

AUTEURS
ZSUZSA KOVÁCS
HANNEKE FELTEN



Kennisplatform
Integratie &
Samenleving

NOVEMBER 2020

De aanpak van moslimdiscriminatie in drie Europese landen

WAT IS ER BEKEND OVER DE (EFFECTIVITEIT VAN DE) AANPAK VAN MOSLIMDISCRIMINATIE IN ANDERE EUROPESE LANDEN?



Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding onderzoek.....	3
1.2	Doel en onderzoeksvragen.....	6
1.3	Onderzoeksmethode.....	7
1.4	Opbouw rapport.....	11
2	Zweden, Oostenrijk en Duitsland: context en aanpak (moslim)discriminatie.....	12
2.1	Zweden.....	12
2.2	Oostenrijk.....	14
2.3	Duitsland.....	16
	Samenvatting hoofdstuk 2.....	19
3	Kansrijke aanpakken.....	20
3.1	integraal Gemeentelijk Beleid: Interculturele Strategie Gemeente Botkyrka, Zweden.....	20
3.2	Publieke ruimte: verkiezingscampagnemonitoring om <i>hatespeech</i> te bestrijden in Graz, Oostenrijk.....	26
3.3	'Islamofobie en geweld tegen moslims': modelprojecten 'Demokratie leben!' in Duitsland.....	31
	Samenvatting hoofdstuk 3.....	39
	Samenvatting en conclusie.....	40
	Onderzoeksvraag 1: Wetgeving, landelijk en lokaal beleid in de onderzochte landen.....	40
	Onderzoeksvraag 2: Kansrijke maatregelen en aanpakken uit andere landen.....	42
	Onderzoeksvraag 3: Kenmerken en elementen van de aanpakken die mogelijk interessant zouden kunnen zijn voor Nederland.....	43
	Bronnenlijst.....	46

1 Inleiding

Wat is er bekend over de (effectiviteit van de) aanpak van moslimdiscriminatie in andere Europese landen? In dit inleidende hoofdstuk staan we stil bij de aanleiding voor dit onderzoek. We formuleren de doelen en onderzoeksvragen, beschrijven onze onderzoeksmethode en geven inzicht in de opbouw van het onderzoeksrapport.

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Moslimdiscriminatie is een hardnekkig probleem in de Nederlandse samenleving. Veel moslims én niet-moslims maken zich zorgen over wat ervaren wordt als toenemende moslimdiscriminatie. Vanuit het laatste SCP-onderzoek naar ervaren discriminatie blijkt dat 55% van de Nederlandse moslims regelmatig discriminatie ervaart (Andriessen et al., 2020). Ter vergelijking is ervaren discriminatie onder christenen 21% en onder niet-gelovigen 25%. Moslimdiscriminatie komt het vaakst tot uitdrukking in de vorm van negatieve bejegening (in 49% van de gevallen) en/of ongelijke behandeling (in 66% van de gevallen).

Moslims ervaren op alle terreinen aanzienlijk meer discriminatie dan niet-gelovigen en christenen, bijvoorbeeld in het onderwijs, bij het zoeken naar werk en op de werkvloer (Andriessen et al., 2020). Dat moslims gediscrimineerd worden bij het zoeken naar werk, is objectief vastgesteld in een experimentele studie: op je CV vermelden dat je actief bent in het bestuur van een islamitische organisatie vermindert de kans om uitgenodigd te worden aanzienlijk, zelfs als die ervaring relevant is voor de baan. Ook heb je minder kans om uitgenodigd te worden als je afkomstig bent uit een land dat als islamitisch wordt gezien (Di Stasio et al., 2019). Discriminatie van moslims in het onderwijs is al eerder uit onderzoek naar voren gekomen: in 2014 was meer dan de helft van de docenten (61%) er getuige van geweest dat leerlingen grievende opmerkingen maakten over moslims of zich fysiek uitten tegen moslims (Bouma & De Ruig, 2015). Ook blijkt uit een steekproef onder bijna 4000 Nederlandse jongeren dat 30% van de deelnemende jongens en 15% van de meisjes negatief dacht over moslims (Van Wonderen & Van Kapel, 2017). Verder ervaren moslims ook discriminatie in de publieke ruimte (33%) en in hun contact met instanties (27%) (Andriessen et al., 2020).

“Moslimdiscriminatie is het beledigen, het haat zaaien tegen en het discrimineren van personen of groepen op grond van hun godsdienst, de islam. Ook het (systematisch) ongelijk behandelen of buitensluiten van moslims en het plegen van geweld tegen moslims vanwege hun geloof vallen onder de noemer moslimdiscriminatie. In plaats van ‘moslimdiscriminatie’ wordt ook vaak de term ‘islamofobie’ gebruikt om te verwijzen naar discriminatie en racisme ten aanzien van moslims. Zo komt de definitie van islamofobie van Tayfun Balçık grotendeels overeen met die van moslimdiscriminatie hierboven, maar hij geeft ook twee andere elementen aan namelijk: “een gevoel van wantrouwen specifiek gericht tegen moslims” en stereotype beeldvorming van moslims.” (Felten, Taouanza en Broekroelofs, 2018).

Wanneer mensen zich gediscrimineerd voelen, kan dat gevolgen hebben voor hun houding en gevoelens ten opzichte van hun omgeving. Zich minder gezien en gehoord voelen, kan leiden tot het verlies van vertrouwen in instanties zoals de regering, rechters of de politie. Mensen trekken zich ook meer terug uit de samenleving en haken bijvoorbeeld af bij hun opleiding of in het zoeken naar werk. Dat heeft niet alleen invloed op hen persoonlijk, maar ook op de maatschappij als geheel (Andriessen et al., 2020). Organisaties uit het maatschappelijk middenveld onderstrepen de ernst van de maatschappelijke gevolgen die voortvloeien vanuit discriminatie. Het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN) en het Inspraakorgaan Turken (IOT) signaleren moslimdiscriminatie als een ernstig maatschappelijk probleem waarmee hun achterban regelmatig te maken krijgt. Datzelfde geldt voor Stichting Meld Islamofobie, dat in 2019 [een rapportage](#) heeft uitgebracht over alledaagse moslimdiscriminatie in Nederland. Deze organisaties onderschrijven dan ook het belang van een gedegen aanpak van moslimdiscriminatie.

De directe aanleiding voor dit onderzoek is dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid graag wil weten wat de aanpak tegen moslimdiscriminatie in andere EU-landen is en wat hiervan geleerd kan worden. Hebben andere EU-landen (nationaal) beleid gericht tegen discriminatie en specifiek tegen moslimdiscriminatie? Welke maatregelen horen daarbij? En is bekend of dit beleid werkt? Deze kennis zou input kunnen leveren voor de verdere ontwikkeling van beleid en maatregelen gericht op het tegengaan van moslimdiscriminatie in Nederland. Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) heeft gesignaleerd dat meer organisaties (zoals zelforganisaties van mensen met een migratieachtergrond) geïnteresseerd zijn in deze vragen en onderschrijft het belang van deze vragen. Daarom is KIS in 2020 begonnen met dit onderzoek.

1.1.1 Nederlandse aanpakken

In Nederland is er op landelijk niveau wetgeving en beleid waarmee discriminatie op verschillende gronden wordt aangekaart en aangepakt. Lokaal bestuur kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van discriminatie. Gemeenten hebben een wettelijke taak gekregen wat betreft het voeren van antidiscriminatiebeleid, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de coördinatie heeft (zie Box 1).

Er zijn dan ook diverse kleinschalige lokale initiatieven in met name grote steden, zoals het Rotterdamse expertisecentrum IDEM dat in 2018 een [kenniskaart islamofobie](#) ontwikkelde of de [fototentoonstelling over islamofobie](#) die hogeschoolstudenten in Amsterdam in opdracht van de gemeente maakten. Verder wordt het thema moslimdiscriminatie meegenomen in een deel van de antidiscriminatie-aanpakken in het onderwijs (zoals bij [Gelijk=Gelijk?](#) van Diversion en de interventie van [Saïd en Lody](#)). Een deel van deze lokale initiatieven wordt ondersteund vanuit gemeenten: zo voert de gemeente Utrecht een actief en integraal antidiscriminatiebeleid, waar de activiteiten van antidiscriminatiebureau Artikel 1 Midden-Nederland een onderdeel van vormen. Een voorbeeld is de training islamofobie voor politiemedewerkers uit Utrecht en de regio. Ook de gemeente Amsterdam heeft al jaren beleid tegen discriminatie en ondersteunt diverse initiatieven, waaronder de methode 'Saïd en Lody' die ingezet wordt om discriminatie (van onder meer joodse en islamitische inwoners) te voorkomen.

Box 1. Wettelijke gronden voor antidiscriminatiebeleid in Nederland

Nederlandse Grondwet

Discriminatie op grond van religie is verboden krachtens het eerste artikel van de Nederlandse Grondwet. Het discriminatieverbod in artikel 1 wordt nader uitgewerkt in verschillende wetten.

Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga)

Voor gemeenten is in de eerste plaats de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (2009) van belang, waarin gemeenten opgedragen wordt een antidiscriminatievoorziening voor hun inwoners in te richten. In artikel 2 van deze wet wordt verwezen naar alle van toepassing zijnde bepalingen uit andere wetten die wettelijke verboden op discriminatie bevatten. Gemeenten zijn dus wettelijk verplicht om een antidiscriminatievoorziening (ADV) voor hun inwoners in te richten. Een ADV voorziet in twee wettelijke taken, te weten (1) het verlenen van onafhankelijke bijstand aan personen bij de afhandeling van hun discriminatieklachten en (2) de registratie van discriminatieklachten. Gemeenten ontvangen een richtbedrag per inwoner via het gemeentefonds voor de uitvoering van de wettelijke taken. Dit bedrag wordt jaarlijks vastgesteld en bedraagt tussen de 35 en 38 cent per inwoner. Gemeenten hebben de vrijheid om, naast de wettelijk verplichte taken, te bepalen hoe ze een ADV inrichten en of ze aanvullende taken willen vastleggen, bijvoorbeeld op het gebied van preventie of beleidsadvisering. Dit betekent dat de bestrijding van moslimdiscriminatie (net als andere vormen van discriminatie) met name een taak is voor gemeenten.

Algemene wet gelijke behandeling (AWGB)

Dit is de meest algemene wet om discriminatie tegen te gaan, waarnaar in artikel 2 van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen verwezen wordt. In de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) zijn artikelen opgenomen die burgers in Nederland bescherming moeten bieden tegen discriminatie op grond van onder andere godsdienst of levensovertuiging.

Wetboek van Strafrecht

In het Wetboek van Strafrecht is vastgelegd welke handelingen strafbaar zijn gesteld en welke maximumstraffen eraan zijn verbonden. Discriminatie is strafbaar en ook opgenomen in dit wetboek. De volgende vormen van discriminatie zijn strafbaar: het in het openbaar beledigen, het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld en discriminatie bij de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf. Daarnaast worden er veel 'gewone' delicten gepleegd, waarbij discriminatoire aspecten een rol spelen, doorgaans als motief op de achtergrond, zo meldt het Openbaar Ministerie op de eigen website. Als burgers de indruk hebben dat een persoon of organisatie zich schuldig maakt of heeft gemaakt aan discriminatie, kunnen zij hiervan aangifte doen bij de politie. Het Openbaar Ministerie bekijkt vervolgens of het deze persoon of organisatie gaat vervolgen.

Bron: *Handreiking antidiscriminatiebeleid voor gemeenten (Felten, Briels, Taouanza & Walz, 2018)*

Echter, lang niet alle gemeenten hebben lokaal antidiscriminatiebeleid. Uit onderzoek van het ministerie van BZK onder Nederlandse gemeenten, uitgevoerd door Movisie, blijkt dat slechts een derde van de gemeenten lokaal antidiscriminatiebeleid voert (Walz, Briels & Felten, 2017). Lokaal antidiscriminatiebeleid is daarbij omschreven als beleid dat zich uitsluitend richt op het voorkomen en bestrijden van discriminatie en dat verder gaat dan het voldoen aan de wettelijke taken vanuit de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Hoewel gemeenten wel vaak beleid voeren op aanverwante terreinen zoals emancipatie of integratie, mist er dus in veel gemeenten een weloverwogen en integraal beleid dat gericht is op het aanpakken of verminderen van discriminatie. Gemeenten noemen met name drie oorzaken voor het gebrek aan beleid: een gebrek aan draagvlak binnen de gemeente, een gebrek aan capaciteit en prioriteit en een gebrek aan kennis over hoe dit beleid te voeren (Walz et al., 2017). Het zijn met name kleinere gemeenten waar het ontbreekt aan lokaal antidiscriminatiebeleid.

De landelijke overheid – in het bijzonder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – is geïnteresseerd in de manier waarop omringende landen in Europa moslimdiscriminatie beleidsmatig aanpakken en welke aanpakken hierbij worden ingezet. Voorbeelden van beleid uit het buitenland kunnen mogelijk nieuwe aanknopingspunten voor beleid opleveren.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is te verkennen hoe de aanpak van moslimdiscriminatie in andere EU- landen is en wat hiervan geleerd kan worden voor de aanpak van moslimdiscriminatie in Nederland.

Het gaat om aanpakken in de volgende EU-landen: Zweden, Oostenrijk en Duitsland. We willen weten (1) welk (nationaal) beleid bovenstaande landen hebben ingevoerd om discriminatie en specifiek moslimdiscriminatie tegen te gaan, (2) welke maatregelen en aanpakken bij dit beleid horen, (3) of bekend is of deze effectief werken en waarom (niet), en (4) of er beleid, maatregelen en aanpakken uit deze landen mogelijk interessant zijn voor Nederland. Deze kennis kan input leveren voor de verdere ontwikkeling van beleid en maatregelen, gericht op het tegengaan van moslimdiscriminatie in Nederland. Onze onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is er bekend over de (effectiviteit van de) aanpak van moslimdiscriminatie in andere Europese landen?

Deelvragen:

1. Is er in Europese landen specifieke **wetgeving en/of beleid** dat vanuit de (landelijke of lokale) overheid wordt ingezet om discriminatie – in het bijzonder de discriminatie van moslims – te verminderen en wat kan Nederland hiervan leren?
2. Welke **kansrijke aanpakken** zijn er in de praktijk? Wat is er bekend over de **effectiviteit** daarvan?
3. Welke kenmerken en elementen van de aanpakken zijn dermate effectief en/of vernieuwend dat deze mogelijk **interessant zijn om in Nederland in te zetten**?

1.3 ONDERZOEKSMETHODE

Hieronder beschrijven we welk type data er tijdens het onderzoek verzameld zijn en hoe de werkwijze hierbij is geweest. We vermelden welke Europese landen zijn gekozen voor dit onderzoek en op welke manier deze keus tot stand is gekomen. Vervolgens beschrijven wij het wervingsproces ten aanzien van de interviews en geven we informatie over de geïnterviewde experts per land en hun kenmerken.

1.3.1 Dataverzameling

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn er in dit onderzoek op twee manieren data verzameld, namelijk door middel van deskresearch en door het afnemen van interviews.

Ten eerste vond er onderzoek naar documenten en literatuur plaats (1) om landelijke aanpakken en de situatie van moslims per land te verkennen, en (2) om de effectiviteit en werkzame mechanismen van de aanpakken te onderzoeken wanneer evaluatierapportages beschikbaar waren. Bij de documentanalyse is Google Translate ingezet wanneer de rapportages en documenten alleen in de gesproken taal van het specifieke land beschikbaar waren.

De tweede manier waarop data zijn verzameld, is door het afnemen van kwalitatieve interviews. De onderzoeker had een topiclijst ontwikkeld en semigestructureerd afgenomen bij experts die betrokken waren bij het thema of de aanpak. In deze interviews is gevraagd naar het landelijk en lokaal beleid rondom (moslim)discriminatie en de implementatie daarvan op verschillende terreinen zoals de arbeidsmarkt of het onderwijs en in contact met instanties. Ook hebben we de experts gevraagd om 'good practices' te benoemen en te beschrijven wat betreft het doel van de aanpak, de doelgroep en de effectiviteit. In de interviews is ook gevraagd om te reflecteren op de huidige stand van zaken rondom aanpakken en hun effectiviteit. Dit was van belang omdat er in de afgelopen jaren politiek het een en ander is veranderd – zo is er onder meer sprake van sterkere antimoslimgeluiden – waardoor kennis uit documenten en evaluatierapportages voor 2016 mogelijk niet altijd actueel zijn (zie o.a. Guo & Hu, 2019; Kedikli & Akça, 2018). Een andere reden was dat aanpakken in een aantal landen vaak niet geëvalueerd blijken te zijn. In een aantal gevallen kwam het voor dat de experts niet alle vragen konden beantwoorden. In dat geval had de onderzoeker de expert gevraagd om haar naar anderen in haar of zijn land te verwijzen die meer kennis hebben over de benoemde aanpakken. Er zijn in totaal vijftien semigestructureerde interviews met experts gehouden.

Om na te gaan of de aanpakken die door experts en in de bestudeerde rapporten worden benoemd, daadwerkelijk effectief zijn, hebben we in deze rapportage ook de bestaande wetenschappelijke kennis meegenomen over wat werkt bij het tegengaan van discriminatie.

1.3.2 Landeselectie

Op basis van de volgende criteria hebben we landen geselecteerd:

- **De historische, institutionele en politieke context van de gekozen landen.** Er is gekozen voor landen waarbij de politieke context en de geschiedenis van de moslimpopulatie vergelijkbaar is met de Nederlandse context. Ook zijn de landen vergelijkbaar met Nederland omdat het EU-landen betreft, die alle een vergelijkbaar bestuurlijk stelsel hebben met betrekking tot de formulering en uitvoering van beleid.
- **Het aandeel en de samenstelling van de moslimpopulatie op de totale bevolking en de discriminatiecijfers.** Er is gezocht naar landen waar het aandeel van de moslimpopulatie vergelijkbaar

is met het aandeel van de moslimpopulatie in Nederland, dat al jaren zo'n 5% betreft (CBS, 2019). Ook hebben we er rekening mee gehouden dat de meerderheid van de Nederlandse moslimpopulatie die een Turkse en Marokkaanse achtergrond heeft. Verder hebben we de statistieken met betrekking tot ervaren discriminatie op verschillende terreinen (zoals arbeidsmarkt, onderwijs, publieke ruimte) vergeleken tussen de landen en dit meegenomen bij de landselectie.

- **Beschreven en geëvalueerde kansrijke aanpakken.** We hebben gekozen voor landen die aanpakken of beleid, gericht op de aanpak van moslimdiscriminatie hebben beschreven, waarvan ook via onderzoek evaluatie heeft plaatsgevonden.
- **Aanbevelingen experts.** We hebben de aanbevelingen van een Europese expert en drie Nederlandse experts laten meewegen in onze keuze voor de landen. De Europese expert is een lid van de Europese Commissie, gespecialiseerd in het thema bestrijding van racisme en discriminatie (respondent 1, zie tabel 1, pagina 8). Deze expert had ook contacten en lokale aanpakken benoemd die bekend staan als goede en innovatieve voorbeelden op Europees niveau. De Nederlandse experts hebben informatie geleverd met betrekking tot potentiële casuslanden en organisaties, en waar mogelijk contacten aanbevelen in andere landen.

Op basis van het bovenstaande hebben we gekozen voor Zweden, Oostenrijk en Duitsland.

Zweden

In Zweden blijkt moslimdiscriminatie een hardnekkig probleem te zijn. Er is een relatief hoog percentage moslims (tussen de 8,7% en 10,2% van de Zweedse populatie; Abdullahi & Hübinette, 2018) en er heerst in het publieke en politieke discussie een zeer sterk negatief beeld over moslims. Zweedse experts geven eenduidig aan dat het publieke discussie zodanig gepolariseerd is dat er in de afgelopen jaren geen politici te vinden zijn geweest die zich in het Zweedse parlement publiekelijk hebben uitgesproken tegen moslimdiscriminatie. Deze contextuele eigenschappen maken dat Zweedse aanpakken die effectief zijn daarmee ook leerzaam zijn. Daarnaast geven Nederlandse experts aan dat aanpakken uit Zweden bekend staan als voorbeeldig voor Nederland. Deze bevinden zich op het gemeentelijk niveau. In deze rapportage beschrijven wij het gemeentelijk beleid van Botkyrka.

Oostenrijk

Zo'n 8% van de totale Oostenrijkse populatie (8,8 miljoen) is moslim (Goujon, Jurasszovich & Potančoková, 2017); een iets hoger percentage dan in Nederland. Volgens de data van het Oostenrijkse antidiscriminatiebureau, dat zich bezighoudt met de aanpak van racisme tegen moslims, is het aantal gevallen van geweld tegen moslims tussen 2015 en 2018 gestegen van 156 naar 540 (Dokustelle, 2019). Het grootste aantal gevallen vond plaats in de publieke ruimte (31%) en op het internet (53%). Omdat het grootste aantal gevallen *hatespeech* betreft (46%), is de nadruk gelegd op het bestrijden van *hatespeech* en negatieve uitspraken van politici. Hierbinnen is de verkiezingscampagnemonitoring van de gemeente Graz een zeer goed gedocumenteerde aanpak, die we in deze rapportage beschrijven. De aanpak van Graz is interessant voor Nederland omdat mede door deze aanpak het gelukt is om *hatespeech* aan te pakken, zonder dat het principe van vrije meningsuiting aangetast of als een 'excuus' gebruikt wordt bij racistische uitspraken van politici.

Duitsland

Het aantal moslims in Duitsland ligt tussen de 4 en 5,2 miljoen; een percentage van tussen de 5% en 6% van de totale Duitse bevolking van 83 miljoen mensen (Foroutan, 2013; Bayrakli & Hafez, 2019). Dit cijfer komt overeen met het aandeel moslims binnen de Nederlandse bevolking (Andriessen et al., 2020). Verder is de geschiedenis van de Duitse moslimgemeenschap vergelijkbaar met die van de Nederlandse moslimgemeenschap. Zo is het grootste deel van de moslimgemeenschap van Turkse en andere nationaliteiten in de jaren zestig en zeventig als gastarbeider naar Duitsland gekomen. De Nederlandse moslimpopulatie heeft ook overwegend een migratieachtergrond uit de jaren zestig en zeventig en bestaat grotendeels uit mensen met een Turkse (33%), Marokkaanse (33%) of overige niet-westerse achtergrond (10%). Daarnaast is discriminatie op de arbeidsmarkt in Duitsland minder dan in Nederland (Di Stasio et al., 2019; Thijssen et al., 2019). Duitsland is daarnaast ook een interessant land voor Nederland vanwege het landelijk meerjarig beleidsprogramma 'Demokratie leben!' Dit programma is ingevoerd in 2015 en loopt door tot 2024.

Overige, niet-geselecteerde landen

Op basis van deskresearch stonden de volgende landen in eerste instantie op de longlist van dit onderzoek: België, Denemarken, Italië, Spanje, Verenigd Koninkrijk. In deze landen hebben we deskresearch uitgevoerd en/of experts benaderd. Op basis van deze bevindingen bleek dat deze landen of de aanpakken niet goed aansluiten bij onze selectiecriteria of niet kansrijk zijn voor dit onderzoek. Zo bleek uit het interview met een Deense expert (respondent 9, zie [tabel 1](#), pagina 10) dat het gevonden nationaal beleid zoals online beschikbaar, in de praktijk niet uitgevoerd bleek te zijn. Daarnaast gaf de expert aan dat er 'niet veel gebeurt' in Denemarken op het thema en kon deze geen voorbeelden benoemen. Om die reden is Denemarken uiteindelijk niet opgenomen in het rapport.

1.3.3 Werving respondenten

De werving van de experts in de gekozen landen gebeurde met een snowball-methode, wat betekent dat bestaande respondenten de onderzoeker doorverwezen naar andere potentiële respondenten in hun netwerk.

We zijn gestart met een deskresearch waarbij landelijke mensenrechtenorganisaties, antidiscriminatiebureaus, (parlementaire) ombudsmannen, maatschappelijke organisaties, lokale overheden en onderzoeksbureaus via hun algemene mailadres benaderd zijn met de vraag naar een expert binnen hun organisatie. Vervolgens hebben drie Nederlandse migrantenorganisaties contacten aangeraden in andere landen. Vervolgens hebben we deze experts benaderd. Wanneer de bereikte experts aanpakken benoemden in hun land werden ze wederom gevraagd hun verdere contacten van deze aanpakken te delen met de onderzoeker. Op basis van deze twee stappen hebben wij rond de dertig experts benaderd en in totaal met vijftien respondenten interviews gehouden (Zie [Tabel 1.](#), p. 10). We hebben dus meerdere respondenten gesproken totdat wij experts konden spreken die direct betrokken zijn bij aanpakken en over uitgebreide kennis beschikken over een specifieke interventie. De experts worden in deze rapportage met respondentnummers vermeld voor het bewaren van hun anonimiteit. Wel melden wij hun organisaties en functies, ende interventies waarbij zij betrokken zijn wanneer dit van toepassing is. In het geval van Respondent 7 en 12 hebben wij ook de organisaties geanonimiseerd wat ervoor zorgde dat de experts op een vrijere manier konden spreken over de thema en de aanpak.

Tabel 1. Geïnterviewde experts

Respondent no.	Land	Organisatie	Functie/themaveld	Betrokken bij beleid/interventie
1	Europese Unie	EU-Commissie, DG Justice and Consumers Fundamental Rights Policy	Coördinator bestrijding racisme en discriminatie	n.v.t.
2	Zweden	Multicultural Center Botkyrka	Onderzoeker	Intercultural Policy Gemeente Botkyrka
3	Zweden	Swedish Association of Local Authorities and Regions	Coördinator	n.v.t.
4	Zweden	Multicultural Center Botkyrka	Onderzoeker	n.v.t.
5	Oostenrijk	Mensenrechtenraad Graz	Coördinator Verkiezingscampagnemonitoring, wetenschapper	Verkiezingscampagnemonitoring Graz
6	Duitsland	Alliantie tegen islam- en moslimgeweld (CLAIM)	Projectleider	n.v.t.
7	Duitsland	Anoniem	Beleidsexpert 'Demokratie leben!'	Demokratie leben!
8	Duitsland	Alliantie Moslimvrouwen	Projectmedewerker	n.v.t.
9	Denemarken	Deense Parlementair Ombudsman	Ambtenaar International Relations	n.v.t.
10	Spanje	Gemeente Barcelona	Afdeling Burgerrechten en Diversiteit	Barcelona Intercultural Plan
11	Nederland	Anoniem	Oprichter moslimorganisatie	n.v.t.
12	Nederland	Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders	Oprichter	n.v.t.
13	Nederland	Inspraakorgaan Turken	Bestuurslid	n.v.t.
14	Nederland	n.v.t.	Gepensioneerd beleidsmaker	n.v.t.

1.4 OPBOUW RAPPORT

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de globale aanpak van de gekozen landen. Deze bevatten beschrijvingen van de positie en de maatschappelijke context wat betreft moslims, de relevante institutionele context, wetgeving en nationaal beleid en wat hiervan relevant kan zijn voor de Nederlandse praktijk (geleerde lessen). In hoofdstuk 3 beschrijven wij kansrijke aanpakken en hun effectiviteit in de drie gekozen landen. Wij eindigen met een samenvatting en conclusie waarin we antwoord geven op de onderzoeksvragen en ingaan op de vraag of en hoe de gevonden gegevens interessant en relevant zijn voor de aanpak van moslimdiscriminatie in Nederland. Ook geven we tips hoe de resultaten van dit onderzoek gebruikt kunnen worden om het thema verder te verkennen in de Nederlandse context.

2 Zweden, Oostenrijk en Duitsland: context en aanpak (moslim)discriminatie

In dit hoofdstuk beschrijven wij de globale aanpak van moslimdiscriminatie van de gekozen landen. We gaan in op wat er bekend is over (moslim)discriminatie en over de wetgeving in de betreffende landen. Ook noemen we enkele voorbeelden en mogelijk interessante lessen uit deze landen als het gaat om de aanpak van (moslim)discriminatie in ons eigen land.

2.1 ZWEDEN

2.1.1 Kerncijfers discriminatie en situatie moslims

De geschatte moslimpopulatie in Zweden is tussen de 8,7% (Lipka, 2017) en 10,2% (Abdullah & Hübinette, 2018). Uit onderzoek van de European Islamophobia Report ¹ (Bayrakli & Hafez, 2019) komt naar voren dat ervaren discriminatie onder Afro-Zweedse moslims 41% bedraagt en onder Turks-Zweedse moslims 19%. Moslimdiscriminatie speelt in hoge mate op de arbeidsmarkt. Uit de cijfers van de Equality Ombudsman blijkt dat circa 30% van de gemelde incidenten plaatsvindt op de arbeidsmarkt; 50% van deze incidenten betreft het wervingsproces (Bayrakli & Hafez, 2018).

De afgelopen vijf jaar is er in Zweden sprake van een sterk populistische politiek omtrent moslims, met als gevolg dat er geen partijen zijn die zich uitspreken tegen moslimdiscriminatie (Bayrakli & Hafez, 2018). Dit wordt benoemd door vrijwel alle Zweedse experts. Een expert-onderzoeker geeft aan dat het politieke discussie ² in de afgelopen jaren sterk populistisch en nationalistisch is geworden, wat een sterk negatief stereotiep beeld over moslims schetst en antiracismepolitiek verhindert: "Moslims worden gezien als een bedreiging en een zondebok", aldus een Zweedse academica (respondent 2). Dit wordt bevestigd door de andere experts (respondent 3 en 4).

2.1.2 Wetgeving en beleid

Discriminatiewet

Zweden heeft sinds 2008 een Discriminatiewet. Deze wet stelt dat discriminatie op alle gronden verboden en strafbaar is, ongeacht sekse, seksuele identiteit, etniciteit, religie en levensbeschouwing, lichamelijke beperking, seksuele oriëntatie en leeftijd. Sinds 2017 zijn actieve maatregelen ingevoerd om de Discriminatiewet in bedrijven en organisaties te handhaven. Sinds 2017 zijn zowel scholen als werkgevers met een personeelsbestand van minimaal 25 werknemers verplicht om de maatregelen in te voeren

1 De 'European Islamophobia Report' wordt jaarlijks gepubliceerd door SETA (Foundation for Political, Economic and Social Research) en wordt gefinancierd door de Europese Unie. Het bevat de laatste ontwikkelingen en de wetenschappelijke kennis over de stand van zaken en effecten van antimoslimracisme en mensenrechten in 32 Europese lidstaten. De kennis in de rapportage wordt samengesteld door wetenschappers, experts en maatschappelijke organisaties en activisten die expert zijn op het gebied van racisme en mensenrechten.

2 Met 'discours' wordt bedoeld: de zaken die onderwerp van gesprek zijn in een bepaalde periode, bij een bepaalde groep: het politieke discours is dan de manier waarop er over politiek gesproken wordt. Bron: [Van Dale](#)

binnen hun organisatie. Zo is er een verplichting tot het documenteren van de activiteiten en processen op het gebied van (1) werkcondities, (2) arbeidsvoorwaarden en loonregelingen, (3) werving en promotie, (4) personeelsontwikkeling en bijscholing en (5) terugkeer naar werk, bijvoorbeeld na ouderschapsverlof. In de praktijk betekent dit dat wanneer een werkgever signalen ontvangt van werknemers dat er sprake is van discriminatie, de werkgever verplicht is om hiernaar onderzoek te doen en de omstandigheden te veranderen om soortgelijke gevallen in de toekomst te voorkomen. Deze dient de werkgever uit te voeren in een vierstappenproces van (1) onderzoek naar risico's op discriminatie, (2) oorzaakanalyse, (3) het nemen van maatregelen om discriminatie tegen te gaan en (4) monitoring en evaluatie. Bij het documenteren van deze stappen kunnen de leerpunten van de maatregel bij de volgende onderzoeksprocedure meegenomen worden.

Volgens experts is de werkelijke uitvoering van de wet niet heel effectief, aldus een wetenschapper die onderzoek doet naar discriminatie en diversiteitsvraagstukken in Zweden:

“Het is een symbolisch gebaar. Er zijn geen gevolgen van het niet naleven van de wet. Er volgen namelijk geen consequenties wanneer een organisatie de wet niet uitvoert. Zelfs wanneer bij organisaties de wil aanwezig is om de wet uit te voeren, dan zijn ze niet in staat om dit te doen. We hebben geen methoden om de verschillende vormen van discriminatie te registreren. Er zijn actieve maatregelen, maar het is onmogelijk om deze na te leven omdat er geen data zijn.” (respondent 2)

Dit betekent dat het naleven van de wet minder vaak voorkomt omdat er geen sancties aan de wet verbonden zijn. Ook betekent het dat organisaties geen concrete en praktische handvatten hebben om de actieve maatregelen na te volgen; om naar verschillende vormen van discriminatie onderzoek te doen en deze te registreren. Een andere onderzoeker geeft aan dat dit laatste – het nagaan van gevallen van discriminatie – makkelijker gaat wanneer er sprake is van zichtbare discriminatie (respondent 4). In 2018 heeft bijvoorbeeld een Zweedse moslimvrouw een rechtszaak gewonnen en financiële compensatie gekregen omdat zij gediscrimineerd werd tijdens een sollicitatiegesprek toen zij weigerde om handen te schudden met een medewerker van het bedrijf. Maar in het geval van indirecte discriminatie zoals bij werving en selectie, komt dit minder naar voren, aldus een onderzoeker (respondent 4). Met indirecte discriminatie worden situaties bedoeld waarin iemand misschien niet de bedoeling had om te discrimineren, maar dit wel gebeurde, bijvoorbeeld doordat onbewuste vooroordelen een rol speelden bij werving en selectie. Dit is in verschillende studies aangetoond, waaronder een Zweedse studie die liet zien dat niet de expliciete maar de impliciete vooroordelen ervoor zorgen dat een sollicitant met een Arabisch klinkende naam minder kans maakt om te worden aangenomen (Rooth, 2010).

De wet blijkt dus instrumenteel niet effectief te zijn wanneer het gaat om indirecte discriminatie. Dit heeft te maken met de specifieke aandacht van de Zweedse regering: volgens critici – zowel vanuit de literatuur (Abdullahi & Hübinette, 2018) als de twee geraadpleegde experts – wordt vooral de nadruk gelegd op de integratie van minderheden (onder andere van moslims). Tegelijkertijd is er echter minder beleidsaandacht voor de gelijke behandeling van deze groep.

Nationaal beleid

Uit de deskresearch komt naar voren dat er in 2017 plannen waren om de '[National Plan to Combat Racism](#)' in te voeren. Experts geven echter aan dat er niet veel gebeurde in de uitvoering (respondent 2 en 3): ze vertellen dat dit plan net voor de verkiezingen van 2018 gepubliceerd werd en een politieke keuze was. Na de verkiezingen hebben andere partijen een groter aandeel gekregen in het parlement. De nieuwe samenstelling van de regering was ongunstig voor het doorvoeren van het plan, waardoor er geen aandacht meer aan besteed werd.

2.2 OOSTENRIJK

2.2.1 Kerncijfers discriminatie

Het aandeel moslims in Oostenrijk is 8% (700.000) van de totale bevolking van 8,8 miljoen inwoners (Bayrakli & Hafez, 2019). Oostenrijk stond in Europa bekend als een van de meest succesvolle landen in het beschermen van de rechten van moslims (Sezgin, 2019). De Arbeitsruhegesetz (Arbeidsbeperkingswet) stelt werknemers bijvoorbeeld in staat pauzeren voor religieuze gebeden, zolang deze praktijk anderen niet stoort (Sezgin, 2019).

Nadat de conservatieve ÖVP- en de extreemrechtse FPÖ-partijen in december 2017 een coalitie vormden, werden er verschillende wetvoorstellen voorgedragen in 2018 die moslims benadelen (SETA 2019). Bijvoorbeeld had de coalitie een poging gedaan om moskeeën te sluiten, maar dit is niet gelukt. In de afgelopen jaren is het antimoslimracisme in de publieke en de politieke discussie sterk gegroeid (Schindlauer, 2019; Bayrakli & Hafez, 2019). Het Bureau voor het documenteren van islamofobie en antimoslimracisme registreerde een toename van ongeveer 74% van racistische daden tegen moslims: in 2018 werden 540 gevallen van islamofobie geregistreerd, vergeleken met 309 gevallen in 2017 (SETA, 2019). Het grootste aantal gevallen vond plaats in de publieke ruimte (31%) en op het internet (53%) in de vorm van *hatespeech*.

2.2.2 Wetgeving en beleid

Landelijke wetgeving

Oostenrijk is een federale staat. Overeenkomstig de Oostenrijkse grondwet worden wettelijke bevoegdheden uitgeoefend door de Federatie (Bundesland) of de provincies (Länder) (Schindlauer, 2019). Deze bestuursniveaus hebben de exclusieve bevoegdheid om 'antidiscriminatie' te reguleren. Deze bevoegdheid wordt versterkt door aanvullende provinciale en gemeentelijke wetten die vanuit de provincies worden gemaakt en die de tekorten in de landelijke wetgeving dekken. Dit leidt tot een zeer verspreid wettelijk kader, met meer dan dertig provinciale wetgevingsstukken en meerdere hoofdbesluiten op landelijk niveau. Op landelijk niveau zijn er twee wetten relevant, de *Wet Gelijke Behandeling* en de *Federale Wet Gelijke Behandeling*. Beide wetten bieden bescherming op de arbeidsmarkt, zowel tijdens het proces van werving en selectie als op de werkvloer. De eerste wet biedt bescherming in de particuliere sector en de tweede in de publieke sector van de arbeidsmarkt. Beide wetten bieden bescherming tegen discriminatie op grond van geslacht, etnische achtergrond, religie of overtuiging, seksuele oriëntatie en leeftijd.³ Allebei de wetten stellen dat het verboden is voor werkgevers om te discrimineren, maar het is niet vastgesteld hoe dat

3 Er zijn in Oostenrijk aparte wetten ontwikkeld ter bescherming van mensen met een beperking (Schindlauer, 2019).

gedaan moet worden (Schindlauer, 2019). De uitvoerende instanties zijn de Commissie Gelijke Behandeling en de Nationale instantie voor gelijke behandeling (Schindlauer, 2019).

Provinciale wetgeving Stiermarken

Naast de landelijke instanties zijn provincies verplicht om instanties op te zetten voor gelijke behandeling, omdat de nationale wetgeving niet alle terreinen van de wet dekt. De provincie Stiermarken is door de Europese Unie als een voorbeeldprovincie genoemd, (Schindlauer, 2019) waar een uitgebreid stelsel bestaat om discriminatie tegen te gaan. Stiermarken heeft een reeks organen voor gelijke behandeling opgericht, waaronder de Commissie voor gelijke behandeling in Stiermarken, de Commissaris voor gelijke behandeling, en Contactpersonen voor gelijke behandeling. De belangrijkste taken van de commissie zijn het afleggen van verklaringen in individuele gevallen van vermeende discriminatie en het adviseren bij specifieke juridische zaken. De commissaris(sen) voor gelijke behandeling zijn voornamelijk adviseringsorganen; zij hebben het recht om onafhankelijke rapporten uit te brengen en maatregelen te nemen. De contactpersonen zijn gevestigd in alle grote gemeenten en kantoren van de Stiermarkse regering. Hun taak is voornamelijk het adviseren van individuele ambtenaren. De commissarissen en contactpersonen zijn onafhankelijk in het vervullen van hun taken; provinciale grondwettelijke bepalingen waarborgen dit.

Stiermarken staat bekend als een goed voorbeeld voor de andere delen van Oostenrijk, omdat er een grondig institutioneel stelsel bestaat dat discriminatie aanpakt (Schindlauer, 2019). Binnen Stiermarken is de gemeente Graz zeer bekend binnen Europa voor haar aanpak van *hatespeech* in het publieke discussie door het voeren van een integraal antidiscriminatiebeleid (respondent 1, respondent 5).

De rechtskundige expertrapportage van de Europese Commissie heeft de opzet van dit wettelijk kader positief geëvalueerd, omdat de uitvoerende instanties – zowel op lokale als hogere bestuursniveaus – onafhankelijk zijn van de Oostenrijkse regering bij het uitvoeren van hun taken (Schindlauer, 2019). De bevoegdheid van lokale instanties kan ervoor zorgen dat kwesties aan de orde worden gesteld die niet door de landelijke wetten gedekt worden. Aan de andere kant maakt het ingewikkelde wettelijk kader het voor slachtoffers van discriminatie moeilijker om de juiste instantie te vinden wanneer zij bescherming nodig hebben, aldus de rapportage (Schindlauer, 2019).

Nationaal beleid

Er is geen nationaal actieplan tegen racisme of discriminatie, aldus de onderzoeker die in Oostenrijk geïnterviewd werd (respondent 5). Volgens deze expert waren er in 2009 enkele ideeën in deze richting, maar deze zijn niet doorgevoerd. Sommige politieke partijen zijn nog steeds geïnteresseerd om deze ideeën verder uit te werken en er is discussie over een nationaal actieplan inzake mensenrechten, waaronder antidiscriminatie. De expert is vanuit de ervaringen in eigen land echter pessimistisch over deze plannen. Volgens hem zijn de plannen van de Oostenrijkse regering te vaag en minder realistisch door de aanwezigheid van sterke conservatieve geluiden in de regering (respondent 5). De expert heeft de indruk dat aanpak van discriminatie geen prioriteit vormt voor de nationale regering van Oostenrijk. Daarom vindt deze expert het belangrijk dat lokale overheden gebruikmaken van hun wettelijke bevoegdheid om discriminatie aan te pakken.

2.3 DUITSLAND

2.3.1 Kerncijfers discriminatie

Duitsland heeft de tweede grootste moslimpopulatie (4,2 miljoen) binnen de Europese Unie (Foroutan, 2013). Uitgaande van ongeveer 83 miljoen Duitsers komt dat neer op zo'n 5% van de bevolking. Volgens Foroutan zijn moslims in Duitsland na 9/11 vaker verbeeld in het publieke discours als 'terroristen', 'ondemocratisch', 'fanatiek', 'achterlijk' en 'intolerant' (2013). Volgens enquêteonderzoek van het [Duitse Antidiscriminatiebureau](#) uit 2016 heeft de Duitse bevolking voornamelijk een positieve houding ten aanzien van de meeste religieuze groepen, behalve ten aanzien van moslims (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016). Zo hebben Duitsers een bijzonder positieve houding ten aanzien van christenen (92%) en joden (84%) in tegenstelling tot een relatief ambivalente attitude ten aanzien van moslims: een groot deel van de mensen heeft aangegeven een negatief (25%) of zeer negatief (8%) beeld te hebben van mensen met een islamitisch geloof (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016).

Net als in Zweden (respondent 2) ligt de nadruk in Duitsland eerder op de integratie van migranten, waaronder moslims, dan op het tegengaan van discriminatie en ongelijkheid van deze groep (Foroutan, 2013; Körting et al., 2017). Wanneer we echter naar de cijfers kijken, dan gaat het niet slecht met de integratie: 80% heeft een eigen inkomen; 85,2% heeft geschikte diploma's om te gaan werken en meer dan 50% van de moslims is lid van een vereniging (Foroutan, 2013). De negatieve beeldvorming over moslims en een beeld over de Duitse identiteit als homogeen draagt dan ook bij aan hun discriminatie, zo blijkt uit het onderzoeksrapport van Foroutan uit 2013.

Op basis van onze gesprekken met experts (respondent 6 en 9) kan vastgesteld worden dat er in Duitsland een hevige discussie is rondom moslimdiscriminatie. Zo is er in 2015 een poging gedaan om – in strijd met de grondwet – een hoofddoekverbod in te voeren (respondent 6). Uit een veldexperiment blijkt dat in het bijzonder mensen met een donkere huidskleur en moslims worden benadeeld in wervings- en selectieprocessen (Koopmans et al., 2018). Ook liet deze studie zien dat het responspercentage voor een sollicitatiebrief bij moslims lager lag (46%) dan bij christenen (57%) of boeddhisten en hindoes (53%). Een ander veldexperiment laat zien dat sollicitanten die een Turkse naam hadden en een hoofddoek droegen in het bijzonder benadeeld werden in het sollicitatieproces in vergelijking met sollicitanten die een Duitse of Turkse naam hadden (Weichselbaumer, 2016).

2.3.2 Wetgeving en beleid

Algemene Wet Gelijke Behandeling

De Duitse antidiscriminatiewet (Algemene Wet Gelijke Behandeling, Duitse afkorting: AGG) is van kracht sinds 2006. Deze wet neemt [de vier Antidiscriminatie-richtlijnen van de Europese Unie](#) op in het Duitse recht. Het doel van deze wet is om discriminatie op grond van ras of etnische achtergrond, geslacht, religie of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te voorkomen of te stoppen. Een gediscrimineerde persoon kan een beroep doen op de wet bij het aanvragen van compensatie en schadevergoeding. Het Landelijk Antidiscriminatiebureau (afkorting: FADA) biedt juridisch advies en ondersteuning hierin. De wet benoemt de aanspraken en juridische gevolgen van discriminatie, zowel op het gebied van werk als op het gebied van het burgerlijk recht.

Op het gebied van arbeid moeten werkgevers discriminatie voorkomen in hun wervings- en selectieprocedures. Het is niet uitgebreid opgenomen in de wet hoe dit gedaan moet worden. Werknemers hebben recht op bescherming tegen discriminatie in bestaande arbeidsrelaties, bijvoorbeeld met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, loopbaanontwikkeling, vakbondslidmaatschap en pensioenregeling. Zij kunnen een claim indienen voor (schade)vergoeding en een klacht indienen over discriminatie bij hun werkgevers. Hiervoor moet bij alle bedrijven een klachtenbalie worden ingericht en moeten de medewerkers op de hoogte worden gesteld van het bestaan ervan. Daarnaast zijn bedrijven verplicht maatregelen te nemen tegen medewerkers die andere collega's discrimineren. De mogelijke maatregelen variëren van overplaatsing naar een andere post tot een berisping of zelfs ontslag. Maar er zijn ook uitzonderingen op het discriminatieverbod: een religieuze kleuterschool is bijvoorbeeld vrij om een bepaalde religieuze overtuiging te eisen als voorwaarde bij het in dienst nemen van een kleuterleid(st)er.

Op het gebied van het burgerlijk recht omvat de bescherming van de wet transacties tijdens het aanbieden van servicediensten en goederen (zoals gebruikmaken van taxi's en horeca) en verzekeringen van particulieren. Een breed gedeeld kritiekpunt op de Duitse antidiscriminatiewet is het feit dat deze niet van toepassing is op servicetransacties op de woningmarkt. Daardoor is discriminatie op grond van etnische achtergrond bij het verhuren van woningen een alledaags probleem, aldus het Federale Antidiscriminatiebureau (Federal Antidiscrimination Agency, FADA, 2019).

Een ander kritiekpunt op de wet is dat het Federale Antidiscriminatiebureau (FADA) geen formele bevoegdheden heeft om *hatespeech* aan te pakken en discriminatie op basis van huidskleur, taal, burgerschap en genderidentiteit en intersectionele discriminatie⁴ tegen te gaan, aldus de rapportage van de Europese Commissie op antidiscriminatiewetgeving in Duitsland (The European Commission against Racism and Intolerance, 2020). De rapportage van de Europese Commissie stelt vast dat FADA geen bevoegdheid heeft om slachtoffers van discriminatie ondersteuning te bieden in rechtszaken. Een andere tekortkoming van het wettelijk kader is dat FADA afhankelijk is van de Duitse regering in de uitvoering van zijn taken: zijn leden zijn uitgekozen en de bevoegdheden zijn bepaald door de regering, aldus de rapportage. Verder zijn er in Duitsland geen federale en lokale gemeentelijke FADA-eenheden opgezet die de doelen van de antidiscriminatiewet zouden waarborgen (The European Commission against Racism and Intolerance, 2020).

Landelijk beleidsprogramma 'Demokratie leben!'

Het landelijk programma '[Demokratie leben!](#)' is een meerjarenprogramma van het Duitse ministerie voor Gezinnen, Senioren, Vrouwen en Jeugd. Het financieringsprogramma heeft tot doel maatschappelijke organisaties op gemeentelijk, (deel)staats- en federaal niveau te ondersteunen die het beleid uitvoeren. Dit beleid betreft drie aandachtsgebieden, namelijk (1) democratiebevordering, (2) het bevorderen van diversiteit, en (3) het tegengaan van extremisme, waaronder de strijd tegen antimoslimracisme maar ook tegen radicalisering van moslims. De financiering van de uitvoering loopt in twee rondes (2015-2019 en

⁴ Intersectionele discriminatie wijst op discriminatie van een persoon op grond van verschillende kenmerken en identiteiten die met elkaar te maken hebben en tegelijkertijd moeilijk uit elkaar te halen zijn. Bijvoorbeeld: een vrouw met een hoofddoek kan tegelijkertijd gediscrimineerd worden op basis van (vermeende) identiteitskenmerken zoals gender, afkomst, huidskleur en religie ((Bron: [European Institute for Gender equality](#))).

2019-2024), waarbij aan het begin van de tweede ronde, in 2019, de opbouw van het programma werd aangepast op basis van de resultaten van de eerste financieringsronde.

Er worden meer dan 600 lokale programmapartners en maatschappelijke organisaties ondersteund, waaronder verschillende initiatieven en organisaties die moslimdiscriminatie en moslimhaat bestrijden. Maatschappelijke problemen worden op een integrale en holistische manier vanuit de genoemde drie aandachtsgebieden aan de orde gesteld. Zo worden bijvoorbeeld zowel rechts-extremisme als 'islamisme'⁵ maar ook moslimdiscriminatie en vraagstukken rondom integratie en diversiteit vanuit de drie gebieden aangepakt. Verschillende projecten rondom maatschappelijke problemen ten aanzien van de islam en de moslimgemeenschap worden vanuit alle drie de invalshoeken benaderd:

1. **Bevorderen van democratie** betreft jeugdprojecten en -aanpakken (voor jonge kinderen tot jongvolwassenen).
2. **Vormgeven aan diversiteit** betreft projecten die respect voor en erkenning van diversiteit bevorderen, met name rond de specifieke thema's moslimhaat en geweld, racisme en discriminatie.
3. **Extremispreventie** richt zich op deradicalisering op het terrein van rechts-extremisme, moslimextremisme en links-extremisme.

Voor deze doelen worden in heel Duitsland lokale 'modelprojecten' of veldexperimenten gefinancierd en uitgevoerd, waarbij het maatschappelijk middenveld een grote rol speelt. Deze aanpakken hebben een pedagogische benadering en worden vooral ingezet in het onderwijs. De projecten richten zich op diverse thema's zoals rechts-extremisme en vijandigheid jegens diverse groepen waaronder moslims. De 'modelprojecten' hebben het doel hebben om vernieuwende kennis, methoden en concepten te ontwikkelen op de drie themagebieden. In de beleidsuitvoering worden innovatie en het hanteren van een niet-conventioneel perspectief zodanig ondersteund dat mislukkingen – waarvan ervaringsgericht te leren valt – als 'inherent en gewenst' worden gezien (Brand et al., 2020). Ook signaleren de maatschappelijke actoren de nieuwe kwesties gedurende het traject, deze kennis wordt jaarlijks meegenomen in de (door) ontwikkeling van het beleidsprogramma, aldus de gevraagde expert die betrokken is bij de monitoring van de uitvoering (respondent 6). De financiering van de uitvoerende partijen gebeurt op jaarlijkse basis, maar een uitvoerder kan voor de hele loop van een programmaronde financiering krijgen. Zo zijn er projecten die voor de hele periode van 2019-2024 gefinancierd worden, en andere voor een kortere periode. Elk jaar mogen organisaties subsidieaanvragen indienen tot het eind van het programma.

Deze insteek op innovatie in de loop van het programma is positief geëvalueerd, omdat deze insteek het mogelijk maakt dat via de uitvoerders in de volgende financieringsronden nieuwe kwesties geagendeerd en aangepakt worden. In het geval van moslimdiscriminatie liep de ontwikkeling als volgt: voor 2019 was er vooral ingezet op het bestrijden van moslimextremisme binnen de Duitse moslimgemeenschap. Dit maakte het mogelijk dat de andere kant van het thema in 2019 ook op de agenda kwam: binnen het bredere programmagebied 'Groepsgerelateerde misantropie'⁶ en democratieversterking op het platteland' waren

5 'Islamisme' refereert aan een terminologie waarmee beleidsmakers verwijzen naar een politieke en/of religieuze stroming van de islam die een grote invloed van de islam op het politieke leven voorstaat en die geen scheiding van kerk en staat wil (Bron: [Encyclo.nl](https://encyclo.nl/)).

6 Misanthropie wordt gedefinieerd als haat, afkeer of wantrouwen jegens de mensheid of groepen mensen en een neiging om andere mensen niet te mogen en/of te wantrouwen (Melgar, Rossi & Smith, 2013).

in 2019 in totaal 94 zogeheten 'modelprojecten' uitgevoerd, waarvan vijftien rond het thema 'Moslimhaat en vijandigheid tegen de islam'⁷ (Brand et al., 2020). Deze themavelden zorgden ervoor dat eerder moeilijk bereikbare doelgroepen via de uitvoerende maatschappelijke (migranten)organisaties werden bereikt (Brand et al., 2020). Vervolgens hebben deze uitvoerders tijdens de modelprojecten van 2019 de maatschappelijke problemen rondom moslimdiscriminatie gesignaleerd. Daardoor werd in 2020 de discriminatie van moslims gericht aan de orde gesteld in de modelprojecten (respondent 7, beleidsexpert). Terwijl het in het eerste jaar van het themagebied voornamelijk over het bereiken van de doelgroepen ging, kreeg in 2020 het bevorderen van de representatie van moslims in de maatschappelijke structuren meer nadruk (Brand et al., 2020). Deze ontwikkeling in beleid is een voorbeeld hoe moslimdiscriminatie 'geleidelijk' geagendeerd kan worden in een minder gunstige politieke omgeving.

Het federale programma ondersteunt ook het netwerken en de kennisoverdracht tussen diverse actoren in het veld. Zo zijn er per themaveld landelijke competentiecentra opgezet waarin de kennis verzameld wordt die in de modelprojecten is opgedaan. Zowel het globale programma als de gefinancierde lokale projecten worden door diverse kennisinstituten gemonitord, geëvalueerd en doorontwikkeld tijdens de financieringsperiodes.

SAMENVATTING HOOFDSTUK 2

In Zweden en Oostenrijk leven procentueel iets meer moslims dan in Nederland (ongeveer 6%) en in Duitsland ongeveer evenveel (zo'n 5%). Alle drie de landen hebben landelijke wetgeving tegen discriminatie. Maar in alle landen hebben experts daar kritiek op. In Zweden is er een landelijke antidiscriminatielwet opgesteld, maar wordt er in de praktijk weinig uitvoering aan deze wet gegeven, omdat (1) werkgevers niet voldoende kennis hebben om in hun organisatie de actieve maatregelen tegen discriminatie in te voeren, (2) de wet geen indirecte of impliciete discriminatie aanpakt, en (3) er geen sancties verbonden zijn aan het niet uitvoeren van de wet. In Duitsland is de kritiek onder meer dat het uitvoeringsorgaan te weinig onafhankelijk is, geen slachtoffers bijstaat in rechtszaken en dat de woningmarkt niet meegenomen is in de wetgeving. In Oostenrijk is die onafhankelijkheid bij de uitvoerders er juist wel; de uitvoering is daar met name lokaal. Echter, door de verschillende bestuursniveaus die betrokken zijn bij de wetgeving is het soms niet duidelijk voor slachtoffers van discriminatie waar zij terecht kunnen.

In Zweden en Oostenrijk is er geen nationaal beleid. Maar in dat geval van het ontbreken van landelijk beleid is het een alternatief om lokaal te ontwikkelen. Een uitzondering is Duitsland met 'Demokratie leben!': een landelijk beleidsprogramma dat radicalisering en (moslim)discriminatie op verschillende gronden aanpakt. De aanpak van moslimdiscriminatie is hierbij integraal verbonden met de thema's democratie en diversiteit en met de aanpak van extremisme, waaronder rechts- en moslimextremisme. Dit programma had in eerste instantie moslimextremisme en diversiteit in de Duitse maatschappij in het algemeen geagendeerd (2014-2019), waardoor in het nieuwe programmaronde van 2020-2024 moslimdiscriminatie opgenomen kon worden. Met de input van de uitvoerders wordt het programma geëvalueerd, wat ervoor zorgt dat het programma doorontwikkeld wordt en de nieuwste maatschappelijke kwesties geagendeerd worden. In de eerste ronde was de doelgroep bereikt, waardoor verdere maatschappelijke problemen zoals moslimdiscriminatie in de tweede ronde (2019-2024) op de agenda zijn gekomen.

⁷ De andere themavelden zijn onder andere homo- en transhaat, Romahaat, racisme en antisemitisme.

3 Kansrijke aanpakken

In dit hoofdstuk beschrijven wij drie aanpakken. Ten eerste beschrijven wij een gemeentelijk beleid uit Zweden, waarbinnen gelijkheid en het tegengaan van discriminatie belangrijke onderdelen zijn. Ten tweede komt de gemeentelijke aanpak uit de Oostenrijkse stad Graz ten aanzien van het bestrijden van *hatespeech* aan de orde. In de derde plaats beschrijven wij het themagebied 'Islamofobie en geweld tegen moslims' uit de landelijke aanpak 'Demokratie leben!' in Duitsland. In de drie paragrafen beschrijven wij achtereenvolgens de aanpakken, de resultaten en effecten, waarom de betreffende interventie werkt en wat er nog aan verbeterd kan worden. Elke paragraaf sluiten we af met kennis uit de literatuur met betrekking tot de beschreven interventie.

3.1 INTEGRAAL GEMEENTELIJK BELEID: INTERCULTURELE STRATEGIE GEMEENTE BOTKYRKA, ZWEDEN

3.1.1 Beschrijving van de interventie

Botkyrka is een Zweedse gemeente waarin de meerderheid van de populatie een migratieachtergrond heeft. Tussen 2010 en 2016 is er een 'interculturele strategie' ingevoerd. Het vernieuwende karakter van het gemeentelijk beleid was dat het zich niet op integratie richtte. Daarentegen richtte het zich op een positieve benadering van diversiteit, een eerlijke herverdeling van de middelen en gelijkheid tussen inwoners, zo vertelde de wetenschapper die het beleid evalueerde (respondent 2). De strategietekst over dit beleid benadrukt het belang van ontwikkelprocessen die zorgen voor gelijkheid onder alle inwoners, ongeacht hun achtergrond (Kefala et al., 2016). De tekst benadrukt ook het belang dat binnen de gemeente het beeld verandert over inwoners die als 'niet-Zweden' worden gezien en dat culturele diversiteit als een voordeel beschouwd wordt in het teken van het democratisch ideaal van gelijkheid. Interculturaliteit wordt verondersteld zich te kunnen verenigen met het rechten- en groeiperspectief: wanneer individuen gelijke rechten krijgen, zullen ze ook kunnen bijdragen aan de economische en aan maatschappelijke ontwikkeling. Een interculturele benadering wordt omschreven als open en flexibel, wat segregatie, vooroordelen en discriminatie in de gemeente tegengaat. De benadering wordt gekenmerkt door een bewustzijn van de eigen culturele uitingen en die van anderen (Kefala et al., 2016).

De interculturele strategie streeft ernaar om vanuit dit begrip en dit ideaal 'structuren en activiteiten te ontwikkelen zodat ze aansluiten bij de maatschappelijke veranderingen die in de afgelopen veertig jaar hebben plaatsgevonden'(Kefala et al., 2016). De overkoepelende doelstelling van de interculturele strategie is de volgende:

“meisjes en jongens, vrouwen en mannen die in Botkyrka wonen, ongeacht hun sociale en etnische achtergrond, zouden niet alleen dezelfde kansen moeten hebben voor onderwijs, werk en wooncarrières als anderen, ze moeten ook een voorsprong hebben op een geglobaliseerde arbeidsmarkt en in de samenleving als geheel” (Kefala et al., 2016).

Botkyrka's interculturele strategie is gebaseerd op het tienpuntenplan van de ECCAR (European Coalition of Cities Against Racism)⁸ Verder is Botkyrka lid van het ICC (Intercultural Cities Network) en nam het initiatief om een lokaal Unesco-centrum op te zetten onder de naam Unesco LUCS (Lokaal Unescocentrum voor Samenwerking). Het doel van het centrum is om kennis, methoden en instrumenten te verzamelen en te verspreiden om racisme en discriminatie tegen te gaan (Kefala et al., 2016).

De interculturele strategie van Botkyrka is bedoeld voor de lange termijn. De uitvoering is in fasen, waarbij er een planning is met streefdoelen met een looptijd van vijf, tien en vijftien jaar:

- Binnen vijf jaar wordt een niet-discriminerend gemeentelijk apparaat ontwikkeld.
- Binnen tien jaar wordt etnische diversiteit gezien als een voordeel en basis voor groei.
- Binnen vijftien jaar worden ongelijkheden op basis van sociale en etnische achtergrond uit de weg geruimd en krijgt elke inwoner van de gemeente gelijke toegang tot economische middelen.

Deze beschrijving van de interventie focust zich op de eerste zes jaar. De doelen van de eerste streefperiode waren de volgende:

- Het gemeentelijk personeel ontwikkelt zijn interculturele competenties, gedefinieerd als het vermogen om te reflecteren op eigen culturele uitingen en een open en respectvolle houding te ontwikkelen ten opzichte van andere culturen.
- De gemeente staat open voor dialoog en samenwerking met burgers en burgerorganisaties die adviseren over het tegengaan van racisme en discriminatie (Kefala et al., 2016).

Voor deze doeleinden zijn verschillende aanpakken ingezet voor het gemeentelijk personeel, zoals workshops en online trainingen met betrekking tot diverse thema's. Voorbeelden zijn het bespreken van interculturele dilemma's, het inzetten van interculturele competenties tijdens de dagelijkse werkzaamheden, gendergelijkheid en kritisch reflectievermogen met betrekking tot dominante gendernormen, en een procesmanagement op strategisch niveau om de continuïteit van de uitvoering en het begrip van interculturaliteit te verankeren binnen de gemeentelijke organisatie (Kefala et al., 2016).

3.1.2 Effecten en resultaten

Er is een evaluatieonderzoek uitgevoerd over de eerste zes jaar van de uitvoering van het beleid. Het doel was om te onderzoeken hoe het begrip en de competenties rondom interculturaliteit in deze zes jaar zijn ontwikkeld en in welke mate het beleid is uitgevoerd in de gemeentebesturen en op operationeel niveau (Kefala et al., 2016). Voor deze evaluatie zijn ongeveer dertig kwalitatieve semigestructureerde interviews afgenomen en is een uitgebreide documentanalyse van de gemeentelijke plannen en richtlijnen uitgevoerd. Hieronder beschrijven we de resultaten van dit onderzoek: *Voorlopige utopieën. Evaluatie van de strategie voor een intercultureel Botkyrka* (Kefala et al., 2016).

8 (1) Raadpleeg verschillende belanghebbenden en groepen om de ontwikkelingen te volgen. (2) Integreer doelen, statistieken en indicatoren in het controlesysteem van de gemeente. (3) Bied ondersteuning aan mensen die discriminatie en racisme ervaren. (4) Informeer over bestaande rechten en verplichtingen. (5) Bevorder gelijke rechten en verplichtingen. (6) Zorg ervoor dat de gemeente een niet-discriminerende werkgever en welzijnsaanbieder is. (7) Bied gelijke toegang tot huisvesting. (8) Pak discriminatie en racisme aan door middel van onderwijs. (9) Draag bij aan een interculturele benadering van sociale planning. (10) Ga haatmisdrijven tegen en bied handvatten voor conflictbeheersing.

- De interculturele strategie van Botkyrka wordt beschouwd als een good practice voor andere gemeenten in Zweden. Omdat de gemeente deelneemt aan internationale netwerken zoals de ECCAR en ICC, vindt er kennisuitwisseling plaats op nationaal niveau. Kennisuitwisseling en inspiratie binnen deze netwerken leidde ertoe dat een andere gemeente ook een interculturele strategie ontwikkelde waarvoor het voorbeeld van Botkyrka de basis vormde (Kefala et al., 2016).
- Het is duidelijk dat de strategie een gemeenschappelijk referentiepunt is geworden binnen de gemeentelijke visie en doelen (Kefala et al., 2016). Dit betreft de gewenste kwaliteiten en competenties van de medewerkers, de aard van gemeentelijke relaties met de burgers, en de doelen die de gemeente moet bereiken op het gebied van gelijkheid en mensenrechten in de gemeente. Zoals een van de respondenten vanuit het evaluatieonderzoek opmerkt:

“Hoewel het kan lijken alsof dergelijke documenten alleen op de plank blijven liggen, treden er in de praktijk werkelijk veranderingen op. Er is een discursieve verandering, gesprekken worden steeds meer vanuit een machtsperspectief gevoerd. Dat is misschien niet zichtbaar in de doelindicatoren en vervolgcities, maar die zijn er toch wel.” (Kefala et al., 2016)

- Meerdere geïnterviewden spraken hun waardering uit voor de aangeboden trainingen en workshops (Kefala et al., 2016).
- Mede door de strategie zijn politici zich bewust geworden van het belang van gelijkheid onder religies, zei een van de onderzoekers die de interculturele strategie evalueerde. Discriminerende gemeentelijke praktijken over controversiële zaken zijn afgenomen (Kefala et al., 2016). Een controversiële kwestie in Zweden is de oproep tot gebed door moskeeën, omdat dit door de jaren heen in het politieke discours een veiligheidskwestie is geworden, aldus de onderzoeker. Hierdoor is het in Zweden gebruikelijk dat moskeeën van de gemeente geen vergunning krijgen voor de oproep tot gebed, vanuit de aanname dat moskeebezoek radicalisering bevordert. Dit terwijl het kerken wel is toegestaan om de klokken te luiden voorafgaand aan een kerkdienst. Botkyrka werd een landelijk voorbeeld waar deze kwestie op een competente en alternatieve manier is aangepakt. Na een screening door de politie is namelijk een vergunning gegeven voor de oproep tot gebed. Zo vertelde de onderzoeker die de interculturele strategie evalueerde:

“In Botkyrka behandelde de gemeente de moskee gelijk aan kerken en gaf de vergunning, omdat zij volgens de principes van het interculturele beleid handelde.” (respondent 2)

Verder is de discriminatie en segregatie op de woningmarkt afgenomen omdat de gemeente in haar huisvestingsbeleid rekening hield met de samenstelling van de lokale bevolking (Kefala et al., 2016). Terwijl vroeger het doel was om inwoners met een Zweedse achtergrond aan te trekken, zijn er nu mechanismen ingezet waarbij inwoners van diverse achtergronden een kans hebben voor een wooncarrière binnen de gemeente.

- Het concept van interculturaliteit is verankerd op hogere managementniveaus binnen de gemeente, waardoor de strategie omarmd wordt en daaruit activiteiten voortvloeien (Kefala et al., 2016).
- Als gevolg van de interculturele strategie zijn vanuit de gemeente tientallen aanpakken en activiteiten ingezet (Kefala et al., 2016). Het gaat hierbij onder andere om projecten voor werkgevers over inclusieve en competentiegerichte werving en selectie, mentortraining voor geweldpreventie, ontmoetingsinitiatieven tussen inwoners met verschillende achtergronden, een inclusieve kleuterschool en het introduceren van interculturele normen en waarden in andere onderwijsinstellingen, het introduceren van taalkeuze in de thuiszorg, samenwerking met het antidiscriminatiebureau en de interreligieuze raad, en bewustwordingsevenementen over discriminatie.

- Binnen de gemeente hebben verschillende afdelingen de strategie omarmd en geïntegreerd, aldus de onderzoeker. Hierbinnen dient de afdeling 'Cultuur en vrije tijd' als model voor andere afdelingen, omdat deze afdeling de strategie in al haar actieplannen en eenheden opnam (Kefala et al., 2016).
- De respondenten van het onderzoek beseffen dat het belangrijk is dat alle inwoners toegang hebben tot de gemeentelijke diensten en ze vinden dat de interculturele strategie een rol kan spelen om dat mogelijk te maken (Kefala et al., 2016).
- In het evaluatieonderzoek wordt geconcludeerd dat de interculturele strategie van Botkyrka waardevol is als tegenkracht tegen racisme en extremistisch nationalisme (Kefala et al., 2016). De onderzoekers pleiten ervoor om de strategie voort te zetten en te verbeteren.

3.1.3 Waarom werkt het?

- De strategie is uitgewerkt en geïmplementeerd door een brede politieke samenstelling, wat haar legitimiteit versterkt (Kefala et al., 2016).
- Culturele diversiteit wordt als een potentieel voordeel verbeeld en niet als een probleem (zoals dat gebruikelijk is bij integratiebeleid) (Kefala et al., 2016).
- Het beleid drukt een visie uit van een inclusieve vorm van lokaal burgerschap die een cultureel dynamische gemeenschap beoogt in plaats van een cultureel verenigde homogene natie van 'Zweed zijn' (Kefala et al., 2016). Of simpel gezegd: het uitgangspunt is dat Zweedse burgers onderling verschillen in cultuur en achtergrond.
- Het concept interculturaliteit werd eerst als abstract en nieuw ervaren onder de medewerkers, wat voor discussies zorgde (Kefala et al., 2016). Hoewel het begrip 'interculturaliteit' gemengd en gevarieerd werd ontvangen, lieten de discussies eromheen zien dat er bij de medewerkers reflectie had plaatsgevonden. Volgens het evaluatierapport wijst dit erop dat de uitvoering werkt.
- Een expert van het onderzoeksbureau vertelt dat alhoewel de strategie (moslim)racisme en discriminatie niet direct aanpakt, het bestrijden van discriminatie wel een integraal onderdeel van de aanpak vormt (respondent 2). Deze indirecte manier van formuleren van doelen werkt effectiever, aldus de onderzoeker. Het is een strategische keuze om de strategie langs de waarden van interculturaliteit te formuleren vanwege de politieke gevoeligheid rondom de moslimgemeenschap. De onderzoeker noemde deze interculturele benadering een 'zachte' aanpak: het invoeren van democratische idealen zorgt voor bewustwording rond ongelijkheden. De aanpak stelt discriminatie en racisme niet direct aan de orde, maar is een begin van een langer proces, aldus de onderzoeker: **"Het is een symbolisch beleid, wat ervoor zorgt dat politici bepaalde problemen op een andere manier benaderen en oplossen" (respondent 2).**

Toch kan deze positieve benadering – 'integratie is niet het probleem, ongelijkheid wel' – op een gegeven moment concrete, systematische verandering brengen op het gebied van discriminatie. Het is het noodzakelijke deel van een langer proces, aldus de expert.

3.1.4 Wat zijn de verbeterpunten?

- Er waren geen sanctie- en follow-up-mechanismen ingebouwd, waardoor de strategie geen prioriteit had bij de gemeentelijke afdelingen. Dit leidde ook tot willekeurige en ongelijkmatige uitvoering door de verschillende afdelingen. Centraal aangeboden opleidingsinitiatieven vonden bijvoorbeeld alleen tijdens de eerste drie jaar plaats en werden niet opgevolgd en geborgd (Kefala et al., 2016).
- De uitvoering was niet voldoende gefinancierd:
 - Medewerkers van de gemeente hebben bij de uitvoering ondersteunend personeel gemist. Sommige van deze respondenten gaven aan dat ze door gebrek aan voldoende personeel er niet voor hebben gekozen om de strategie aan te pakken en uit te voeren in hun activiteiten. Vaak kende de uitvoering van de strategie een projectmatige aanpak met externe financiering en acquisitie, wat bij het personeel voor extra administratieve last zorgde.
 - Ook ervoeren de medewerkers van de gemeente de uitvoering van de strategie als een extra last boven op de bureaucratische druk die er al was. Hierdoor was het ook een uitdaging om collega's erbij te betrekken, geven respondenten van het evaluatieonderzoek aan. Er was vaak gewerkt met stagiaires of tijdelijke medewerkers, die tijdens de uitvoering niet over de juiste vaardigheden beschikten (Kefala et al., 2016).
- Verschillen in de ontvangst en interpretatie van de strategie:
 - De meest voorkomende kritiek op de interculturele strategie was dat deze onbegrijpelijk en abstract was en er een duidelijke verbinding ontbrak met de activiteiten van de gemeentelijke eenheden. Dit ondanks het feit dat de tekst van het strategieplan zodanig was opgebouwd dat er concrete implementatievoorstellen bij de uitvoeringsgebieden stonden vermeld. Mogelijk speelde mee dat onder de gemeentelijke medewerkers het begrip van intercultureelheid en de interpretatie van de interculturele strategie varieerde. Hoe meer betrokken een respondent was in intercultureel werk, hoe dieper en complexer het begrip in de uitvoering werd uitgewerkt.
 - Medewerkers van de gemeente die enthousiast waren over het beleid vonden dat de aangeboden trainingen en workshops onvoldoende waren om hun effecten te verankeren en dat er meer continuïteit en systemische implementatie nodig was. Een ander deel van de medewerkers, namelijk degenen die al met minderheidsgroepen werkten, vonden juist dat zij al over voldoende interculturele competenties beschikten en dat de trainingen overbodig waren (Kefala et al., 2016).
- De opgedane kennis en effecten leken niet goed geborgd. De uitvoering van de strategie is erg persoonsafhankelijk geweest, waardoor opgedane kennis en competenties (deels) verloren zijn gegaan door het veranderende personeelsbestand (Kefala et al., 2016).
- Burgers van de gemeente (en hun behoeften) waren nauwelijks betrokken bij de uitvoering van het beleid. In de evaluatierapportage staat dit als volgt vermeld: **“Burgers en gebruikers zijn abstracte objecten in de strategie en er is een gebrek aan kennis over hoe zij hun eigen behoeften zien.”** (Kefala et al. 2016, p. 29)
- De strategie was van bovenaf ingevoerd, wat ervoor zorgde dat de ideeën van de strategie onder managers goed verankerd waren. Het was echter een uitdaging om medewerkers op het uitvoeringsniveau mee te krijgen (Kefala et al., 2016).

Box 2. Ter vergelijking – Barcelona Intercultural Plan

Een vergelijkbare aanpak is het Barcelona Intercultural Plan.⁹ Barcelona was een van de Europese koplopers met betrekking tot stedelijk intercultureel beleid en diende als inspiratiebron voor de interculturele strategie van Botkyrka (Kefala et al., 2016). Beide aanpakken stellen moslimdiscriminatie op een meer indirecte manier aan de orde door ongelijkheid van migrantengroepen aan te pakken. Dit soort strategieën is geschikt voor de huidige stand van zaken in Europa rondom de kwestie van moslimdiscriminatie, aldus de expert van de Europese Commissie (respondent 1). Volgens hem gaat het in deze fase om het agenderen van de problematiek rondom moslimhaat en -discriminatie. Net als in Botkyrka zijn er in Barcelona meerdere activiteiten en projecten uitgevoerd in het kader van dit beleid. Het Barcelona Intercultural Plan werd door de expert van de EU-commissie een 'structurele dialoogaanpak' genoemd. Het houdt in: platforms, structurele netwerken en netwerkbijeenkomsten waarbij diverse partijen – beleidsmakers, overheidsinstanties, equality bodies, levensbeschouwelijke instanties, maatschappelijke organisaties, initiatiefnemers en organisaties uit de moslimgemeenschap – elkaar raadplegen en in diverse projecten samenwerken. Volgens de expert van de EU-commissie is dit een van de meest effectieve middelen om moslimdiscriminatie te bestrijden. De reden hiervoor is dat het nu vaak nog ontbreekt aan "bewustwording van hoe groot de schaal van het probleem is" (respondent 1). De onwetendheid over de mate van moslimdiscriminatie heeft ook te maken met de lage meldings- en registratiecijfers. Structurele vormen van samenwerking kunnen ervoor zorgen dat het vraagstuk moslimdiscriminatie geagendeerd wordt bij de betrokken partijen, wat volgens de expert voor bewustwording zorgt. Op het niveau van de uitvoering van individuele aanpakken hoeft het doel 'het bestrijden van moslimdiscriminatie' niet benoemd te worden, zegt een andere expert, om weerstand bij inwoners te voorkomen (respondent 11). Het faciliteren van verbindingen op buurt- en straatniveau onder inwoners van diverse religieuze achtergronden in het algemeen is belangrijker, zodat inwoners elkaar kunnen gaan leren kennen, aldus een gemeentelijk ambtenaar in Barcelona. Het doel van deze aanpakken is om het dominante negatieve beeld rondom moslims te veranderen: *"Mede door de goede ervaringen met moslims worden onder de inwoners alternatieve narratieven gecreëerd."* (respondent 11)

3.1.5 Wat zegt de literatuur?

In dit project wordt het thema moslimdiscriminatie niet expliciet benoemd, maar is het onderdeel van een breder thema: een positieve benadering van diversiteit, een eerlijke herverdeling van de middelen en gelijkheid tussen inwoners. Er is een aantal aanwijzingen dat het stellen van een positief geformuleerde sociale norm over gelijkheid, diversiteit of eerlijkheid kan werken om verschillende typen van discriminatie tegen te gaan. Allereerst is er een studie van Does, Derks en Ellemers (2011), waaruit naar voren komt dat

9 De interventie uit Barcelona is niet opgenomen in deze rapportage omdat de materie minder toegankelijk was met betrekking tot de uitvoerende experts en de documentatie van de interventies.

'witte' Nederlandse mensen zich meer inspinnen voor culturele diversiteit als zij aangesproken worden op morele idealen van gelijkheid en eerlijkheid. Dit werkt beter dan een situatie waarin deze idealen worden beschreven als een verplichting. Een andere studie waarin sociale normen algemeen gesteld worden – en niet ten aanzien van een specifieke groep of een specifieke vorm van discriminatie – is van Hertel en Kerr uit 2001. Zij deelden in hun experiment deelnemers in fictieve groepen in en vervolgens herinnerden zij het ene deel van iedere groep aan de waarde 'loyaliteit' en het andere deel aan de waarde 'eerlijkheid'. Wanneer deelnemers waren herinnerd aan de waarde 'eerlijkheid', was er minder kans dat zij hun groep voortrokken dan wanneer zij herinnerd waren aan de waarde 'loyaliteit'. Er werd hier dus geen norm gesteld ten aanzien van een specifieke groep ('moslimdiscriminatie is verkeerd'), maar deelnemers werden herinnerd aan algemene waarden die van toepassing zijn op de omgang met mensen uit verschillende groepen. Of dit ook echt effect heeft op de omgang met mensen uit verschillende groepen, is echter niet onderzocht.

Nog een aanwijzing komt uit een grootschalig experimenteel opgezet praktijkonderzoek van Paluck en Shepherd (2012). Hier was te zien hoe invloedrijke jongeren die getraind werden op het ingrijpen bij agressief gedrag tussen leerlingen onderling, daadwerkelijk de perceptie van sociale normen veranderden en sociaal gedrag bevorderden. Het ging hierbij echter niet om agressie ten aanzien van een specifieke groep, maar ten aanzien van alle leerlingen. Wat we uit deze studie kunnen afleiden, is dat sociale normen vrij algemeen gesteld kunnen worden om gedrag in de gewenste richting te zien veranderen. Dit sluit aan bij een review van Tankard en Paluck uit 2016, waarin het communiceren van sociale normen door groepsleden of leiders van groepen een effectieve aanpak blijkt voor uiteenlopende problemen.

Kortom: in verschillende studies wordt verondersteld dat algemene sociale normen voor sociaal en onbevooroordeeld gedrag een gunstig effect hebben op een positievere omgang tussen mensen. Maar er is niet met concrete bewijzen aangetoond, voor zover bij ons bekend, in hoeverre het stellen van een algemene antidiscriminatie- of gelijkheidsnorm leidt tot vermindering van verschillende vormen van discriminatie.

3.2 PUBLIEKE RUIMTE: VERKIEZINGSCAMPAGNEMONITORING OM HATESPEECH TE BESTRIJDEN IN GRAZ, OOSTENRIJK

3.2.1 Beschrijving van de aanpak

In Graz worden sinds 2007 de verkiezingscampagnes gemonitord door een onafhankelijke mensenrechtenraad. De monitoring heeft tot doel zowel burgers als politieke partijen aan te moedigen om kritisch te kijken naar de mensenrechtenaspecten van politieke programma's en politieke taal en om schendingen van mensenrechten tegen te gaan. Bij deze interventie wordt dus een duidelijke link gelegd tussen *hatespeech* en mensenrechten (zie ook [box 3](#)). Dit komt ook terug in het motto 'geen campagne voeren ten koste van mensen' en heeft te maken met de deelname van Graz aan internationale stedennetwerken (Starl, 2017). Graz is lid van het netwerk van Human Rights Cities en het is de eerste stad van de wereld die uitgeroepen werd tot een Human Rights City (Starl, 2017). Deze mensenrechtenprincipes zijn dan ook leidend in het gemeentelijke beleid van Graz. Verder is Graz lid van de ECCAR (European Coalition of Cities Against Racism). Door deze status is discriminerende of haatdragende taal als onacceptabel verklaard in het politieke discours (Starl, 2017).

In 2007 is door de burgemeester een onafhankelijke Gemeentelijke Mensenrechtenraad (MHRC) opgericht. Dit is een adviesraad van de gemeenteraad die toezicht houdt op de lokale naleving van mensenrechten. De mensenrechtenraad beslist jaarlijks zelfstandig over zijn werkprogramma, heeft een eigen statuut, een president en een eigen budget. Leden zijn gekozen uit vertegenwoordigers vanuit de rechterlijke macht, diverse

ombudsmannen, migrantenorganisaties, academici, politie en religieuze leiders, leden van de gemeenteraad en andere belanghebbenden op lokaal niveau. Het werk van de verkiezingsmonitoringscommissie is dus een onderdeel van de activiteiten van de mensenrechtenraad, die in Graz het mensenrechtenprincipe via verschillende aanpakken – zoals mediacampagnes, bewustwordingsworkshops en projecten in het onderwijs – bevordert (Starl, 2017).

De procedure van de verkiezingsmonitoring is als volgt. De monitoringscommissie verzamelt al het verkiezingscampagnemateriaal, de persrapporten en verklaringen van alle politieke partijen. Daarna vindt een objectieve evaluatie van het materiaal plaats, mede door een juridische en discoursanalyse. De basis hiervan vormen de mensenrechtennormen die vastgelegd zijn in de relevante wetgeving. Daarna publiceert de monitoringscommissie haar bevindingen en beoordelingen in een monitoringsrapport. Dit gebeurt binnen zes tot acht weken voor de verkiezingen via lokale mediakanalen. Het rapport is onderverdeeld in thema's, zoals racisme of het aanzetten tot haat, vrouwenrechten, kinderrechten en religieuze rechten. Deze lijst kan worden uitgebreid, afhankelijk van de onderwerpen die de politiek naar voren brengt. Voor het brede publiek zijn onderwerpen gemarkeerd met verkeerslichten: rood voor 'no go'-uitspraken, geel voor problematische uitspraken of standpunten en groen voor campagnes ter bevordering van de mensenrechten. Er is ook een sanctiemechanisme ingevoerd bij de verkiezingsmonitoring. De gemeenteraad kan een boete van maximaal € 30.000 opleggen aan politici die *hatespeech* bezigen. Het boetebedrag wordt van de partijsubsidie afgetrokken. De bevindingen van de monitoringscommissie en vervolgens de sanctieprocedure worden door een onafhankelijke arbitragecommissie van de rechtbank beoordeeld (Starl, 2016).

Onpartijdigheid van de monitoringscommissie is een basisvoorwaarde voor haar werkzaamheden (Starl, 2016). De monitoring is een officiële gemeentelijke inspanning, dus deze moet onpartijdigheid respecteren met betrekking tot de politieke inhoud. Anders zou het rapport functioneren als een stemadvies. Daarom concentreert het adviesrapport zich strikt op de mensenrechtenaspecten van het politieke discours. Verder worden zowel negatieve als positieve verklaringen geëvalueerd. De monitoring moet ook de vrijheid van meningsuiting respecteren. Ook moet de monitoringscommissie de grenzen van de rechterlijke macht respecteren: de monitoring kan het discours analyseren en evalueren met betrekking tot mensenrechten, maar kan nooit beslissen of uitspreken dat argumenten van politici in strijd zijn met de wet. Deze taken horen exclusief tot de reguliere rechtbanken (Starl, 2016).

Sinds 2012 wordt er in Graz ook een algemeen bureau voor de bestrijding van discriminatie gefinancierd, dat aan burgers individuele begeleiding biedt en expertopinionen uitbrengt.

Box 3. Het principe van mensenrechten onverenigbaar met het recht op vrije meningsuiting?

De casus van Graz laat zien dat het mogelijk is de grenzen tussen het principe van mensenrechten en het recht op vrije meningsuiting te verduidelijken. Hieronder lichten we toe hoe het vaststellen van duidelijke grenzen tussen deze twee grondrechten tot de institutionalisering van de verkiezingsmonitoring leidde.

Gedurende de verkiezingscampagne van 2007 verkondigde de FPÖ diverse negatieve standpunten tegen moslims. Nadat een kandidaat van de partij in het openbaar een speech had gehouden waarin hij suggereerde onder anderen moslimburgers 'terug te sturen' naar hun land van herkomst diende de officier van justitie een klacht in bij de Hoge Raad in Wenen (Starl, 2017). Kritische stemmen beschouwden de klacht als een onnodige inbreuk op het recht op vrije meningsuiting. De mensenrechtenraad kon de burgemeester en de bevoegde autoriteiten overtuigen dat het aanzetten tot haat een misdaad is die tot daadwerkelijke misdrijven kan leiden en dat het respecteren van de mensenrechten moest worden gehandhaafd. De rechtbank deelde deze mening en oordeelde dat de uitdrukkingen van de kandidaat objectief de potentie hadden om vijandige en negatieve emoties – zoals een agressieve en vijandige houding – tegenover de groep moslims bij de bevolking aan te wakkeren. “[De uitspraken suggereren] niets minder dan het weigeren van verblijf aan personen die in het land wonen alleen vanwege hun geloof”, aldus de verklaring van de rechtbank (Starl, 2017).

Dit was de eerste keer in Oostenrijk dat een politicus tijdens een verkiezingscampagne door een rechtbank ter verantwoording werd geroepen. Tijdens de bespreking pleitte de mensenrechtencommissie ook voor de invoering van een wettelijk verbod op het aanzetten tot haat, met het gevolg dat deze juridische duidelijkheid over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting leidde tot de institutionalisering van de verkiezingscampagnemonitoring in de gemeentelijke wet.

3.2.2 Effecten en resultaten

- De institutionalisering van de monitoring heeft tot een verzachting in de toon van de politieke discussie geleid (Starl, 2017); zoals hierboven worden alle campagnes gemonitord en houden de partijen zich goed aan de regels. Verder stelde een effectiviteitsonderzoek van het Antidiscriminatiebureau van Stiermarken vast dat de inzet van de verkiezingscampagnemonitoring een indirecte bijdrage geleverd had aan de vermindering van het aantal gemelde misdrijven in de publieke ruimte (Grabovac, 2013).
- ‘Bewustmaking’ via de media leidde tot een brede publieke discussie en tot hogere bewustwording van mensenrechtenkwesties op lokaal niveau (Starl, 2017).
- Volgens de coördinator van de commissie is de taal van de politieke partijen veranderd: **“Voor 2007 werd er niet gesproken over mensenrechten door de politieke partijen. Dit is veranderd. Nu is het een routine onder partijen om hun activiteiten te rechtvaardigen met mensenrechtentaal. Zelfs de rechtse partijen werken met de mensenrechtentaal. En dit komt door de campagne.” (respondent 5)**

- Bij de laatste, vierde evaluatieronde in 2017 had de monitoringscommissie de verkiezingscampagne als 'zeer vreedzaam' beoordeeld. Volgens de rapportage werden mensenrechten nageleefd en zijn er geen verbale aanvallen gesignaleerd. Wel had de commissie opgemerkt dat de verkiezingscampagne van de FPÖ voornamelijk betrekking had op buitenlanders die als 'anders' en op een negatieve manier werden verbeeld (Mensenrechtencommissie, 2017).
- Het beleid werd een goed voorbeeld voor andere gemeenten. Het voorbeeld werd volledig gevolgd in Salzburg. Het werd gedeeltelijk ingevoerd in Wenen en op dezelfde manier in Londen en Barcelona (Starl, 2017).

3.2.3 Waarom werkt het?

- Het in de politieke discussie tegengaan van *hatespeech* ten opzichte van moslims is een effectief middel om moslimdiscriminatie te bestrijden, aldus meerdere geïnterviewde experts. Ook geven experts aan dat positieve uitspraken over moslims discriminatie tegengaan. Twee experts uit Zweden (respondent 3 en 4) en een expert uit Spanje (respondent 10) geven echter aan dat er steeds minder positieve uitspraken over moslims worden gedaan. Een van de Nederlandse experts (gepensioneerd beleidsmaker) illustreerde het belang van uitspraken van politici in het bestrijden van moslimdiscriminatie met het voorbeeld van de Nieuw-Zeelandse premier Jacinda Ardern. Zij sprak haar solidariteit uit met haar islamitische medeburgers ('Ze horen bij ons') na de aanslagen op 15 maart 2019 in Christchurch. "Hiermee leverde zij een belangrijke bijdrage bij het verminderen van moslimhaat in Nieuw-Zeeland", zegt de expert (respondent 14).
- Gelooftwaardigheid, legitimiteit en communicatie van de monitoring:
 - De samenstelling van de monitoringscommissie heeft een brede representatie:

"Alle politieke partijen zijn meegenomen, wat ervoor zorgt dat de commissie als onafhankelijk, legitiem en geloofwaardig werd gezien. Wij betrekken alle politieke partijen, wat goed doet. Er is een dialoog, en er is geen reden om de onafhankelijkheid van de commissie te bevragen. Brede representatie is een werkzaam mechanisme: zo wordt onze boodschap breed verspreid." (respondent 5)
 - Omdat de lokale media betrokken zijn bij de communicatie over mensenrechten komt de boodschap van mensenrechtenbeleid – door de effectieve communicatie – als geloofwaardig over onder het brede publiek en de individuele burgers. Mensen werden zich ervan bewust dat mensenrechten ertoe doen in het dagelijks leven en dat het beleid een middel is om ervaringen van onrecht tegen te gaan (Starl, 2017).
 - De monitoringscommissie profileert zichzelf niet als een rechtskundig maar als een wetenschappelijk expert. Daarbij hoort ook het hanteren van een nauwkeurige, objectieve en wetenschappelijk onderbouwde evaluatiemethode van het verkiezingsmateriaal. Dit wordt als volgt uitgelegd door de coördinator van de monitoringscommissie:

"Expertleden mogen nooit een rechtskundig advies geven. Anders krijg je het argument dat jij geen bevoegde bent. Maar onze methodologie beschermt ons daartegen. Daarbinnen heb je de ruimte om alles te doen wat gerechtvaardigd is. Onze methodologie is onze succesfactor: je houdt je methodologie voor jezelf. Dat maakt het interessant. En je moet objectief blijven. Vanaf het begin moet je autoriteit en expertise uitstralen. We hebben respect gewonnen omdat wij alleen uitspraken analyseren die werkelijk in de discussie ontstaan. Dat maakt dat politici erover nadenken wat zij gaan zeggen." (respondent 5)

- Duurzame institutionele vormgeving:
 - Structuren zijn zodanig ingericht – zoals de monitoringscommissie van de mensenrechtenraad – dat deze de duurzaamheid van het mensenrechtenbeleid over de verkiezings- en fiscale cycli garanderen (Starl, 2017).
 - Hierbij hoort een formeel en expliciet besluit en een uitdrukkelijke verklaring over de verbintenis vanuit de gemeentelijke administratie om haar beleid ten aanzien van maximaal haalbare mensenrechtenprincipes daadwerkelijk uit te voeren (Starl, 2017).
 - De uitvoering van het gemeentelijk beleid werd door de evaluatie van de beleidsresultaten gewaarborgd. De evaluatie zorgt ervoor dat het gemeentelijk bestuur permanent kritisch blijft kijken en zich inspant bij de uitvoering om goede resultaten te behalen (Starl, 2017). Bij het evaluatieproces ligt de focus op onafhankelijkheid, objectiviteit en feitelijke resultaten, wat een sfeer van wederzijds respect voor waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit schept onder de betrokken organisaties, de gemeenschap en andere instanties.
- Integrale benadering vanuit het mensenrechtenaspect:
 - Alle gemeentelijke structuren, besluitvormingsprocessen, beleidsuitvoering en instellingen zijn gericht op het respecteren van mensenrechten. Er is gewerkt op verschillende niveaus: politiek, administratief, op het niveau van het maatschappelijk middenveld en op dat van het grote publiek (Starl, 2017).
 - Objectiviteit en onpartijdigheid zijn gewaarborgd omdat de verkiezingsmonitoring niet als een politieke kwestie is benaderd. *Hatespeech* wordt vanuit de mensenrechtenbenadering aangepakt, wat niet onverenigbaar is met het principe van vrijheid van meningsuiting.
 - Het mensenrechtenaspect fungeert, evenals de onafhankelijkheid van de commissie, als een noodzakelijke referentie voor acties van politieke partijen, autoriteiten en het maatschappelijk middenveld. Partijen zijn gestimuleerd om zich vanuit een mensenrechtenperspectief verantwoordelijk te voelen en zelfreflectie uit te oefenen over hun praktijken.
- Sanctiemechanisme en normen stellen: in het eerste jaar van de monitoring is meteen een concreet voorbeeld gesteld dat mensenrechten onverenigbaar zijn met *hatespeech* en dat dit op een objectieve manier beoordeeld kan worden. Dit leidde tot institutionalisering van het sanctiemechanisme in de lokale wetgeving.
- Een lokale aanpak die ingebed is in internationale netwerken:
 - De stad Graz is aangesloten bij het internationale netwerk van de ECCAR en is de eerste Human Rights City ter wereld. Dit soort netwerken is belangrijk bij het verbeteren van het internationale imago van een stad, wat de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen en beleid stimuleert.
 - Bij het formaliseren van het beleid is er samengewerkt met diverse mensenrechteninstanties, zoals internationaal toezichthoudende instanties van de Europese Unie. Verder is er samengewerkt met het maatschappelijk middenveld, de landelijke wetgever en de lokale overheid (Starl, 2017).
 - Tegelijkertijd bouwt de commissie sterk op haar kennis over de lokale context en het politieke klimaat.

3.2.4 Wat zijn de verbeterpunten?

Noch de deskresearch noch het interview met de expert heeft verbeterpunten opgeleverd. Uit het interview met de respondent die als wetenschappelijk lid is van de monitoringscommissie, komt naar voren dat het uitstralen van autoriteit als expert en een 'vlekkeloze' aanpak een integraal onderdeel is van de strategie om het werk van de verkiezingsmonitoring effectief te blijven uitvoeren (respondent 5).

3.2.5 Wat zegt de literatuur?

In Europese landen is er een algemene trend dat moslimdiscriminatie en de negatieve effecten hiervan door extreemrechtse partijen versterkt worden (Bayrakli & Hafez, 2019). Uit verschillende bronnen blijkt dat door negatieve uitspraken in het publieke discours over de moslimgemeenschap moslimhaat en discriminatie toenemen (Bayrakli & Hafez, 2019, SETA, 2019). Vanuit deze bevinding is het dan ook logisch dat het verbod op *hatespeech* een effectief middel kan zijn om moslimdiscriminatie te bestrijden. Zoals beschreven in het KIS-dossier *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*, kunnen mensen met autoriteit zoals vanuit de overheid sociale normen stellen en daarmee discriminatie tegengaan (Felten et al., 2020). Een sociale norm is de perceptie van wat typisch of wenselijk is in een bepaalde groep of situatie. De sociale norm heeft een sterke invloed op het gedrag van mensen (Tankard & Paluck, 2016). Wanneer mensen denken dat anderen discriminatie afkeuren, gaan ze minder discrimineren (Bennett & Sekaquaptewa, 2014; Munger, 2017; Wittenbrink & Henly, 2006; Sechrist & Milford, 2007). Omdat sociale normen gaan over groepsnormen, werkt het mechanisme alleen als de normen gecommuniceerd worden door iemand die tot de eigen groep wordt gerekend. Het werkt dus niet met meningen van mensen die men niet kent en die van buiten de eigen groep komen (zie o.a. Munger, 2017). Sociale normen kunnen ook een negatieve werking hebben. Wanneer mensen denken dat discriminatie vaker voorkomt, wordt er meer gediscrimineerd (Blanchard, 1994). Wetten en beleid kunnen wel een rol spelen in het veranderen van sociale normen. Onderzoeken tonen bijvoorbeeld aan dat door het opstellen en communiceren van wet- en regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld de positie van LHBT-personen, deze groep minder gediscrimineerd wordt (Barron & Hebl, 2013; Tankard & Paluck, 2017). Ten slotte kan ook van een benadering vanuit mensenrechten of instituten voor de mensenrechten een normerende werking uitgaan (Noh, 2016; Pereira, Monteiro & Camino, 2009).

3.3 'ISLAMOFOBIE'¹⁰ EN GEWELD TEGEN MOSLIMS': MODELPROJECTEN 'DEMOKRATIE LEBEN!' IN DUITSLAND

3.3.1 Beschrijving van de aanpak

Het thema 'Islamofobie en geweld tegen moslims' is een nieuw, in 2019 ingevoerd themagebied van het Duitse beleidsprogramma 'Demokratie leben!' Het is een nieuwe bijdrage aan het bredere programmagebied 'Groepsgerelateerde misantropie en democratieversterking op het platteland'. Vanuit de documentatie van het beleidsprogramma blijkt dat de invoering van het thema een mijlpaal was in het programma, omdat hiermee voor de eerste keer het thema moslimhaat¹¹ binnen het beleidsprogramma apart en onafhankelijk van het thema moslimextremisme behandeld werd (Brand et al., 2020). In 2019 zijn er in totaal vijftien modelprojecten gefinancierd binnen het Duitse onderwijsveld. Modelprojecten zijn veldexperimenten die door lokale (onderwijs)instellingen en het maatschappelijk middenveld worden uitgevoerd. Deze projecten hebben verschillende focussen: een deel van de projecten legt de nadruk op bewustwording over de islam en religieuze vrijheid. Een ander deel focust juist op moslimdiscriminatie; dit wordt in de

¹⁰ Islamofobie is een controversieel begrip. Gangbare invulling is de afwijzing van de islamreligie (in tegenstelling tot antimoslimracisme of moslimdiscriminatie dat wijst op 'afkeer' of benadeling van mensen met een moslimachtergrond). Volgens critici is het gebruik van de term een manier om kritiek op de islam af te doen als een overtrokken angst. Het begrip wordt veel gebruikt door de instanties van de Europese Unie, de VN en door de geïnterviewde experts. In deze rapportage gebruiken we de term alleen in de context van het omgeschreven programmagebied 'Islamofobie en geweld tegen moslims' van het beleidsprogramma 'Demokratie leben!'

¹¹ De term 'moslimhaat' is de term die gebruikt wordt in de beleidsdocumenten.

wetenschappelijke evaluatie als een meer kritische benadering benoemd omdat deze de benadeling van moslims direct aankaart. Denk hierbij aan projecten die de empowerment en een bredere politieke representatie van moslimjeugd beogen, of aan een bewustwordingstraining over moslimdiscriminatie voor het schoolpersoneel. De meeste van deze eerste projecten van de financieringsronde 2019-2024 zijn drie jaar lang gefinancierd, vertelde een van de geïnterviewde beleidsexperts. Zoals kenmerkend voor het hele beleidsprogramma 'Demokratie leben!' zijn innovatieve aanpakken ook op dit themaveld aangemoedigd, waarbij het uitgangspunt is dat zowel uit successen als uit mislukkingen geleerd kan worden.

3.3.2 Effecten en resultaten

Zoals hierboven beschreven, worden er een aantal modelprojecten uitgevoerd die in focus, methode en locatie verschillen (omdat de moslimpopulatie per locatie ook varieert). Hierdoor zijn de resultaten en effecten per type project ook verschillend. In deze beschrijving maken we gebruik van de globale evaluatie van het themagebied 'Islamofobie en geweld tegen moslims'. Dit geeft een beeld van wat wel en wat niet werkt bij de verschillende typen aanpakken. Bij deze beschrijving is het interview met een beleidsexpert en de evaluatierapportage van het Duitse Jeugdinstituut leidend. De evaluatie vond plaats door het afnemen van een online enquête, interviews met uitvoerders, en observaties (Brand et al., 2020).

- Door het invoeren van het nieuwe, afzonderlijke themagebied gericht op het tegengaan van moslimdiscriminatie, is het impliciete beeld over moslimjongeren als een 'probleemgroep' aan het veranderen (Brand et al., 2020). Hierdoor is de inhoudelijke aandacht verschoven van een preventieve benadering (in verband met radicalisering) naar een participatorische en empowerende benadering ten opzichte van moslims. De meeste modelprojecten hebben ook expliciet benadrukt dat hun project niets te maken heeft met preventieve aanpakken ten opzichte van islam-extremisme. Met deze projecten zijn goede resultaten bereikt (Brand et al., 2020).
- De evaluatierapportage geeft aan dat de uitgevoerde modelprojecten van 2019 innovatieve, nieuwe aspecten hebben en dat deze per type aanpak en locatie verschillen (Brand et al., 2020). Deze beschrijven we hieronder.
 - Veel modelprojecten hebben de problematiek van moslimdiscriminatie aan de orde gesteld in hun lokale onderwijsveld. Denk hierbij aan onderwijsinstellingen of federale staten waarin moslimdiscriminatie eerder niet op de agenda stond. De volgende stap op deze locaties is om innovatieve aanpakken die ergens anders al werken, over te nemen en te gaan uitvoeren, aldus de rapportage (Brand et al., 2020).
 - Bij de projecten was het doel om discriminatie en racisme structureel aan te pakken door de politieke representatie van moslimjeugd te vergroten; dit werd als positief beoordeeld. Deze modelprojecten hebben een participatorische benadering gehanteerd waarbij het migratieverhaal, de behoeften van de jongeren en het veranderen van het negatieve discours centraal stonden. Het is vastgesteld dat empowermentmethodieken jongeren daadwerkelijk in staat stelden om voor zichzelf op te komen. Deze hebben een potentie voor innovatie, volgens de evaluatie (Brand et al., 2020). Bij dit type projecten is het advies om moslimjongeren in institutionele structuren op te nemen, met het doel dat zij bij anderen bewustwordingsprocessen aanwakkeren met betrekking tot ongelijkheid en machtsverschillen, aldus de beleidsexpert (respondent 7).
 - Er zijn innovatieve resultaten bereikt door juist ook mensen aan te spreken die zelf geen moslim zijn; er zijn dus met name ook andere doelgroepen bereikt. Hierdoor is de verantwoordelijkheid van de maatschappij als geheel met betrekking tot moslimdiscriminatie aangesproken (Brand et al., 2020). Ten eerste zijn modelprojecten tot stand gekomen waarin niet alleen jongeren

met een islamitische achtergrond maar een gevarieerde groep jongeren de doelgroep vormde. Veel van deze modelprojecten hebben een sterk methodische voorkeur voor ontmoetingen en contact tussen mensen die van elkaar verschillen in religie of achtergrond. De uitvoerders zien ontmoeting, discussie en confrontatie als een voorwaarde om projectdoelen te realiseren. In een aantal projecten is in de loop van de uitvoering afgezien van contact en ontmoetingen tussen mensen van verschillende religies en achtergrond. De reden hiervoor was dat de lokale context zodanig gepolariseerd was dat de methodiek tot meer conflict leidde en stereotypen over moslimjongeren versterkte. Om zulke effecten van een project goed in te schatten, is het nodig dat uitvoerders de grenzen van de uitvoerbaarheid goed inzien ten opzichte van mogelijkheden en beperkingen. Ook is het van belang dat zij een goed reflectief vermogen hebben ten opzichte van onderliggende machtsrelaties, aldus de evaluatierapportage. De doelgroepen zijn ook uitgebreid door onderwijsexperts en schoolpersoneel als deelnemers van de modelprojecten mee te nemen.

- In 2020 is het themagebied gecontinueerd. De beleidsexpert geeft aan dat er zes nieuwe modelprojecten worden gefinancierd.
- Tijdens de uitvoering kwam er steeds meer samenwerking tussen migrantenorganisaties en projectuitvoerders vanuit meerderheidsgroepen. Deze samenwerking werd ook steeds intensiever (Brand et al., 2020). Het bleek uit de ervaringen uit 2019 dat maatschappelijke organisaties (onder andere migranten- en moslimorganisaties) de geschikte kennis en expertise in huis hebben om nieuwe behoeften uit het praktijkveld te signaleren en blinde vlekken te identificeren qua problemen, doelgroepen, methoden en inhoud van de projecten, aldus de beleidsexpert (respondent 7). Daarom is de samenwerking met bestaande partners geïnstitutionaliseerd in de vorm van een competentienetwerk. Dit netwerk heeft als doel om kennis te delen en expertise te ontwikkelen over het themagebied en de resultaten in de loop van het programma in nationale structuren te verankeren. Verder is de subsidiewerving voor kleinere, innovatieve organisaties laagdrempeliger en flexibeler geworden. Er is namelijk besloten om naast de zes modelprojecten van 2020, ook ongeveer 300 kleine projecten te financieren (met een bedrag van € 5000 à € 1000 per project). Dit wordt door de partners van het competentienetwerk onderverdeeld in kleine, lokale organisaties. Verankering gebeurt ook door deze kleine projecten, die bijvoorbeeld de politieke representatie van de moslimjeugd beogen (respondent 7).

3.3.3 Waarom werkt het?

- Sinds 2019 zijn vraagstukken rondom moslimdiscriminatie in het beleidsprogramma apart behandeld van het vraagstuk radicalisering. Door het invoeren van het specifieke en afzonderlijke themagebied 'islamofobie en geweld tegen moslims' binnen het bredere beleidsprogramma, is de aandacht verschoven van de radicalisering van moslimjeugd naar de andere kant van de problematiek: het tegengaan van een negatieve discours over moslims (Brand et al., 2020).
- Uit de rapportage van 2019 blijkt dat empowerment van jongeren een effectieve manier is om moslimdiscriminatie tegen te gaan. Dat houdt in: hun politieke representatie bevorderen, waardoor hun perspectief meegenomen wordt in de publieke en politieke ruimte. De geïnterviewde beleidsexpert geeft hierover achtergrondinformatie:

“Er zijn veel jongerenverenigingen en scoutinggroepen waar moslimjongeren geen deel van uitmaken. Het is belangrijk dat dit wel gebeurt, omdat deze jongerenorganisaties in Duitsland invloed hebben op landelijk politiek niveau. Wij financieren modelprojecten die jonge moslims in staat stellen om hun stem te laten horen. Dit gaat structurele vormen van discriminatie tegen, doordat zij beter vertegenwoordigd worden in de politiek.” (respondent 7)

Dat betekent dus dat een succesvol onderdeel van het programma is om moslimjongeren te empoweren om te zorgen dat zij hun stem kunnen laten horen en hun ervaringen met moslimdiscriminatie kunnen delen met mensen die beslissingen nemen op beleids- en politiek niveau.

- Een focus op de specifieke kenmerken van discriminatie tegen moslims blijkt effectief te werken (Brand et al., 2020). Het was meer effectief wanneer de specifieke kenmerken van moslimdiscriminatie en ervaren moslimdiscriminatie aan bod kwamen in de loop van de projecten dan wanneer modelprojecten racisme in algemeenheid behandelden.¹² Het is noodzakelijk om projecten specifiek op de doelgroep toe te spitsen, aldus de rapportage. Want in projecten waarbinnen jongeren uit verschillende minderheden de doelgroep vormen, leidt dit vaak tot aanpakken van racisme in het algemeen, waarbij de specifieke kenmerken van geweld en discriminatie tegen moslims buiten beschouwing bleven (Brand et al., 2020).
- Modelprojecten met een mensenrechtenbenadering, met een focus op de achterliggende mechanismen van islamofobie, op geweld tegen moslims, op antimoslimracisme of op de rol van de media, waren effectiever dan modelprojecten die het themagebied vanuit de discussie of kennisdeling over religie hebben benaderd (Brand et al., 2020). Dit komt omdat eerdergenoemde aanpakken een groter aantal en meer diverse doelgroepen hebben aangesproken en bereikt.
- Er zijn verschillende kenmerken van de uitvoerders en kenmerken van de toegepaste methodieken die de effectiviteit van de modelprojecten bepalen:
 - Samenwerking met diverse relevante actoren maakten modelprojecten effectiever. Wanneer modelprojecten omliggende jeugdhulpverlenersorganisaties vanuit de regio en het lokale politiek bestuur betrokken, waren ze meer succesvol in de uitvoering. Dit was omdat het vraagstuk breder geagendeerd en verankerd werd in het onderwijsveld. In deze projecten was ook sprake van netwerkopbouw en intensieve samenwerking met moslim- en migrantenorganisaties, nationale organisaties en jongerenverenigingen is hiervoor een voorwaarde (Brand et al., 2020). Dit resultaat komt overeen met de input van Nederlandse experts die menen dat er veel onbenutte kennis ligt bij migranten- en moslimorganisaties ten aanzien van moslimdiscriminatie.
 - Soms was er geen draagvlak bij de omliggende jeugdhulpverlenersorganisaties en het lokale politieke bestuur voor samenwerking met de modelprojecten. De evaluatie laat zien dat het in deze gevallen ook vaak voldoende was dat het schoolpersoneel sterk in zijn schoenen stond en een duidelijke houding tegen islamofobie aannam om resultaten te kunnen behalen (Brand et al., 2000). Hierbij was het cruciaal om met inhoudelijke experts te werken die discriminatie aan de orde stelden. Ook bleken methodische benaderingen die een multi-actorenperspectief of zelfreflectie toepassen, effectief te werken. Deze zijn nodig om eigen vooroordelen te onderzoeken, soms in combinatie met een rechtskundige en mensenrechtenbenadering – bijvoorbeeld bij het thema vrijheid van religie (Brand et al., 2020).
 - Inhoudelijke expertise van de uitvoerders over de specifieke problematiek en de doelgroepen, is apart benoemd in de rapportage als een belangrijke factor die eraan bijdroeg dat de

¹² De rapportage vermeldt verder niet wat deze specifieke kenmerken zijn. Verschillende respondenten hebben wel een paar specifieke voorbeelden genoemd die kenmerkend zijn voor moslimdiscriminatie. Zo komt het voor dat moslimvrouwen op basis van zichtbare kenmerken (zoals de hoofddoek als religieus symbool) worden gediscrimineerd in de sportwereld (respondent 3), in werving en selectie (respondent 6) en in het onderwijs (respondent 6,8). In Nederland is er door het Verwey Jonker Instituut wel onderzoek gedaan naar de specifieke factoren die een rol spelen bij moslimdiscriminatie. Zie [dit rapport](#).

modelprojecten slaagden. Dit helpt om de grenzen van de uitvoerbaarheid goed in te schatten ten opzichte van mogelijkheden en beperkingen in de lokale context. Het is ook nodig dat uitvoerders in staat zijn om te reflecteren ten opzichte van onderliggende machtsrelaties onder de deelnemers (Brand et al., 2020).

- Uitvoerders die zelf een moslimachtergrond hadden, waren meer succesvol dan andere uitvoerders, in het bijzonder wanneer zij empowermenttechnieken toepasten in hun methodiek. Dit komt omdat deze organisaties een sterk lokaal netwerk hebben en daardoor jongere moslims bereiken die vaker met geweld te maken hebben, aldus de rapportage (Brand et al., 2020). Deze jongeren hebben soms uitgebreid ervaring met discriminatie waardoor zij een behoorlijk grote motivatie hebben om mee te doen met de projecten. Het betrekken van de doelgroepen via moskeegemeenschappen en organisaties van moslimjongeren werkt effectief, heeft goede potentie en moet versterkt worden, aldus de evaluatierapportage (Brand et al., 2020).
- In het evaluatieonderzoek wordt daarnaast gesteld dat wanneer onder de uitvoerders uit de meerderheid mensen zijn die zelf met discriminatie of geweld te maken hebben gehad, zij moslimjongeren gemakkelijker bereiken (Brand et al., 2020).
- Wat de rolverdeling tussen de landelijke overheid en lokale uitvoerders (gemeenten, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties) betreft, kan vastgesteld worden dat de landelijke overheid een faciliterende rol heeft door middelen beschikbaar te stellen en een behoorlijke handelingsruimte te geven aan de lokale partners. Zo vertelde de beleidsexpert dat modelprojecten de geschikte kennis hebben om de leemtes en behoeften te identificeren.

“Daardoor hebben we geen individuele projectevaluaties vanuit de landelijke overheid. De modelprojecten evalueren zichzelf en op basis daarvan maken ze vanuit hun expertise een doorontwikkeling. Tegelijkertijd voeden ze het ministerie met kennis over de in het beleid nog niet aangekaarte vraagstukken die volgend jaar gefinancierd kunnen worden.” (respondent 7)

Dat betekent dus dat de landelijke overheid aan de lokale projecten de ruimte geeft om zelf invulling te geven aan de inhoud en om zichzelf te verbeteren, waardoor er binnen die lokale projecten meer expertise wordt opgebouwd. Vervolgens wordt die lokaal opgebouwde expertise weer gebruikt om de landelijke overheid te adviseren.

3.3.4 Wat zijn de verbeterpunten?

- Volgens de rapportage kan de problematiek rondom moslimdiscriminatie en vijandigheid beter verholpen worden met projecten die de link tussen migratie en rechts-extremisme belichten. Hiervoor zijn er uitvoerders nodig die beschikken over uitgebreide kennis, geschikte competenties en technische expertise op het gebied van deze vraagstukken (Brand et al., 2020).
- Door het nieuwe karakter van het thema moslimdiscriminatie hebben veel modelprojecten in het bredere pedagogisch kader zich gericht op het verminderen van racisme en geweld in het algemeen, en niet specifiek op moslimdiscriminatie. Zoals hierboven al beschreven is, werkte zo'n algemene aanpak minder goed. Er wordt daarom in het evaluatierapport geadviseerd om zowel rekening te houden met de overeenkomsten tussen discriminatie en geweld in het algemeen als met specifieke kenmerken van discriminatie, haat en geweld ten aanzien van moslims (Brand et al., 2020).
- Vanuit modelprojecten heeft men moeite om coherente pedagogische aanpakken te ontwikkelen in een politieke omgeving die steeds vijandiger wordt ten opzichte van de moslimgemeenschap (Brand et al., 2020). Het blijft een uitdaging om het vraagstuk van moslimhaat en discriminatie bij instellingen in het onderwijs aan de orde te stellen, omdat betrokkenen zich niet altijd bewust

zijn van de maatschappelijke problematiek van het fenomeen (Brand et al., 2020). In regio's waar er op de scholen een laag probleembewustzijn was ten aanzien van antimoslimracisme in het publieke en politieke discours, bleek het een uitdaging om de niet-moslimdoelgroepen te bereiken in projecten waarbij ontmoetingen een rol speelden. Ook stonden docenten, schoolbesturen en lokale beleidsmakers niet altijd open voor het thema moslimdiscriminatie: in sommige gevallen leek de problematiek te 'explosief' te zijn, in andere gevallen werd het niet als relevant gezien. Meerdere uitvoerders observeerden dat de publieke discussie rondom islam en moslims in toenemende mate 'geëmotioniseerd' is, wat vooral op de volwassen doelgroepen zoals onderwijsexperts en docenten invloed heeft (Brand et al., 2020). Persoonlijke emoties van angst en woede ten opzichte van 'de islam' vanuit onwetendheid, hebben een schadelijk effect op moslimjongeren, aldus de rapportage. Ook komt het voor dat de moslimgemeenschap zich niet bewust is van de problematiek van moslimdiscriminatie; in regio's met een lage moslimpopulatie kwam het voor dat moslimjongeren die aan de projecten meededen, door hun eigen gemeenschap uitgescholden werden (Brand et al., 2020). Bevindingen laten zien dat er drie manieren zijn om deze kwesties aan te pakken. Ten eerste heeft agendering van de problematiek van moslimhaat een belangrijke rol in deze fase van het beleidsprogramma, aldus de Duitse beleidsexpert. De reden voor het lage probleembewustzijn is dat het thema moslimdiscriminatie erg nieuw is in Duitsland. Pas met de invoering van het beleidsprogramma in 2014 werd het voor het eerst aan de orde gesteld, en pas in 2019 werd het als een apart themaveld ingevoerd. Dit in tegenstelling tot projecten die andere groepsgerelateerde misantropie tegengaan, zoals projecten rondom antisemitisme of antiziganisme.¹³ Dit zijn vraagstukken die al langer spelen in de Duitse politieke en maatschappelijke discussie. Volgens de expert uit de Europese Commissie gaat het in deze fase in meerdere Europese landen om het aan de orde stellen van de problematiek. Ten tweede wordt in de rapportage geadviseerd om opleidingen en trainingen te bieden aan onderwijspersoneel en jeugdprofessionals die hun bewustwording, zelfreflectie en de ontrafeling van bestaande stereotypen en vooroordelen beogen. Ook adviseert men in de rapportage aan uitvoerders om te anticiperen op defensieve en ongemakkelijke reacties die in de loop van het project kunnen optreden en dit op te nemen in de risicoanalyse bij de planning. Ten derde wordt in de rapportage gepleit voor een specifieke inhoudelijke focus binnen de modelprojecten om bewustwording te faciliteren. Deze focus betreft het verspreiden van kennis over wat mensenrechten, discriminatie en kritiek op religie betekenen en wat het verschil is tussen deze concepten ten opzichte van het omgaan met vraagstukken rondom moslims en kritiek op religie (Brand et al., 2020).

- De grote diversiteit van modelprojecten, pedagogische benaderingen, probleemdefinities en doelgroepen wordt veelal gezien als een voordeel, maar dit heeft ook nadelen. Het is namelijk moeilijk dat de termen en probleemdefinities van de verschillende modelprojecten zo uiteenlopend zijn. Zo is gebleken dat een deel van de modelprojecten de vanuit het beleidsprogramma gedefinieerde vraagstukken 'islamofobie' en 'geweld tegen moslims' aanpakken door de individuele houdingen, daden en verantwoordelijkheid van Duitse burgers aan de orde te stellen. Een ander deel van de modelprojecten hanteert een meer kritische benadering, aldus de rapportage, omdat zij de structurele en institutionele aspecten van moslimdiscriminatie aanpakken, en zij gebruiken de termen 'antimoslimracisme' en 'moslimdiscriminatie' in hun aanpak. Het was het advies vanuit de evaluatierapportage in 2019 om een landelijk kennisnetwerk op te zetten om kennis uit te wisselen,

¹³ Deze term verwijst naar racisme en discriminatie van Roma en Sinti. Bron: [Mijn woorden](#)

en dialogen te faciliteren tussen de verschillende projecten. Hieraan was ook behoefte vanuit de modelprojecten, aldus de rapportage (Brand et al., 2020).

- In het algemeen is geobserveerd dat antimoslimsentimenten vooral gerelateerd zijn aan de religieuze aspecten van de islam (islamofobie). Dit benadeelt niet alleen moslims, maar ook de groep jongeren die als moslim worden gezien maar die niet religieus zijn (Brand et al., 2020). Het is daarom nodig, wordt in de evaluatie gesteld, dat er speciale aandacht besteed wordt aan het bereiken van deze specifieke doelgroep. Aanpakken met een intersectionele insteek hebben hierbij potentie, aldus de evaluatie (Brand et al., 2020).
- Op basis van de ervaringen in 2019 hebben de modelprojecten de volgende eigen behoeften geïdentificeerd voor het continueren van het programmagebied:
 - nog nauwere samenwerking tussen moslimorganisaties en de instituties die eerder niet toegankelijk voor hen waren (zoals de lokale politiek en de politie);
 - het verankeren van het vraagstuk in het onderwijscurriculum van sociaal werkers en docenten;
 - meer experimenteren om nieuwe manieren van toegang te krijgen tot de conservatief-religieuze moslimgemeenschappen, moskeeën en jongerengroepen;
 - meer experimenteren om nieuwe methodieken te ontwikkelen ten opzichte van de doelgroep van docenten en onderwijsexperts die (impliciete) negatieve vooroordelen hebben over moslims.
- Ten slotte loopt op dit moment de landelijke overheid tegen de uitdaging aan hoe zij de projecten en resultaten kunnen verduurzamen. De beleidsexpert legt het als volgt uit:

“De modelprojecten worden voor maximaal vijf jaar gefinancierd en zijn erg afhankelijk van het beleidsprogramma dat ze op dit moment rond de 100 miljoen euro steun geeft. Volgens de wet heeft het ministerie niet de bevoegdheid om ‘oude ideeën’ te financieren, maar alleen de ideeën die in de loop van het programma binnenkomen. Dit verhindert een verankering van de aanpakken in de praktijk na afloop van het programma in 2024. Daarnaast is het ministerie ook niet bevoegd om regionale wetgeving te veranderen op het onderwijsveld, want dat is de bevoegdheid van de federale staten en lokale overheden. Daarom lopen we het gevaar dat de effecten van het programma niet worden verankerd door federale staten en lokale overheden. Op dit moment wordt er hierover een hevige discussie gevoerd. We proberen om het aan de grondwet toegevoegd te krijgen, zodat het de algemene taak wordt van de Duitse regering om projecten te financieren die democratie bevorderen.”

Dit betekent dat de mogelijkheid bestaat dat wanneer het landelijk financieringsprogramma vanuit het ministerie afloopt, al bestaande lokale projecten en structuren niet verder gefinancierd wordt door federale en lokale overheden. Dit risico zou kunnen weggenomen worden door het opnemen van de financieringsplicht van lokale overheden in de grondwet, aldus de respondent.

3.3.5 Wat zegt de literatuur?

In het beleidsprogramma komen meerdere inhoudelijke en methodische vraagstukken aan bod waarover al kennis bestaat vanuit de wetenschappelijke literatuur. We noemen er drie:

Empowerment

Een deel van de modelprojecten beoogt jonge moslims te empoweren door hun politieke vertegenwoordiging te verbeteren en door hun persoonlijke verhalen te vertellen. Het vertellen van verhalen van minderheden blijkt een effectiever middel te zijn dan het tonen van statistieken als het gaat om het beïnvloeden van beleid

(Kovács, 2019). Ook blijkt uit onderzoek dat het vergroten van representatie mogelijk een effectief middel is om stem te geven aan anderen van dezelfde etnische groepen die een boodschap willen overbrengen (Kovács, 2019).

Contact

In meerdere projecten wordt contact tussen moslims en niet-moslims gestimuleerd. Dit past bij de 'contacttheorie' van Allport (1954), die stelt dat positief contact tussen mensen die van elkaar verschillen in etnische of culturele achtergrond of in religie, kan zorgen dat vooroordelen en stereotypen op basis van achtergrond of religie verminderd worden. Deze theorie heeft een sterk bewijs. In een veelgeciteerde en omvangrijke meta-analyse van Pettigrew en Tropp (2006) zijn 515 studies tegen het licht gehouden, met daarin onder meer gerandomiseerde experimenten met een controlegroep. In 94% van de gevallen werden vooroordelen verminderd door het contact met mensen uit de andere groep. In een review van Paluck en Green (2009) naar wat werkt om vooroordelen te verminderen, wordt de contacttheorie genoemd als een van de weinige methoden die op dit punt echt effectief lijkt te zijn. De contacttheorie houdt in dat wanneer er een diepgaand contact tussen mensen tot stand wordt gebracht waarin zij zich in elkaar inleven, hierdoor de angst voor elkaar verminderd wordt (Pettigrew & Tropp, 2011). Idealiter ontstaat er een vriendschap tussen twee mensen die eerder niet verwacht hadden ooit vrienden met elkaar te kunnen zijn, vanwege bijvoorbeeld hun verschillen in culturele, etnische of religieuze achtergrond (Brown & Hewstone 2006; Pettigrew, Tropp, Wagner & Christ, 2011; Swart, Hewstone, Christ & Voci, 2011; Turner, Hewstone, Voci, Paolini & Christ, 2007).

Negatieve contacten kunnen vooroordelen echter juist versterken (Barlow et al., 2012). Er waren dan ook modelprojecten waarin de methode van contact tussen groepen niet geslaagd was omdat het contact juist tot meer conflict leidde. Waarom dat zo is en wat er is misgegaan, is niet duidelijk geworden. Wel is bekend dat contact ook positieve effecten kan hebben in landen waar conflicten spelen. Effect van de contacttheorie is aangetoond bij bijvoorbeeld het verbeteren van de verhoudingen tussen mensen met verschillende huidskleuren in Zuid-Afrika (o.a. Swart, Hewstone, Christ & Voci, 2011) en tussen katholieken en protestanten in Noord-Ierland (Voci, Hewstone, Swart & Veneziani, 2015). Het is dus zeker geen onmogelijkheid om in gepolariseerde situaties een goed contact tussen de partijen tot stand te brengen.

Algemeen versus specifiek

In een KIS-rapport (Felten, Taouanza & Broekroelofs, 2018) wordt op basis van de literatuur gesteld dat, aangezien vooroordelen en stereotypen ten aanzien van verschillende groepen veel overeenkomsten hebben, het voor de hand ligt om bij de aanpak van discriminatie in te zetten op het verminderen van discriminatie op meerdere gronden en ten aanzien van meerdere groepen tegelijkertijd. Maar omdat er ook duidelijke verschillen zijn tussen de achterliggende oorzaken van de vooroordelen over verschillende groepen en de emoties die daarmee gepaard gaan, is het ook logisch om aparte aandacht te hebben voor de verschillende vormen van discriminatie (Felten et al., 2018).

SAMENVATTING HOOFDSTUK 3

Bij het integraal gemeentelijk beleid uit Zweden, genaamd 'Interculturele Strategie Gemeente Botkyrka', wordt culturele diversiteit gezien als een potentieel voordeel en niet als een probleem. Het project heeft dan ook een positieve insteek. Het project richt zich met name op het gemeentelijk apparaat en zorgt voor bijvoorbeeld workshops, online trainingen over het bespreken van interculturele dilemma's, het inzetten van interculturele competenties tijdens de dagelijkse werkzaamheden en gendergelijkheid. De kracht van het programma is de genoemde positieve insteek. Er zijn echter ook verschillende verbeterpunten. Zo waren er geen sanctie- en follow-up-mechanismen ingebouwd, was de term 'interculturaliteit' te abstract en multi-interpretabel, was de borging niet goed, waren burgers zelf te weinig betrokken en was er onvoldoende financiering.

Een andere aanpak is de Verkiezingscampagnemonitoring om *hatespeech* te bestrijden in het Oostenrijkse Graz. Er is een onafhankelijke Gemeentelijke Mensenrechtenraad (MHRC) ingesteld die toezicht houdt op de lokale naleving van mensenrechten. Deze raad gaat na of tijdens de verkiezingscampagnes politieke partijen de mensenrechten naleven en als dat niet gebeurt, volgen er sancties. Als gevolg daarvan is *hatespeech* tijdens verkiezingscampagnes afgenomen. Een verklaring voor het succes is onder meer dat er een nauwkeurige, objectieve en wetenschappelijk onderbouwde evaluatiemethode van het verkiezingsmateriaal is ontwikkeld.

In dit hoofdstuk behandelden we ook het onderdeel over het tegengaan van moslimdiscriminatie van het landelijke Duitse programma 'Demokratie leben!' Dit onderdeel zet onder meer in op empowerment van jonge moslims zodat hun inspraak wordt vergroot in politieke besluitvorming. Daarnaast wordt ingezet op contact tussen moslims en niet-moslims en op het agenderen van het thema. De resultaten en effecten zijn verschillend per type project, maar duidelijk is dat het thema beter geagendeerd is en dat samenwerking met zelforganisaties van moslims en/of mensen met een migratieachtergrond een succesfactor is. Ook is gebleken dat het beter werkt om afzonderlijk aandacht te besteden aan de specifieke kenmerken van moslimdiscriminatie en niet alleen aan discriminatie in de breedte. Ook blijkt dat de problematiek van moslimdiscriminatie beter aangepakt kan worden met projecten die de link tussen migratie en rechts-extremisme belichten. Een verbeterpunt is dat experts van beide thema's kennis moeten hebben. Een zorg blijft ook de vijandelijke en ongemakkelijke reacties van niet-moslims rondom het thema moslimdiscriminatie. Het advies is dan ook om hierop te anticiperen in de loop van het project en dit op te nemen in de risicoanalyse bij de planning. Verder blijkt het voor de huidige regering een dilemma te zijn hoe de resultaten en de effecten van het programma lokaal gewaarborgd kunnen worden na afloop van de laatste financieringsperiode, van 2020-2024.

Samenvatting en conclusie

In dit onderzoek is verkend hoe in andere Europese landen moslimdiscriminatie wordt aangepakt. We hebben daarvoor een aantal landen en kansrijke aanpakken onder de loep genomen. Dat hebben we gedaan door het bestuderen van beleidsstukken en het interviewen van vijftien experts uit verschillende landen. Tevens hebben we in dit rapport relevante wetenschappelijke literatuur betrokken.

Onze hoofdonderzoeksvraag is de volgende:

WAT IS ER BEKEND OVER DE (EFFECTIVITEIT VAN DE) AANPAK VAN MOSLIMDISCRIMINATIE IN ANDERE EUROPESE LANDEN?

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Is er in Europese landen **specifieke wetgeving en/of beleid** dat vanuit de (landelijke of lokale) overheid wordt ingezet om discriminatie – in het bijzonder de discriminatie van moslims – te verminderen en wat kan Nederland hiervan leren?
2. Welke **kansrijke aanpakken** zijn er in de praktijk? Wat is er bekend over de **effectiviteit** daarvan?
3. Welke kenmerken en elementen van de aanpakken zijn dermate effectief en/of vernieuwend dat deze mogelijk **interessant zijn om in Nederland in te zetten**?

Deze onderzoeksvragen beantwoorden we hieronder.

ONDERZOEKSVRAAG 1:

WETGEVING, LANDELIJK EN LOKAAL BELEID IN DE ONDERZOCHE LANDEN

Geconcludeerd kan worden dat het specifieke thema moslimdiscriminatie in de onderzochte landen niet door directe wetgeving of specifiek beleid wordt behandeld, maar door bredere wets- en beleidskaders. Moslimdiscriminatie wordt wel aangepakt als een van de relevante kwesties binnen een breder kader rondom diversiteit, racisme en discriminatie op verschillende gronden. Deze brede aanpak wordt zowel op het lokale als het nationale niveau toegepast.

Wetgeving

In de drie landen hebben experts kritiek op de wetgeving. In Zweden is er een landelijke antidiscriminatiewet opgesteld, maar wordt er in de praktijk weinig uitvoering aan deze wet gegeven volgens de experts die we hebben gesproken: dit komt omdat (1) werkgevers niet voldoende kennis hebben om in hun organisatie de actieve maatregelen tegen discriminatie in te voeren, (2) de wet geen indirecte of impliciete discriminatie aanpakt, en (3) er geen sancties verbonden zijn aan het niet uitvoeren van de wet. In Duitsland is de kritiek onder meer dat het uitvoeringsorgaan te weinig onafhankelijk is, geen slachtoffers bijstaat in rechtszaken en dat de woningmarkt niet meegenomen is in de wetgeving. In Oostenrijk is die onafhankelijkheid bij de uitvoerders er juist wel; de uitvoering is daar met name lokaal. Echter, door de verschillende bestuursniveaus die betrokken zijn bij de wetgeving is het soms niet duidelijk voor slachtoffers van discriminatie waar zij terecht kunnen.

Landelijk beleid

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het in verschillende Europese landen moeilijk is om het thema moslimdiscriminatie en moslimhaat te agenderen, omdat er lang niet altijd politiek draagvlak voor is. Zo zien we dat in Oostenrijk de landelijke aanpak niet gelukt is, mogelijk door de verschuiving binnen het politieke spectrum. Uit de Zweedse casus komt naar voren dat mogelijk de actieplannen tegen discriminatie soms onderdeel zijn van politieke campagnes die vervolgens geen uitvoering krijgen in de praktijk. Kortom: landelijk beleid kan gehinderd worden door een gebrek aan draagvlak. Met het oog op de kans van slagen is het bij het invoeren van een landelijk antidiscriminatiebeleid zaak daar rekening mee te houden.

Wel lijkt in Duitsland het landelijk beleidsprogramma 'Demokratie leben!' erin geslaagd te zijn het vraagstuk te agenderen. Dit programma benadert ongelijkheden vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat, wat het mogelijk maakt om kwesties aan de orde te stellen die in de politieke en publieke discussie controversieel zijn. De aanpak van moslimdiscriminatie vormt hier een integraal onderdeel van een breder beleid dat gericht is op het bevorderen van democratie, erkenning en respect voor diversiteit en het voorkomen van extremisme. Het agenderen van het concrete vraagstuk moslimdiscriminatie kwam pas in de tweede ronde van de programmafinanciering aan bod. In de eerste ronde zorgden projecten rondom extremisme en het bevorderen van identiteit ervoor dat de doelgroep aandacht kreeg. Dit leidde ertoe dat uitvoerders problemen rondom moslimdiscriminatie en racisme signaleerden en agendeerden. Dit werd vervolgens op lokaal niveau uitgevoerd, waarbij praktische doelen vooropstonden en het middenveld ook actief betrokken was. Moslimdiscriminatie is hierbij een expliciet thema.

De geleerde les is dat het in de huidige politieke dynamiek lastig kan zijn om een antidiscriminatiebeleid in te voeren dat binnen het politieke spectrum breed gedragen wordt. Daarom is het nodig om de risico's rondom de uitvoering goed in de gaten te houden bij het ontwikkelen van beleid. Tevens is het aan te raden om moslimdiscriminatie onderdeel te maken van een breder beleid, zodat het tot minder weerstand leidt. Ook blijkt het effectief om beleid te formuleren langs waarden waarmee verschillende politieke partijen zich kunnen identificeren en hen mee te nemen in de formulering en uitvoering van het beleid: zoals in Graz waarmee met het thema *mensenrechten* een thema is gevonden waar partijen van links tot rechts zich in kunnen vinden.

Lokaal beleid

Het invoeren van lokaal beleid kan een alternatief zijn wanneer er onvoldoende draagvlak is voor landelijk beleid. Lokaal beleid komt met name voor in steden die deel uitmaken van grotere globale (Human Rights Cities) of Europese (ECCAR en ICC) stedennetwerken die voor elkaar als verantwoordingspartners dienen bij het aanpakken van discriminatie. Door dit soort stedennetwerken wordt kennis bijeengebracht over hoe discriminatie het best kan worden aangepakt, en hoeft niet iedere stad opnieuw het wiel uit te vinden. In Botkyrka (Zweden) en Graz (Oostenrijk) is gemeentelijk beleid uitgevoerd dat diversiteit, gelijkheid en mensenrechten bevordert; dit leidde ertoe dat moslimdiscriminatie bij inwoners op het netvlies kwam en concreet aangepakt werd. Deze twee stedelijke aanpakken hebben goede effecten laten zien ten opzichte van moslimdiscriminatie. In Zweden resulteerde het beleid in een meer inclusief gemeentelijk beleid ten opzichte van moskeeën en in Oostenrijk werd de verkiezingsmonitoring geïnstitutionaliseerd vanuit een casus rondom *hatespeech* tegen moslims. Deze twee voorbeelden laten zien dat het formuleren van beleid voor meerdere doelgroepen een effectief middel kan zijn om beleidsprocessen in gang te zetten die ook specifiek moslimdiscriminatie aanpakken.

ONDERZOEKSVRAAG 2:

KANSRIJKE MAATREGELEN EN AANPAKKEN

In dit onderzoek hebben we uit elk onderzocht land een kansrijke aanpak beschreven die effectief lijkt te zijn in het bestrijden van moslimdiscriminatie. Hier volgt een samenvatting waarom deze aanpakken werken en wat de verbeterpunten erbij zijn.

Interculturele Strategie Botkyrka, Zweden

De Interculturele Strategie van Gemeente Botkyrka in Zweden is interessant omdat:

- deze uitgaat van een eerlijke herverdeling van de middelen en gelijkheid tussen inwoners. Het tegengaan van moslimdiscriminatie vormde daar een integraal onderdeel van.
- er zowel ingezet is op verandering van beleid (bijvoorbeeld het stoppen van gemeentelijke discriminerende praktijken) als op verandering van attitudes van mensen die beleid uitvoeren of werken bij bedrijven.
- de aanpak van moslimdiscriminatie onderdeel was van een positieve kijk op diversiteit waardoor het minder weerstand opriep.

De aanpak lijkt te zijn geslaagd; verschillende doelen zijn behaald. Het beleid leidde tot concrete, praktische uitvoering in de vorm van workshops en trainingen binnen de gemeentelijke organisatie en diverse activiteiten in de gemeente. Ook leidde het beleid tot meer bewustwording onder het gemeentelijk personeel over het probleem van ongelijkheid. Een van de sterke punten was dat de aanpak van moslimdiscriminatie niet op zichzelf stond, maar onderdeel was van een positieve kijk op diversiteit waardoor het minder weerstand opriep. Verschillende verbeterpunten hebben te maken met een gebrek aan financiële en organisatorische ondersteuning en verduurzaming; dit is een aandachtspunt wanneer een soortgelijk project in Nederland zou worden opgezet.

Verkiezingscampagnemonitoring Graz, Oostenrijk

In Graz werd moslimdiscriminatie aangepakt door het bestrijden van *hatespeech* in het kader van een breder gemeentelijk beleid. Het voorbeeld van de verkiezingscampagnemonitoring is interessant omdat:

- het in Graz is gelukt om *hatespeech* op een geïnstitutionaliseerde, onafhankelijke manier te begrenzen waarbij het principe van vrijemeningsuiting gewaarborgd bleef.
- Graz is aangesloten bij het netwerk van Human Rights Cities. Het mensenrechtenprincipe is een integraal onderdeel geworden van gemeentelijke structuren en processen, wat ook een positieve sociale norm stelde onder de inwoners. Het mensenrechtenprincipe en de ontwikkeling van het beleid zijn via de lokale media actief en effectief gecommuniceerd.
- door de mensenrechtenbenadering er een breed draagvlak is gecreëerd voor het tegengaan van *hatespeech*, zowel in de politiek als onder de lokale bevolking. Dit gebeurde op twee manieren. Ten eerste hebben vertegenwoordigers van verschillende betrokken partijen en organisaties zitting in het uitvoerend orgaan van de mensenrechtencommissie. Ten tweede hanteert de commissie een genuanceerde wetenschappelijke methodiek bij de campagnemonitoring, wat voor (politieke) neutraliteit en legitimiteit van de uitvoering zorgt.
- er sanctiemechanismen verbonden zijn aan het beleid, wat ervoor zorgt dat politici zich aan de regelgeving houden.

'Islamofobie en geweld tegen moslims' in het Duitse onderwijs

In Duitsland is in 2019 het specifieke thema moslimdiscriminatie geagendeerd in het kader van het bredere beleidsprogramma 'Demokratie leben!' dat in 2015 gestart is. Deze aanpak is interessant omdat:

- binnen dit brede programma moslimdiscriminatie is geagendeerd; discriminatie werd in de lokale context als problematiek van de maatschappij als geheel gezien.
- er nauw werd samengewerkt met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, die het beleid uitvoeren en hun kennis beschikbaar stellen voor het doorontwikkelen van het beleidsprogramma. Hierbij bleken moslimorganisaties een sleutelrol te hebben gehad, vooral wat betreft het bereiken van minder toegankelijke doelgroepen.
- ingezet werd op empowerment van jonge moslims zodat hun inspraak wordt vergroot in politieke besluitvorming.
- er ingezet werd op contact tussen moslims en niet-moslims.
- het thema rechts-extremisme ook werd meegenomen.

Een nog bestaande uitdaging is om de projecten nog beter toe te spitsen op de behoeften van de doelgroepen. Dit kan gedaan worden door nauwere samenwerking en netwerken met sleutelfiguren, belangenbehartigers, zelforganisaties en maatschappelijke organisaties. Een ander dilemma voor het ministerie is de borging van de resultaten. Op dit moment worden de lokale projecten vanuit de landelijke overheid gefinancierd, wat aan het eind van het programma echter ophoudt. Wanneer het programma afloopt wordt het de taak van de lokale overheden om lokale resultaten en ontwikkelingen verder voort te zetten. De vraag is echter of de lokale overheden dat gaan doen. Om te voorkomen dat de kennis verloren gaat, wordt momenteel centraal een wet voorbereid waarin het financieren van democratie bevorderende projecten door (lokale) overheden verplicht wordt gesteld.

ONDERZOEKSVRAAG 3:

KENMERKEN EN ELEMENTEN VAN DE AANPAKKEN DIE MOGELIJK INTERESSANT ZOUDEN KUNNEN ZIJN VOOR NEDERLAND

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zetten we de kenmerken en elementen van de bestudeerde aanpakken op een rij. Deze kenmerken en elementen kunnen gebruikt worden om het thema moslimdiscriminatie verder te verkennen en uit te werken in de Nederlandse context.

- **Moslimdiscriminatie onderdeel maken van een bredere strategie ter bevordering van diversiteit.** Het lijkt effectief om het thema moslimdiscriminatie onderdeel te maken van een bredere aanpak; dit komt zowel naar voren uit de evaluatie van de landelijke aanpak in Duitsland als van het lokale beleid in Zweden en Oostenrijk, maar er zijn hiervoor ook aanwijzingen uit de internationale literatuur. Deze drie kansrijke aanpakken hadden een breed draagvlak omdat het is gelukt om de problematiek niet als een politieke kwestie maar als een neutrale maatschappelijke kwestie of langs universele waarden te framen. In Duitsland is het thema moslimdiscriminatie gekoppeld aan het thema democratische waarden, in Zweden aan het thema gelijkheid, en in Oostenrijk aan het thema mensenrechten. In de praktijk bleek de brede strategie belangrijk te zijn omdat er vaak nog sprake is van een gebrek aan bewustwording over het belang van het thema moslimdiscriminatie. Het is dus aan te raden om het thema moslimdiscriminatie in te bedden in een breed programma. Daarbij is het wel nodig om tijdens de uitvoering projecten te ontwikkelen waarin het specifiek gaat over moslimdiscriminatie; anders sneeuwt het thema onder in het bredere thema discriminatie en is er te weinig oog voor de specifieke kenmerken van moslimdiscriminatie.

- **Het creëren van een breed draagvlak.** Een breed draagvlak met ondersteuning door meerdere partijen is belangrijk omdat moslimdiscriminatie een controversieel onderwerp is en de bewustwording ten opzichte van het probleem vaak gebrekkig is. Het meenemen van het lokale politieke bestuur, verschillende politieke partijen, sleutelfiguren, belangenbehartigers, zelforganisaties en maatschappelijke organisaties kan dit verhelpen. Ook zien we in het geval van Graz (Oostenrijk) dat er een breed spectrum van de politieke partijen en maatschappelijke organisaties zijn meegenomen in de verkiezingsmonitoringscommissie, wat voor de legitimiteit van de aanpak zorgde. Het blijkt dat de (politieke) neutraliteit en onafhankelijkheid van de uitvoerende organen een voorwaarde zijn voor een succesvolle uitvoering.
- **Onafhankelijkheid.** Wanneer er onafhankelijke organen zijn die de antidiscriminatiewetten waarborgen (zoals in Zweden en Oostenrijk) blijkt dit effectiever te werken dan wanneer dat niet gebeurt (zoals in Duitsland). De politieke onafhankelijkheid van deze instanties voorkomt namelijk dat van de positie en rechten van minderheden in een samenleving een politieke kwestie wordt gemaakt. Oostenrijk is hier het positieve voorbeeld van, waar de uitvoerende instanties hun functies onafhankelijk van de regering uitoefenen. Het Duitse Antidiscriminatiebureau (FADA) is op dit punt juist geen goed voorbeeld, omdat hun personeel door de overheid wordt aangesteld.
- **Bevoegdheden.** Het blijkt goed te werken wanneer de betrokken instanties van de verschillende bestuurlijke niveaus elkaar aanvullen in de daadwerkelijke bevoegdheden die zij hebben om de wet uit te voeren. Provinciale en lokale wetgeving kan het begrensde bereik van landelijke wettelijke kaders aanvullen, zoals dat in Oostenrijk gebeurt. In Oostenrijk zijn er onafhankelijke organen op meerdere niveaus die de antidiscriminatiewetten uitvoeren en waarbij de verschillende functies elkaar in de uitvoering aanvullen. In Zweden en Duitsland zien we daarentegen dat er alleen landelijke organen zijn, en die zijn niet in staat om de antidiscriminatiewetten effectief uit te voeren, aldus de experts die we hebben gesproken. Het Duitse Antidiscriminatiebureau (FADA) heeft de functie om de wet uit te voeren, maar het bureau heeft geen bevoegdheden om de slachtoffers van geweld in het kader van de wet ook daadwerkelijk te beschermen waardoor de antidiscriminatiewet minder effectief is.
- **Sancties.** Het blijkt goed te werken wanneer sancties worden gekoppeld aan de uitvoering: sancties zijn belangrijk voor het waarborgen van antidiscriminatiewetten. Een goed voorbeeld is de gemeentelijke wet over het verbieden van hate speech in Graz, Oostenrijk. In Zweden ontbreken de sancties bij de landelijke discriminatiewet. In dit geval zou de uitvoering profiteren van enige ondersteuning bij het invoeren en waarborgen van de actieve maatregelen bij de Zweedse organisaties.
- **Vanuit meerdere bestuursniveaus.** Er moet goed nagedacht worden hoe voor de lange termijn de uitvoering van het beleid het best gewaarborgd kan worden en door welk bestuursniveau dit het best uitgevoerd kan worden. Uit de Duitse casus blijkt dat wanneer lokale samenwerkingspartners ruime handelingsruimte hebben, zij mogelijkheden hebben voor innovatie. Dat levert belangrijke kennis op waarop voortgebouwd kan worden. Ook blijkt uit de casus 'Demokratie leben!' dat centraal gefinancierde aanpakken het gevaar lopen niet verankerd te kunnen worden wanneer het landelijk programma afgelopen is. Uit de casus van Oostenrijk blijkt dat de verschillende bestuursniveaus met eigen bevoegdheden elkaar juist goed aanvullen bij het uitvoeren van een wettelijk kader omtrent discriminatie.

- **Inhoudelijke en methodische keuzes bij de aanpakken.** Er zijn vier kenmerken die ervoor zorgen dat een aanpak effectief is, zo blijkt uit dit onderzoek.
 - Aanpakken gericht op ontmoeting en contact tussen moslims en niet-moslims bleken vaak effectief te zijn, zo komt uit de Duitse casus, maar ook de wetenschappelijke literatuur ondersteunt dit. Wanneer de lokale bevolking te gepolariseerd is, werkt dit echter niet.
 - Empowerment van moslimjongeren en het vergroten van hun vertegenwoordiging in onder meer de politieke besluitvorming, bleek succesvol. Ook helpt het vertellen van hun verhaal bij het veranderen van de negatieve beeldvorming over moslims.
 - Projecten die moslims vanuit het perspectief van religie benaderen, zijn minder effectief dan projecten die een mensenrechtenbenadering hanteren, en die de achterliggende processen van antimoslimracisme en geweld aan de orde stellen of de zelfreflectie van de deelnemers stimuleren.
 - Het blijkt effectiever te zijn om de specifieke kenmerken van moslimdiscriminatie aan de orde te stellen (vanuit intersectioneel perspectief; dus rekening houdend met de verschillen tussen moslims onderling en mensen die worden gezien als moslims). Dit werkt beter dan het bespreken van discriminatie en racisme in het algemeen.
- **Samenwerking met experts.** Het inzetten van inhoudelijke experts kan ervoor zorgen dat controversiële maatschappelijke problemen of politieke discussies scherp geformuleerd en opgelost worden. Ook zorgt expertkennis voor neutraliteit, onpartijdigheid en daardoor voor de legitimiteit van de aanpakken. In Graz was er bijvoorbeeld een nauwkeurige en effectieve methodiek ontwikkeld door wetenschappelijke experts, waardoor *hatespeech* neutraal werd benaderd. Inhoudelijke kennis van experts – over wat er speelt in de lokale context, de doelgroepen, probleemdefinities en termen rondom het thema – is ook zinvol in moeilijke situaties waarin conflicten spelen.
- **Samenwerking met migranten- en moslimorganisaties:** het betrekken van migrantenorganisaties en moslimorganisaties heeft een toegevoegde waarde bij de uitvoering, omdat zij dicht bij de doelgroep staan en al veel kennis hebben over de problematiek. Ook kunnen ze input leveren bij de doorontwikkeling van het beleid door het signaleren van actuele maatschappelijke vraagstukken rondom de moslimgemeenschap. Hierbij is het raadzaam om, net als in Duitsland, ook kleine lokale projecten te financieren die in de lokale context het verschil kunnen maken. Zelforganisaties, van onder meer migranten en moslims, kunnen bij moeilijk bereikbare doelgroepen toegang krijgen.
- **Het borgen van aanpakken.** Het blijkt uit dit onderzoek dat de evaluatie van aanpakken noodzakelijk is om de succesvolle aanpakken te waarborgen en te zorgen voor doorontwikkeling. Geëvalueerde aanpakken hebben een grotere kans op duurzame financiering en een grotere aansprakelijkheid van de betrokken partijen. Belangrijk is ook dat de effecten van het beleid geborgd worden door het verzamelen en gebruiken van de geleerde lessen en kennis tijdens de uitvoering. In Duitsland zijn er bijvoorbeeld competentiecentra opgezet waarin kennis wordt gedeeld en ontwikkeld met het doel om deze in te zetten bij beslissingen die structurele veranderingen beogen.
- **Lokaal beleid als alternatief.** Wanneer er geen landelijk beleid is, kan lokaal beleid wel een verschil maken. Gemeenten hebben er baat bij om lokaal antidiscriminatiebeleid uit te voeren wanneer zij verbonden zijn aan internationale stedennetwerken, want dat kan voor een goed imago zorgen. Zo'n stedennetwerk zorgt ook voor onderlinge verantwoording bij de daadwerkelijke uitvoering. Succesvol lokaal ingezet beleid kan andere gemeenten inspireren om het goede voorbeeld te volgen. Tenslotte, kunnen de geleerde lessen en kennis teruggekoppeld worden naar de nationale overheid, wat gebruikt kan worden bij het ontwikkelen van landelijk beleid.

Bronnenlijst

Abdullahi, A., & Hübinette, T. (Eds.). (2018). Swedish Muslims in Cooperation Network Alternative Report. Stockholm. At: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/SWE/INT_CERD_NGO_SWE_30871_E.pdf

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

Antidiskriminerungsstelle des Bundes (2016). *Akzeptanz religiöser und weltanschaulicher Vielfalt in Deutschland: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes*. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Umfragen/Bericht_zur_Umfrage_Akzeptanz_religioeser_und_weltanschaulicher_Vielfalt_in_Deutschland.pdf?sessionId=D9D02A352CAD25F4AB6A53E5DEA88803.1_cid351?__blob=publicationFile&v=4

Barlow, F. K., Paolini, S., Pedersen, A., Hornsey, M. J., Radke, H. R. M., Harwood, J., ... & Sibley, C. G. (2012). The contact caveat: Negative contact predicts increased prejudice more than positive contact predicts reduced prejudice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 38(12), 1629-1643.

Barron, L. G., & Hebl, M. (2013). The force of law: The effects of sexual orientation antidiscrimination legislation on interpersonal discrimination in employment. *Psychology, Public Policy, and Law*, 19(2), 191-205.

Bayrakli, E. & Hafez, F. (Eds.). (2018). *European Islamophobia Report 2017*. Istanbul: SETA, Foundation for Political, Economic and Social Research.

Bayrakli, E. & Hafez, F. (Eds.). (2019). *European Islamophobia Report 2018*. Istanbul: SETA, Foundation for Political, Economic and Social Research.

Bennett, J. E., & Sekaquaptewa, D. (2014). Setting an egalitarian social norm in the classroom: Improving attitudes towards diversity among male engineering students. *Social Psychology of Education*, 17(2), 343-355.

Bouma, S., & De Ruig, L. (2015). *Moslimdiscriminatie in het voortgezet onderwijs: Een onderzoek onder docenten*. Zoetermeer: Panteia.

Brand, A., Johann, T., Rehse, A., Roscher, T., Walter, E., & Zimmermann, E. (2020). *Wissenschaftliche Begleitung der Modellprojekte zu GMF und Demokratierstärkung. Abschlussbericht 2019. Programmevaluation "Demokratie leben!"* Halle: Deutsche Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/DemokratieLeben/Abschlussbericht_2019_MP_D.pdf

CBS (2019). *Religieuze betrokkenheid; persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 1 augustus 2019, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82904NED?dl=2C978>

Davis, M. F., Gammeltoft Hansen, T., & Hanna, E. (Eds.). (2017). *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*. (Lund): Raoul Wallenberg Institute.

Di Stasio, V., Lancee, B., Veit, S., & Yemane, R. (2019). Muslim by default or religious discrimination? Results from a cross-national field experiment on hiring discrimination. *Journal of Ethnic and Migration studies*, 1-22.

Does, S., Derks, B., & Ellemers, N. (2011). Thou shalt not discriminate: How emphasizing moral ideals rather than obligations increases Whites' support for social equality. *Journal of Experimental Social Psychology*, 47(3), 562-571.

Dokustelle (2019). *Antimuslimischer Rassismus Report 2018*. <https://dokustelle.at/antimuslimischer-rassismus-report-2018>

The European Commission against Racism and Intolerance (2020). *ECRI report on Germany, sixth monitoring cycle*. <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-/16809ce4be>

Federal Anti-Discrimination Agency (2019). *Equal rights, equal opportunities: Annual Report of the Federal Anti-Discrimination Agency*. Berlijn: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Felten, H., Briels, B., Taouanza, I., & Walz, G. (2018). *Handreiking antidiscriminatiebeleid voor gemeenten*. Utrecht: Movisie / Den Haag: Ministerie van BZK.

Felten, H., Taouanze, I. & Broekroelofs, R. (2018). *Meerdere vliegen in één klap. Onderzoek naar hoe verschillende vormen van discriminatie tegelijkertijd te verminderen zijn*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Felten, H., Taouanza, I., Broekroelofs, R. M., Vijlbrief, A., & Cankor, E. (2020). *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Foroutan, N. (2013). *Identity and (Muslim) Integration in Germany*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Goujon, A., Jurasszovich, S., & Potančoková, M. (2017). *Demographie und Religion in Österreich. Szenarien 2016 bis 2046*. Geraadpleegd op 11 november 2018, van https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/subsites/Institute/VID/PDF/Publications/Working_Papers/WP2017_09-Deutsch_Zusammenfassung.pdf

Grabovac, D. (Red.). (2013). *Antidiskriminierungsbericht Steiermark 2012*. Graz: Antidiskriminierungsstelle Steiermark.

Guo, D., & Hu, S. (2019). Identity Politics and Democratic Crisis in Western Europe. *Chinese Political Science Review*, 4(2), 255-275.

Haslam, S. A., Oakes, P. J., McGarty, C., Turner, J. C., Reynolds, K. J., & Eggins, R. A. (1996). Stereotyping and social influence: The mediation of stereotype applicability and sharedness by the views of in group and out group members. *British Journal of Social Psychology*, 35(3), 369-397.

Kedikli, U., & Akça, M. (2018). Rising islamophobic discourses in Europe and fight against islamophobia on the basis of international organizations. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 9(1), 9-23.

Kefala, L., Konde, P., Manga, E., Morberg, M., & Sandberg Nilsson, H. (2016). *Provisoriska utopier. Utvärdering av Strategi för ett interkulturellt Botkyrka [Voorlopige utopieën. Evaluatie van de strategie voor een intercultureel Botkyrka]*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.

Hertel, G., & Kerr, N. L. (2001). Priming in-group favoritism: The impact of normative scripts in the minimal group paradigm. *Journal of Experimental Social Psychology*, 37(4), 316-324.

Koopmans, R., Veit, S., & Yemane, R. (2018). *Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/vi18-104.pdf>

Körting, E., Molthagen, D., & Öney, B. (2017). *What is to be Done? Germany between Islamic Extremism and Islamophobia. An Action Plan submitted by a commission established by the Friedrich Ebert Stiftung*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Kovács, Z. (2019). *Narratief als lobbystrategie van minderheden bij het beïnvloeden van beleid. Wat werkt?* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Lipka, M. (2017). Muslims and Islam: Key findings in the US and around the world. *Pew Research Center*, 9.

Melgar, N., Rossi, M., & Smith, T. W. (2013). Individual Attitudes Toward Others: Misanthropy Analysis in a Cross Country Perspective. *American Journal of Economics and Sociology*, 72(1), 222-241.

Morrison, A., Ellsberg, M., & Bott, S. (2007). Addressing gender-based violence: A critical review of interventions. *The World Bank Research Observer*, 22(1), 25-51.

Munger, K. (2017). Tweetment effects on the tweeted: Experimentally reducing racist harassment. *Political Behavior*, 39(3), 629-649.

Noh, J. E. (2016). NGO workers' internalisation of the human rights-based approach in Bangladesh. *Development in Practice*, 26(4), 456-466.

Paluck, E. L., & Shepherd, H. (2012). The salience of social referents: A field experiment on collective norms and harassment behavior in a school social network. *Journal of Personality and Social Psychology*, 103(6), 899-915.

Pereira, A., Monteiro, M. B., & Camino, L. (2009). Social norms and prejudice against homosexuals. *The Spanish Journal of Psychology*, 12(2), 576-584.

Peuckler, M. (2010). *Diskriminierung aufgrund der islamischen Religionszugehörigkeit im Kontext Arbeitsleben – Erkenntnisse, Fragen und Handlungsempfehlungen: Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung und Handlungsempfehlungen*. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien.

Puhl, R. M., Schwartz, M. B., & Brownell, K. D. (2005). Impact of perceived consensus on stereotypes about obese people: A new approach for reducing bias. *Health Psychology*, 24(5), 517-525.

- Rooth, D. O. (2010). Automatic associations and discrimination in hiring: Real world evidence. *Labour Economics*, 17(3), 523-534.
- Schindlauer, D. (2019). Country report Non-discrimination. AustriaLuxembourg: Publications Office of the European Union.
- Scholten, P.W.A. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: The case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236.
- Sechrist, G. B., & Milford, L. R. (2007). The influence of social consensus information on intergroup helping behavior. *Basic and Applied Social Psychology*, 29(4), 365-374.
- Sechrist, G. B., & Milford-Szafran, L. R. (2011). "I Depend on You, You Depend on Me. Shouldn't We Agree?": The Influence of Interdependent Relationships on Individuals' Racial Attitudes. *Basic and Applied Social Psychology*, 33(2), 145-156.
- Sezgin, Z. (2019). Islam and Muslim Minorities in Austria: Historical Context and Current Challenges of Integration. *Journal of International Migration and Integration*, 20(3), 869-886.
- Stangor, C., Sechrist, G. B., & Jost, J. T. (2001). Changing racial beliefs by providing consensus information. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27(4), 486-496.
- Starl, K. (2016). Human Rights and the City: Obligations, Commitments and Opportunities. Do Human Rights Cities Make a Difference for Citizens and Authorities? Two Case Studies on the Freedom of Expression. In B. Oomen, M. F. Davis & M. Grigolo (Eds.), *Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities* (pp. 199-219). Cambridge: Cambridge University Press.
- Starl, K. (2017). Human Rights City Graz: Lessons Learnt from the First 15 Years. Human Rights Cities and Regions: *Swedish and International Perspectives*.
- Swart, H., Hewstone, M., Christ, O., & Voci, A. (2011). Affective mediators of intergroup contact: A three-wave longitudinal study in South Africa. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(6), 1221-1238.
- Tankard, M. E., & Paluck, E. L. (2016). Norm perception as a vehicle for social change. *Social Issues and Policy Review*, 10(1), 181-211.
- Tankard, M. E., & Paluck, E. L. (2017). The effect of a Supreme Court decision regarding gay marriage on social norms and personal attitudes. *Psychological Science*, 28(9), 1334-1344.
- Thijssen, L., Lancee, B., Veit, S., & Yemane, R. (2019). Discrimination against Turkish minorities in Germany and the Netherlands: Field experimental evidence on the effect of diagnostic information on labour market outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-18.
- Van Wonderen, R., & Van Kapel, M. (2017). *Oorzaken en triggerfactoren moslimdiscriminatie in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Voci, A., Hewstone, M., Swart, H., & Veneziani, C. A. (2015). Refining the association between intergroup contact and intergroup forgiveness in Northern Ireland: Type of contact, prior conflict experience, and group identification. *Group Processes & Intergroup Relations*, 18(5), 589-608.

Walz, G., Briels, B., & Felten, H. (2017). *Lokaal antidiscriminatiebeleid. Het perspectief van Nederlandse gemeenten*. Utrecht: Movisie.

Weichselbaumer, D. (2016). *Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. <http://ftp.iza.org/dp10217.pdf>

Wittenbrink, B., & Henly, J. R. (1996). Creating social reality: Informational social influence and the content of stereotypic beliefs. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 22(6), 598-610.

Websites:

<https://humanrightscities.net>

<https://www.eccar.info>

Colofon

Financier: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Auteurs: Zsuzsa Kovács
Hanneke Felten
Redactie: Irna van der Wekke
Ontwerp: [Design Effects](#)
Foto omslag: 123RF
Uitgave: Kennisplatform Integratie & Samenleving
p/a Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 3260
E info@kis.nl
I www.kis.nl

De publicatie kan gedownload worden via de website van Kennisplatform Integratie & Samenleving: www.kis.nl.

© Kennisplatform Integratie & Samenleving, Utrecht 2020.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Movisie. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with Movisie. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Kennisplatform
Integratie &
Samenleving

KENNISPLATFORM INTEGRATIE & SAMENLEVING

Kennisplatform Integratie & Samenleving doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving. Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennis-uitwisseling via www.kis.nl, de [nieuwsbrief](#), [Twitter](#) en [LinkedIn](#).

Kennisplatform Integratie & Samenleving is een programma van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie

T 030 230 32 60 E info@kis.nl I www.kis.nl

