


Aanpak van discriminatie
door Nederlandse gemeenten:
443 kansen voor verbetering

April 2007

Amnesty International
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
T (020) 626 44 36
F (020) 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl
Postbank 454 000



Aanpak van discriminatie
door Nederlandse gemeenten:
443 kansen voor verbetering

Inhoud

DEEL 1

	Voorwoord	7
	Samenvatting en conclusies	11
1	Wat is discriminatie?	14
	Non-discriminatie: alle rechten voor alle mensen	14
	Onderkenning discriminatie vereist inzicht in veelvormigheid	14
	Discriminatie schaadt individuen en de samenleving	15
2	Discriminatie in Nederland	16
	Een probleem in elke gemeente	16
	Discriminatoire geweld	16
	Klachtenregistraties	17
	Discriminatie-ervaringen	17
	Negatieve beeldvorming	18
	Discriminatie op alle maatschappelijke terreinen	18
	Discriminatie speelt in het hele land	19
	Discriminatie en pluriformiteit	19
3	Mensenrechtelijke verantwoordelijkheden van Nederlandse gemeenten	20
	Verantwoordelijkheid van de staat	20
	Verantwoordelijkheid strekt zich uit tot gemeenten	20
	Doorschuiven van verantwoordelijkheden naar gemeenten	21
	Verwezenlijking van non-discriminatie is meer dan een verbod	22
	Speciale maatregelen zijn vereist	22
	Pro-actieve maatregelen aanbevolen	23
	Onbekend maakt onbemind	23
4	Wat kunnen en moeten gemeenten doen?	24
	Verantwoordelijkheden van gemeenten	25
	De gemeente als werkgever	25
	De gemeente als subsidiënt	26
	De gemeente als rechtshandhaver	27
	De gemeente als beleidsmaker	28
5	Aanbevelingen	30
	Inbedding van antidiscriminatiebeleid in de gemeentelijke organisatie	30
	Specifieke aanknopingspunten voor gemeenten	32
	Aanbevelingen voor de rijksoverheid	35

DEEL 2

	Samenvatting en conclusies	42
1	Quick scan lokaal antidiscriminatiebeleid	47
	1.1 Aanleiding tot het onderzoek	47
	1.2 Antidiscriminatiebeleid: hoe te meten?	48
	1.3 Opzet en uitvoering	49
2	Lokaal antidiscriminatiebeleid	52
	2.1 Wat doen gemeenten?	52
	2.1.1 ADB's/Meldpunten	53
	2.1.2 De gemeente als werkgever	58
	2.1.3 De gemeente als subsidiënt	59
	2.1.4 De gemeente als rechtshandhaver	60
	2.2 Organisatie gemeentelijk antidiscriminatiebeleid	62
	2.3 Knelpunten bij de uitvoering van beleid	65
	2.4 Verklarende factoren	67
	2.4.1 Inwonertal en percentage niet-westerse allochtonen	68
	2.4.2 ADB's en Meldpunten	69
	2.4.3 Zichtbaarheid, inzicht en prioritering	70
3	Praktijkvoorbeelden	73

BIJLAGEN

1	Vragenlijst	79
2	Tabellenoverzicht	88
3	Checklist interviews gemeenten	104

'Waar beginnen de universele mensenrechten? Op kleine plaatsen, dicht bij huis – zo dichtbij en zo klein dat ze op geen enkele kaart van de wereld gezien kunnen worden. Maar die plekken zijn de wereld van individuele mensen; de buurt waarin hij woont; de school die hij bezoekt; de fabriek, boerderij of kantoren waar hij werkt. Als deze rechten daar geen betekenis hebben, hebben ze weinig betekenis ergens anders.'

(Eleanor Roosevelt, 1958)

Voorwoord

De uitbanning van discriminatie in de context van het bevorderen van de naleving van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, is een opdracht aan ieder individu en orgaan van de gemeenschap. Internationale mensenrechtenverdragen verplichten staten om zich van discriminatie te onthouden én, niet minder belangrijk, om discriminatie in de samenleving te bestrijden en voorkomen. De Nederlandse afdeling van Amnesty International (Amnesty Nederland) meent dat Nederlandse gemeenten een bijzondere verantwoordelijkheid hebben om discriminatie tegen te gaan en gelijkheid tussen burgers te bevorderen. Gemeenten hebben immers specifieke taken inzake de openbare orde en veiligheid en het welzijn van burgers, en in bredere zin voor het algemeen belang en een goede ontwikkeling van de samenleving.

Discriminatie is een van de meest ernstige en urgente mensenrechtenproblemen in Europa. Er is een groeiende angst voor de islam, meer antisemitisme en aanhoudend geweld en intolerantie jegens Roma en seksuele minderheden. Ook in Nederland is discriminatie een omvangrijk en hardnekkig probleem dat zich niet beperkt tot (rand)stedelijke gebieden. Niet alleen directe slachtoffers lijden eronder; discriminatie schaadt de samenleving als geheel. Het ondermijnt de sociale cohesie.

Deze publicatie laat zien dat in alle Nederlandse gemeenten kansen blijven liggen om discriminatie effectiever te voorkomen en bestrijden. Vandaar de ondertitel: '443 kansen voor verbetering'. Meestal beperkt de kritische aandacht van Amnesty International en andere mensenrechtenorganisaties zich tot de nationale overheid. Daarmee gaan we echter voorbij aan de specifieke positie en taak van gemeenten in Nederland, en aan hun verantwoordelijkheid om zich effectief tegen discriminatie in te zetten. Een verantwoordelijkheid die evenzeer verplicht tot ondersteuning van achtergestelde groepen bij het bereiken van een (meer) gelijke positie in de samenleving.

Onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft tussen november 2006 en maart 2007, in opdracht van Amnesty Nederland, een inventarisatie gemaakt van gemeentelijk antidiscriminatiebeleid. Het onderzoeksverslag vormt Deel 2 van deze publicatie. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit:

- Gé Grubben
Artikel 1 (voorheen: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie)
- Gerla van Ophem
E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit
- Judith Schuijf
Movisie (voorheen: Kenniscentrum Lesbisch en Homo-emancipatiebeleid)
- Arja Kruis
Directeur Anti Discriminatie Bureau Flevoland

Wij spreken graag onze grote waardering en dank uit voor de inbreng van tijd en expertise door de leden van de klankbordgroep. Wij danken ook de onderzoekers van Research voor Beleid voor de plezierige samenwerking en de grondige wijze waarop zij het onderzoek hebben uitgevoerd. Bovendien willen we niet onvermeld laten dat wij het bijzonder waarderen dat bijna de helft van de Nederlandse gemeenten heeft meegewerkt aan het onderzoek.

De uitkomsten van het onderzoek zijn geanalyseerd in het licht van internationale mensenrechtenstandaarden, Nederlandse wet- en regelgeving en beleid inzake het voorkomen en bestrijden van discriminatie. De uitkomsten maken duidelijk dat er door gemeenten veel kan en moet worden verbeterd in de aanpak van discriminatie. Wij presenteren daartoe een serie aanbevelingen, zowel aan gemeenten als aan de rijksoverheid.

Ik spreek hierbij graag de hoop en verwachting uit dat, aan de hand van deze publicatie, veel gemeenten met direct betrokken partners op lokaal niveau de aanpak van discriminatie op constructieve wijze zullen bespreken. En daarbij mag het niet blijven. Ook gemeenten zullen op korte termijn moeten komen tot uitvoering van concrete nieuwe en aanvullende maatregelen om discriminatie te voorkomen en bestrijden.

Eduard Nazarski

Directeur Amnesty International Afdeling Nederland
Amsterdam, april 2007

DEEL 1

Samenvatting en conclusies

Volgens de rijksoverheid is discriminatie in Nederland een urgent maatschappelijk probleem. Deze analyse komt voort uit onderzoek naar aard en omvang van discriminatie en wordt in Nederland breed gedeeld, ook door Amnesty International. Discriminatie komt niet alleen voor op de gronden etnische afkomst/huidskleur of religie, maar ook op gronden als geslacht, seksuele oriëntatie, handicap of chronische ziekte.

De rijksoverheid vindt de bestrijding van discriminatie, racisme en aanverwante vormen van intolerantie belangrijk. De regering stelt echter dat ze deze taak niet in haar eentje op zich kan nemen, en dus roept het rijk andere actoren op om ook bij te dragen. Behalve voor bijvoorbeeld de politie en het Openbaar Ministerie (OM) is daarbij ook voor gemeenten een rol weggelegd. Juist op lokaal niveau zijn de effecten van discriminatie en ongelijke behandeling zichtbaar. De feitelijke aanpak van discriminatie op lokaal niveau is een zaak van gemeenten, aldus het rijk.

Gegeven dit uitgangspunt heeft Amnesty Nederland zich afgevraagd in welke mate gemeenten ook daadwerkelijk antidiscriminatiebeleid ontwikkelen en uitvoeren. Om daarop enig zicht te krijgen heeft het onderzoeksbureau Research voor Beleid begin 2007 een inventariserend onderzoek uitgevoerd onder alle Nederlandse gemeenten. Van de gemeenten vulde 44 procent de internetenquête in – deze gemeenten waren voor wat betreft inwonertal en geografische spreiding goed over Nederland verdeeld. De enquête geeft derhalve een representatief beeld van het Nederlandse lokale antidiscriminatiebeleid. Het onderzoek en de uitkomsten worden in Deel 2 weergegeven.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten nauwelijks antidiscriminatiebeleid voeren. Het is in slechts 18 procent van de gemeenten onderdeel van een wethoudersportefeuille. In maar liefst 92 procent van de gemeenten is de aanpak van discriminatie niet in het collegeprogramma opgenomen. Dit wekt de indruk dat discriminatiebestrijding bij gemeenten een lage prioriteit heeft. Dat is des te opmerkelijker als wordt bedacht dat het huidige kabinet, evenals de vorige kabinetten, de aanpak van discriminatie als speerpunt heeft aangemerkt.

Van de gemeenten geeft 83 procent aan geen discriminatiebeleid te hebben op specifieke terreinen. Op de vraag of er dan sprake is van integraal beleid (dat verschillende beleidsterreinen overstijgt), antwoordt 92 procent dat ook dat niet het geval is. Een belangrijk gegeven is dat gemeenten die aangeven contact te hebben met lokale (belangen)organisaties en/of met een lokaal Antidiscriminatiebureau of -meldpunt (ADB), meer doen aan de bestrijding van discriminatie. Op dit moment bestaat er echter nog altijd geen landelijk dekkend netwerk van ADB's, dat alle gemeenten in Nederland bestrijkt.

Een aantal vragen in de enquête was gericht op maatregelen van meer verplichtende aard. Als werkgever heeft de gemeente bijvoorbeeld de verplichting om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan. Beleid op dit specifieke beleidsterrein scoort echter niet hoog: slechts 30 procent van de gemeenten geeft aan beleid te voeren, terwijl een score van 100 procent mag worden verwacht.

Een andere meer verplichtende invalshoek voor gemeenten ligt in het verlengde van hun verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde. Volgens de Aanwijzing Discriminatie moeten gemeenten, politie, OM en waar mogelijk ADB's regelmatig met elkaar om de tafel zitten. Het doel hiervan is om gezamenlijk discriminatiezaken door te spreken en verschillend (preventief en repressief) beleid op elkaar te laten aansluiten. In 24 procent van de gemeenten gebeurt dit ook daadwerkelijk en worden met politie en OM afspraken gemaakt over bijvoorbeeld demonstraties en bijeenkomsten, of over discriminatie in het uitgaansleven. Gegeven het belang dat ook de rijksoverheid geeft aan dit lokaal overleg, is een meer actieve aansporing om betrokken lokale actoren regelmatig bijeen te brengen gewenst. In de gemeenten waarin wel afspraken zijn gemaakt, worden deze in 40 procent van de gemeenten volledig nagekomen, in de andere gemeenten deels of helemaal niet.

Knelpunten

Gevraagd naar redenen waarom zij geen beleid voeren, stelt 68 procent van de gemeenten dat discriminatie geen wezenlijk probleem is in de eigen gemeente. Tegelijkertijd geeft 58 procent aan geen of nauwelijks inzicht te hebben in de mate waarin discriminatie voorkomt.

Indien er enige mate van inzicht is, blijken ADB's en politie belangrijke informatiebronnen te zijn. Door het huidige beperkte aantal ADB's in Nederland en door het (nog) niet-financieren van een dergelijke voorziening, onthouden gemeenten zichzelf van belangrijke informatie over aard en omvang van discriminatie in de eigen gemeente en beleidsadvisering door deze instantie.

Van de gemeenten die nog niet binnen een werkgebied van een lokaal of regionaal ADB/meldpunt vallen en/of nog niet financieel bijdragen aan een ADB/meldpunt – en dus een 'blinde vlek' zijn in de zin van de Overgangsregeling antidiscriminatievoorziening – heeft 88 procent nog geen voorbereidingen getroffen voor het realiseren van de landelijke dekking van ADB's/Meldpunten. Ook is 79 procent nog niet op de hoogte van de rol en mogelijke bijdrage van provincies hierin. Amnesty Nederland is bezorgd dat de Overgangsregeling in de praktijk (nog) niet tot het gewenste resultaat van een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen leidt, met de benodigde financiële middelen om alle taken uit te kunnen voeren. Extra inspanningen om gemeenten en provincies aan te sporen tot financiering en ondersteuning tot 2008 – wanneer de wettelijke regeling naar verwachting gereed is – zijn dan ook dringend gewenst.

Daarbij komt dat in gemeenten die binnen een werkgebied van een ADB/meldpunt vallen, de praktische uitvoering van bestaand beleid vaak uit handen is gegeven aan een ADB. Hoewel de ADB's natuurlijk veel kennis en expertise in huis hebben, ontslaat dit de gemeenten niet van de verplichting om zélf instrumenten in te zetten en beleidsmaatregelen te ontwikkelen om discriminatie effectief aan te pakken.

Conclusie

Onderzoek naar discriminatie laat zien dat discriminatie overal in het land voorkomt – het is niet beperkt tot grote gemeenten of de randstad. Discriminatie op allerlei gronden is in Nederland een hardnekkig en omvangrijk verschijnsel. Gemeenten hebben echter nauwelijks beleid om discriminatie op lokaal niveau te voorkomen en bestrijden. Dat is opvallend, omdat de rijksoverheid bij herhaling aangeeft dat op dit terrein een taak ligt voor de lokale overheid.

Gezien de aard en omvang van discriminatie in Nederland is het onbegrijpelijk dat mogelijkheden en kansen zo goed als onbenut worden gelaten op het niveau waarop discriminatie het meest zichtbaar wordt: in de gemeente. De gemeentelijke overheid is de overheidslaag die het dichtst bij burgers staat, en dus het beste in staat is burgers tegen discriminatie en ongelijke behandeling te beschermen.

Internationale mensenrechtenverdragen leggen staten de plicht op om mensen te beschermen tegen discriminatie op alle gronden. Nederland is partij bij alle relevante mensenrechtenverdragen waarin het discriminatieverbod is vastgelegd. Om deze verplichtingen uit te voeren is er in Nederland wet- en regelgeving die discriminatie verbiedt. Dat alleen is echter niet voldoende. Er moeten ook beleidsmaatregelen genomen worden om discriminatie te voorkomen, en om belemmeringen die mensen hinderen bij het uitoefenen van hun rechten, weg te nemen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten met meer inwoners ook meer doen tegen discriminatie. Vertaald naar een score per gemeente op een schaal van 16, blijkt echter dat ook gemeenten met over het algemeen meer antidiscriminatiebeleid (gemeenten >100.000 inwoners), een gemiddelde score halen van slechts 8,5. De gemeenten met tussen de 10.000 en 50.000 inwoners scoren gemiddeld een 3,1. Geen enkele gemeente die deelnam aan de enquête scoorde de maximale 16 punten. In alle Nederlandse gemeenten liggen dus nog kansen voor een betere aanpak van discriminatie. Op basis van de meegenomen onderdelen uit het gehanteerde referentiekader, kunnen gemeenten zelf hun score nagaan en zien op basis van hun inwonertal welke positie zij innemen ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Aan de hand van de aanbevelingen in hoofdstuk 5 kunnen gemeenten invulling geven aan de inbedding van dit beleidsterrein in de organisatie en het (inhoudelijk) ontwikkelen en uitvoeren van lokaal antidiscriminatiebeleid.

Sommige gemeenten zijn van mening dat het rijk onvoldoende sturing geeft. Een handreiking 'lokaal antidiscriminatiebeleid' zou voor het huidige kabinet een goede eerste invulling zijn van een van de speerpunten uit het coalitieakkoord: de aanpak van discriminatie. De uitwerking van dit speerpunt dient op het moment van schrijven nog nader te worden ingevuld. In dat kader beveelt Amnesty Nederland de regering verder aan om duidelijk te maken op welke manier de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van discriminatie is verdeeld tussen rijk, provincies en gemeenten.

Non-discriminatie: alle rechten voor alle mensen

Het non-discriminatie- en het gelijkheidsbeginsel zijn belangrijke fundamenten van de rechten van de mens. Ze zijn vastgelegd in VN-Verdragen, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), verschillende EU-richtlijnen en nationale wetgeving. Het non-discriminatiebeginsel behoort inmiddels ook tot de regels van het internationaal gewoonterecht en is dus ook bindend voor alle staten. Het discriminatieverbod strekt zich uit tot alle discriminatiegronden.

Discriminatie moet worden begrepen als:

*'alle onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur gebaseerd op enige grond als huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte, of andere status, en die de bedoeling of het gevolg heeft erkenning, beschikking of gebruik van alle rechten en vrijheden door alle mensen, in gelijke mate, te benadelen of teniet te doen.'*¹

Het garanderen van non-discriminatie impliceert het respecteren van de gelijkheid in waardigheid en rechten van een ieder. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, betekent gelijke behandeling niet dat alle gevallen altijd hetzelfde moeten worden behandeld. Gelijke behandeling betekent dat wat gelijk is, gelijk moet worden behandeld en dat wat niet hetzelfde is, verschillend. Verschil moet (en mag) juist wel gemaakt worden als mensen *de facto* in een achtergestelde positie verkeren. Speciale maatregelen voor specifieke groepen zijn dan van belang tot een meer gelijke positie in de samenleving is bereikt.

Onderkenning discriminatie vereist inzicht in veelvormigheid

Internationale mensenrechtenverdragen erkennen twee vormen van discriminatie: **directe en indirecte discriminatie**. Diezelfde verdragen, maar ook Europese en nationale wetgeving, verbieden beide. Bij directe discriminatie wordt direct verwezen naar een kenmerk als geslacht, religie of etniciteit. Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een op het oog neutrale regel of bepaling, discriminerend uitwerkt. Discriminatie kan verder **bewust of onbewust** zijn. Hierbij gaat het om de intentie van een persoon die discrimineert of een (maat)regel die discriminerend uitwerkt. Ook in gevallen waarin discriminatie een onbedoeld gevolg is, is sprake van (verboden) discriminatie.

Bij nadere beschouwing wordt duidelijk dat mensen vaak niet gediscrimineerd worden op één afzonderlijke grond, maar op twee of meer discriminatiegronden. Dit wordt ook wel **meervoudige discriminatie** genoemd. Iemand is niet óf vrouw, óf gehandicapt, óf moslim, maar bijvoorbeeld een blinde vrouwelijke rechter. In dit verband wordt ook gewezen op het inzicht dat discriminatie die een blinde vrouwelijke rechter mogelijk ondervindt, anders doorwerkt dan de discriminatie die een vrouwelijke huisarts met hoofddoek ondervindt. Om discriminatie op de juiste wijze te onderkennen en aan te pakken is begrip van meervoudige discriminatie belangrijk. Slachtoffers van discriminatie bevinden zich in het algemeen in een zwakkere positie en hebben te maken met lastige problemen om hun klacht te staven. Degene die

¹
Algemeen Commentaar 18
non-discriminatie, paragraaf 7,
VN-Mensenrechtencomité.

gediscrimineerd heeft, beschikt meestal over informatie die essentieel is voor het aantonen van discriminatie. Denk aan een werkgever die iemand een baan weigert; hij of zij bezit informatie over andere kandidaten, de reden van afwijzing en relevante gegevens over interne procedures en praktijken. Daarbij ontbreekt het slachtoffers vaak aan toegang tot de benodigde kennis en middelen die nodig zijn voor het voeren van een (semi)juridische procedure.

Discriminatie schaadt individuen en de samenleving

Discriminatie is een aanval op de menselijke waardigheid. Het toont een gebrek aan respect voor iemands persoonlijke eigenschappen en de omstandigheden die wezenlijk zijn voor zijn of haar identiteit. Zelfs een enkele ervaring met discriminatie, zoals het niet toegelaten worden in een discotheek vanwege etnische afkomst, moet ernstig worden genomen. Bovendien staat een incident zelden op zich. Sommige mensen worden gediscrimineerd op meerdere maatschappelijke terreinen (onderwijs, huisvesting, arbeid). De discriminatie die ze op het ene terrein ondervinden, werkt door op hun positie op het andere terrein. Deze stapeling leidt ertoe dat bepaalde groepen meer belemmeringen ondervinden om hun mensenrechten te verwezenlijken en minder kansen hebben om volwaardig te participeren in de samenleving. Maar niet alleen de directe slachtoffers lijden onder discriminatie; het schaadt de samenleving als geheel.

Discriminatie wordt gevoed door vooroordelen en stigmatisering, die op hun beurt bestaande achterstand en uitsluiting van bepaalde groepen in de samenleving bevestigen. Vooroordelen, stigmatisering en discriminatie kunnen grote gevolgen hebben voor de manier waarop mensen zich voelen en gedragen. Mensen die zich niet geaccepteerd voelen, gediscrimineerd worden of 'louter' bang zijn gediscrimineerd te worden, worden als gevolg daarvan beperkt in hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving. Ze proberen bepaalde situaties te mijden op grond van ervaringen of veronderstellingen. Het is een proces dat verdere uitsluiting en achterstelling in de hand werkt. Discriminatie ondermijnt de sociale cohesie.

Een probleem in elke gemeente

Dit hoofdstuk gaat in op de omvang van discriminatie, en op de vragen waar en op welke maatschappelijke terreinen in Nederland wordt gediscrimineerd. Uit het in Deel 2 beschreven onderzoek van Research voor Beleid naar gemeentelijk antidiscriminatiebeleid, blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten meent dat discriminatie geen wezenlijk probleem is in de eigen gemeente. Dit is opmerkelijk, gezien wat inmiddels bekend is over aard en omvang van discriminatie in Nederland. Onderstaande paragrafen gaan in op: discriminatoir geweld, klachtenregistraties, discriminatie-ervaringen, (negatieve) beeldvorming, discriminatie op de verschillende maatschappelijke terreinen en de 'locatie' van het probleem. De informatie is grotendeels gebaseerd op onderzoek van derden.²

De constatering over aard en omvang van discriminatie in Nederland zouden voor gemeenten aanleiding moeten zijn om discriminatie in de eigen gemeente nader in kaart te brengen. Dit is niet alleen noodzakelijk voor het ontwerpen van een adequate en specifiek gemeentelijke aanpak van discriminatie, maar kan daarnaast een waardevolle aanvulling zijn op onderstaande landelijke cijfers en analyses.

Discriminatoir geweld

Bestaande registraties bieden zicht op enkele honderden gevallen van discriminatoir geweld³ per jaar. Dergelijk geweld wordt in Nederland echter niet systematisch onderzocht. Geweld tegen homoseksuelen en gehandicapten wordt bijvoorbeeld niet landelijk geregistreerd. Racistisch geweld wordt wel in kaart gebracht, maar dit onderzoek wordt gehinderd door onder andere haperende registratie door politie en justitie. Opvallend genoeg doen veel mensen ook geen aangifte van discriminatoir geweld tegen personen of zaken. We kunnen dus aannemen dat het probleem (veel) groter is dan naar voren komt uit bestaande registraties.

De *Monitor Racisme & Extremisme* laat zien dat er in 2005 sprake was een toename van het aantal racistische geweldplegingen en dat antisemitisch geweld en geweld tegen moslims toenam.⁴ 'Ongemerkt' vinden er vrijwel elke week in Nederland gewelddadige confrontaties plaats tussen zogenaamde rechtsextremistische jongeren en migrantenjongeren.⁵

Dat discriminatie in Nederland zich niet beperkt tot opmerkingen, treiteren en ongelijke behandeling maar zich ook voordoet in de vorm van geweld, blijkt ook uit de *Monitor Rassendiscriminatie 2005*. Een voorzichtige schatting van de onderzoekers op basis van het ervaringsonderzoek uit deze monitor, geeft aan dat er in Nederland jaarlijks enkele duizenden gevallen van racistisch geweld plaatsvinden.⁶

² Amnesty Nederland heeft bewust gekozen om zelf geen direct onderzoek te doen naar de omvang van discriminatie in Nederland, omdat organisaties als de Anne Frank Stichting (AFS), Artikel 1, het Sociaal Cultureel Planbureau en het WODC daarvoor uitstekend zijn toegerust. Enkele gedegen publicaties van genoemde organisaties bieden voldoende informatie en analyse om een beeld te vormen van aard en omvang van discriminatie in Nederland.

³ Waaronder begrepen zaken als: bedreiging, geweld tegen zaken (vernietiging, beschadiging, bekladding, brandstichting etcetera) en (dreigen met) fysiek geweld tegen personen.

⁴ *Monitor Racisme & Extremisme*, zevende rapportage, AFS / Universiteit Leiden, 2006, p. 36 en 37.

⁵ Zoals opgemerkt door Jaap van Donselaar, onderzoeker AFS / Universiteit Leiden in interview 'Extrem-rechts, net als hun ouders', *Algemeen Dagblad*, 3 mei 2006.

⁶ *Monitor Rassendiscriminatie 2005*, Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR)/Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten (LvADB)/AFS/Universiteit Leiden, juli 2006, p. 127.

Klachtenregistraties

In 2005 werden er 4.443 klachten en meldingen ingediend bij de 34 Antidiscriminatiebureaus en -meldpunten in het hele land. Dit aantal betekende een stijging van 16 procent ten opzichte van 2004, met name door de inbreng van klachten over leeftijdsdiscriminatie.⁷ De helft van de klachten betreft de grond 'ras'⁸ en ongeveer één vijfde van de klachten gaat over leeftijdsdiscriminatie.

Algemeen wordt onderkend dat de officiële registraties van klachten en incidenten slechts het topje van de spreekwoordelijke ijsberg vormen. Dit wordt verklaard door onder meer de geringe meldingsbereidheid. Die wordt op zijn beurt weer verklaard door onbekendheid met de mogelijkheid om te klagen, het gevoel dat 'melden niet helpt' en de angst voor victimisatie.⁹ Ook heeft tot op heden nog minder dan de helft van de inwoners in Nederland toegang tot een Antidiscriminatiebureau of -meldpunt om klachten in te dienen. Een laatste kanttekening betreft de wijze waarop klachten en meldingen geregistreerd worden: die maakt 'optellen en vergelijken' niet altijd mogelijk.

Discriminatie-ervaringen

Naar schatting 1,5 à 2 miljoen mensen ervaren jaarlijks discriminatie of ongelijke behandeling op de één of andere grond.¹⁰ In onderzoek naar discriminatie-ervaringen op grond van huidskleur, etniciteit of religie geeft om en nabij de helft van de mensen van Turkse of Marokkaanse origine aan jaarlijks één of meerdere keren discriminatie te ervaren. Van de mensen met wortels in Suriname en de Antillen geeft 40 respectievelijk 37 procent aan discriminatie te hebben ervaren. Bij elkaar opgeteld ervaren naar schatting tussen de 400.000 en 475.000 mensen van zestien jaar en ouder uit de vier grootste etnische minderheidsgroepen jaarlijks één of meerdere keren discriminatie. Deze cijfers staan in schril contrast met de twee procent van de oorspronkelijke Nederlanders die aangeven gediscrimineerd te zijn. Toch is dit laatste kleine percentage van grote betekenis wanneer dit wordt uitgedrukt in absolute aantallen: dit zou dan tussen de 100.000 en 300.000 mensen betreffen.¹¹

Cijfers over discriminatie-ervaringen zijn een waardevolle aanvulling op de officiële registraties, die zoals gezegd slechts het topje van de ijsberg vormen. Bovendien gaat dergelijk onderzoek ook in op wat discriminatie met mensen doet. Ook al zouden niet alle ervaringen de toets van bewezen juridische discriminatie doorstaan, gegevens over discriminatie-ervaringen moeten wel degelijk serieus worden genomen. Als mensen discriminatie als reëel ervaren, zullen zij hiernaar handelen. Dit mechanisme is vaker bestudeerd en dan blijkt dat mensen zich bijvoorbeeld terugtrekken in de 'eigen' groep of onverschillig komen te staan tegenover de samenleving. Zo'n situatie doet zich vooral voor wanneer vooroordelen en stigmatisering van een bepaalde groep wijdverbreid zijn en personen uit die groep al veelvuldig slachtoffer zijn geweest van discriminatie.

7
Kerncijfers 2005: Jaaroverzicht discriminatieklachten bij Antidiscriminatiebureaus en Meldpunten, LVADB, november 2006, p. 10.

8
Amnesty gebruikt de term 'ras' (dat omvat: ras, huidskleur, afkomst of etnische of nationale afstamming) alleen in een juridische context. Amnesty geeft de voorkeur aan gebruik van begrippen als 'etniciteit', 'huidskleur' of 'etnische afkomst'. Daarbij aangetekend dat deze begrippen (evenzeer als 'ras') breed moeten worden geïnterpreteerd en bovendien meer en meer blijken samen te vallen met religie, respectievelijk religieuze overtuiging.

9
Met victimisatie wordt hier verwezen naar het gegeven dat mensen die discriminatie (intern) melden of aangifte doen, als gevolg daarvan ook weer pesterijen, intimidatie etcetera ondervinden.

10
Het verschil gemaakt. Evaluatie Awbg en werkzaamheden van de CGB 1999-2004, Commissie Gelijke Behandeling, mei 2005, p. 71. Dit onderzoek gaat in op discriminatie-ervaringen tussen medio 2003-2004.

11
Monitor Rassendiscriminatie 2005, LBR/LVADB/AFS/Universiteit Leiden, juli 2006. Het ervaringsonderzoek is beschreven in hoofdstuk 1 van de *Monitor Rassendiscriminatie*.

Negatieve beeldvorming

Cijfers over discriminatie krijgen reliëf door ook gegevens over (negatieve) beeldvorming te betrekken, zoals over de acceptatie van homoseksualiteit of van etnische minderheden. Uiteraard betekent het hebben van een negatief denkbeeld of vooroordeel niet dat daarnaar ook gehandeld wordt, en vervolgens ook niet dat dit handelen altijd als discriminatie kan worden aangemerkt. Toch is het van belang om gegevens over beeldvorming mee te nemen, omdat uit onderzoek bekend is dat negatieve beeldvorming en discriminatie elkaar versterken.

Uitkomsten van een opinieonderzoek in juni 2005 deden veel stof opwaaien. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat ruim een kwart van de bevolking negatieve denkbeelden heeft over etnische minderheden. Zij vinden allochtonen crimineel, lui en onverdraagzaam. Tien procent is zelfs uitgesproken racistisch.¹² Toch komen deze bevindingen niet uit de lucht vallen. Het Sociaal Cultureel Planbureau doet al vele jaren onderzoek naar beeldvorming en acceptatie van etnische minderheden. Daaruit blijkt dat, met inbegrip van nuanceringen en schommelingen in de tijd, er al jaren sprake is van een onomwonden negatieve houding ten opzicht van etnische minderheden en dat deze toeneemt.¹³ Een grote meerderheid van de ondervraagden geeft aan het multiculturele ideaal en gelijke rechten te onderschrijven, maar tegelijkertijd is er massale weerstand tegen etnische minderheden. Veel mensen vinden dat er te veel buitenlanders zijn en dat hun aanwezigheid belastend is doordat zij de sociale zekerheid misbruiken en een bron van misdaad en onveiligheid vormen. In mindere mate voelt men zich ook cultureel bedreigd.¹⁴

Discriminatie op alle maatschappelijke terreinen

In de afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen waaruit blijkt dat er sprake is van aanzienlijke achterstand en discriminatie van vrouwen, etnische minderheden, seksuele minderheden en gehandicapten op belangrijke maatschappelijke terreinen als de arbeidsmarkt, het uitgaansleven, het onderwijs, huisvesting en de sport. Uit de onderzoeksrapporten valt niet op te maken dat achterstand en discriminatie zich beperken tot bepaalde delen van het land, of louter stedelijke problemen zijn.

Internet is een maatschappelijk domein dat sterk aan betekenis heeft gewonnen. Vanuit het perspectief van gemeenten komt internet logischerwijs niet onmiddellijk in beeld. Toch kan er niet zomaar aan voorbij worden gegaan, ook niet door gemeenten. Want ofschoon internet niet geografisch is af te bakenen, heeft wat zich daar afspeelt natuurlijk wel zijn weerslag op straat. Op het internet tref je niet alleen vele extreme, xenofobe uitingen, maar zijn ook oproepen tot haat en geweld tamelijk 'gewoon'. Dit is temeer problematisch omdat uit recent onderzoek is gebleken dat de grote massa van strafbare uitingen op internet door politie en justitie nagenoeg ongemoeid wordt gelaten.¹⁵ Bestaande wetgeving biedt echter, zoals het ministerie van Justitie liet weten in reactie op het onderzoek, wel degelijk ruimte voor robuuste vervolging van onverbloemde racisten en doorgewinterde haatzaaiers.¹⁶ Laatstgenoemden wanen zich als gevolg daarvan onaantastbaar, hetgeen ook kan uitmonden in discriminatoir geweld in de 'reële' wereld.

12
Onderzoek naar racisme en vreemdelingenhaat, onderzoek uitgevoerd door Motivation in opdracht van de Geassocieerde Pers Diensten, juni 2006. <http://www.motivaction.nl/153/d:188/Nieuws/Artikelen/Antwoorden-GPD-en-Motivaction-op-meest-gestelde-vragen-over-racismeonderzoek/>.

13
Rapportage Minderheden 2003, Sociaal Cultureel Planbureau, 2003, p. 364.

14
Rapportage Minderheden 2003, Sociaal Cultureel Planbureau, 2003, p. 371.

15
Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen, een inventariserende studie, WODC/ministerie van Justitie, 2006.

16
'Pak haatpropaganda harder aan', Persbericht ministerie van Justitie, 19 januari 2007.

Discriminatie speelt in het hele land

Nog altijd denken veel mensen dat discriminatie niet voorkomt in hun eigen omgeving. Dit komt, zoals gezegd, ook naar voren in het hiernavolgende onderzoek van Research voor Beleid, waarin veel gemeenten aangeven dat discriminatie geen wezenlijk probleem is in de eigen gemeente. Er is echter geen onderzoek waaruit blijkt dat discriminatie alleen een (rand)stedelijk probleem is. Van andere problematiek, zoals die rondom rechtsextremistische jongeren, wordt nu juist weer beweerd dat dit een typisch plattelandsfenomeen zou zijn. Maar ook dat blijkt niet het geval. Zoals al eerder opgemerkt wordt racistisch geweld in heel Nederland gesignaleerd; in grote en middelgrote gemeenten, maar ook in kleine plattelandsgemeenten.

Discriminatie en pluriformiteit

De pluriformiteit van de Nederlandse samenleving wordt mogelijk gemaakt door de grondwettelijk beschermde rechten en vrijheden en door de openheid van de Nederlandse samenleving. Erkenning van die rechten en vrijheden impliceert permanente bewaking en verdediging door een ieder en door de overheid in het bijzonder. Bij dat bewaken en verdedigen gaat het om kernwaarden als gelijkheid en het verbod op discriminatie. En concreet gaat het om praktische en doelgerichte maatregelen die discriminatie tegengaan en *de facto* gelijkheid dichterbij brengen. Dat is van groot belang voor de Nederlandse samenleving – en daarmee voor gemeenten – die zich concreet op het niveau van buurten en wijken in dorpen en steden manifesteert.

Het belang van discriminatiebestrijding wordt, overigens al langer, algemeen onderkend. Het Regeerakkoord 2003-2007 stelde: *'Respect, tolerantie en het bestrijden van discriminatie zijn essentieel om de samenhang in onze samenleving te behouden'*.¹⁷ Het kabinet kondigde aan dat in die kabinetsperiode stevig ingezet zou worden op verbetering van de aanpak van discriminatie en racisme. Het ministerie van Justitie verwees destijds naar de benodigde verbetering, onder meer inzake de samenwerking tussen overheden onderling en de overheid en het maatschappelijk middenveld. Het kabinet-Balkenende IV heeft de aanpak van discriminatie voor de komende jaren tot speerpunt benoemd.¹⁸

¹⁷
Meedoen, meer werk, minder regels: Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA/VVD/D66, ministerie van Algemene Zaken, 16 mei 2003, p. 12.

¹⁸
Samen werken, samen leven, Coalitie-akkoord CDA/PvdA/CU, 7 februari 2007, p. 28.

Mensenrechtelijke verantwoordelijkheden voor Nederlandse gemeenten

Verantwoordelijkheid van de staat

Het discriminatieverbod is opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, in onder andere artikel 1, 2, en 7. Daarnaast staat het in diverse mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (artikel 26) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 14 en protocol 12). Binnen de Verenigde Naties zijn twee specifieke verdragen inzake non-discriminatie tot stand gekomen: het VN-Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (VN-Vrouwenverdrag) en het VN-Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (VN-Verdrag tegen Rassendiscriminatie). Ook in het recht van de Europese Unie is het discriminatieverbod in verschillende verdragen en richtlijnen vastgelegd (art. 13 en 141 EG-Verdrag, Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG van de Raad).

Deze verdragen verplichten de Nederlandse staat om discriminatie in al haar vormen te voorkomen en bestrijden en om *de facto* gelijkheid te realiseren. Deze verplichting strekt zich ook uit tot discriminatie tussen burgers onderling. De verdragen laten aan de staten zelf over hoe zij implementatie in nationale wet- en regelgeving, beleid, maatregelen en activiteiten organiseren. Gegeven de bestuurlijke verhoudingen in Nederland is de rijksoverheid niet de enige overheidslaag die hiervoor verantwoordelijkheid draagt.

Verantwoordelijkheid strekt zich uit tot gemeenten

In de Grondwet ligt verankerd dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is met overheidsbestuur op drie niveaus. Op nationaal niveau is er de rijksoverheid, op regionaal niveau waterschappen en provincies, en op lokaal niveau per 1 januari 2007 443 gemeenten. Gemeenten zijn overheidsorganen met autonome bevoegdheden tot regelgeving en bestuur. Voorstellen van maatregelen worden alleen op rijks- en provinciaal niveau gedaan wanneer blijkt dat ze niet op een doeltreffende en doelmatige wijze door het gemeentebestuur kunnen worden uitgevoerd.

De gemeente dient een aantal taken voor de burger te behartigen, waaronder de zorg voor een leefbare woonomgeving en het algemeen welzijn van de burgers. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal wetten en regelingen op lokaal niveau. Hiertoe hebben ze een zekere mate van beleidsvrijheid. Wat betreft openbare orde en veiligheid hebben gemeenten een belangrijke eigen verantwoordelijkheid; ze kunnen plaatselijke verordeningen opstellen die tot doel hebben de openbare orde en veiligheid te handhaven.

De Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat zit ingewikkeld in elkaar. In sommige gevallen is er sprake van een hiërarchische verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten. Tegelijkertijd zijn er horizontale relaties tussen de drie bestuurslagen waarbij, op basis van gelijkwaardigheid, afspraken worden gemaakt. De autonomie van gemeenten is gelegen in de mogelijkheid die zij hebben, ofwel het initiatief dat zij kunnen nemen, om zelf een maatschappelijk probleem aan te pakken en daar beleid op te voeren.

Al tientallen jaren is een verschuiving gaande van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid naar gemeenten. Hiërarchische sturing door de rijksoverheid met strikte en gedetailleerde regels en uitgebreid landelijk toezicht wordt als niet meer van deze tijd gezien, en hangt samen met een terugtrekkende overheid. Hierdoor zou ruimte ontstaan voor aanpak op maat van concrete en specifieke problemen, die zich overal net wat anders manifesteren.

Met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid, maatregelen en activiteiten tegen discriminatie hoeven gemeenten dus niet te wachten op wettelijke regelingen, aanwijzing of beleid van de rijksoverheid. Gemeenten kunnen en moeten het initiatief nemen en de aanpak van discriminatie zelf voortvarend ter hand nemen.

Doorschuiven van verantwoordelijkheid naar gemeenten

Bij bespreking van de manier waarop internationale mensenrechtenstandaarden doorwerken op staten, en in het geval van Nederland ook gemeenten, is het relevant om in het kort de uitkomsten te bespreken van de 'VN-Wereldconferentie tegen Racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid', die in 2001 plaatsvond in Durban.¹⁹ De inzet van Nederlandse gemeenten is toen namelijk uitdrukkelijk in beeld gebracht.

In haar bijdrage aan de VN-Wereldconferentie tegen Racisme gaf de Nederlandse regering aan dat, wat haar betreft, de bestrijding van racisme vooral op lokaal niveau dient te geschieden: *'The Dutch approach is to tackle racism on many fronts with broad-based coalitions. Our primary focus is the local level because that is the level where society is most directly confronted with racism and racial discrimination.'*²⁰

Tijdens de conferentie hebben staten, waaronder de Nederlandse, zich (nogmaals) verplicht om meer te doen ter voorkoming en bestrijding van rassendiscriminatie. Staten hebben zich gecommitteerd om niet-vrijblijvende nationale actieplannen op te stellen, en daaraan uitvoering te geven. De Nederlandse regering heeft hieraan gevolg gegeven en heeft in overleg met vertegenwoordigers van alle relevante overheidsorganen en vele maatschappelijke organisaties een Nationaal Actieplan tegen Racisme (NAP) opgesteld, dat eind 2003 is gepresenteerd.²¹ Ook daarin is de rol van gemeenten uitdrukkelijk voorzien. Zo wordt in het hoofdstuk Uitgangspunten gesteld: *'De bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en aanverwante intolerantie kan niet alleen door de regering worden opgenomen. Het NAP is dan ook gericht tot alle actoren die kunnen bijdragen aan de realisatie van het NAP, zoals rijk, gemeenten en provincies, Openbaar Ministerie, politie, ADB's, NGO's, bedrijven, werknemers- en werkgeversorganisaties, minderhedenorganisaties en maatschappelijke instellingen op terreinen van het sociale leven zoals school, werk, buurt, en sportvereniging, maar ook de burger zelf.'*²²

19

Daarbij aangetekend dat beraadslagingen en uitkomsten van een conferentie in het algemeen niet worden aangemerkt als mensenrechtenstandaarden. Hiermee wordt over het algemeen bedoeld op zowel bindende en niet bindende standaarden, zoals: internationaal gewoonterecht, mensenrechtenverdragen, jurisprudentie, uitspraken en algemene aanbevelingen van VN-organen en toezichthoudende comités bij mensenrechtenverdragen etcetera.

20

<http://www.un.org/WCAR/statements/netherE.htm>.

21

Nationaal Actieplan tegen Racisme (NAP), TK 2003-2004, 29 200 VI, nr. 62 en Voortgangsverslag terzake: TK 2005-2006, 29 200 VI, nr. 121.

22

Idem, NAP, p. 10.

De inzet en verantwoordelijkheid van gemeenten is voorzien op tal van terreinen. Zo stelt het NAP in het kader van het thema Leefomgeving:
*'Discriminatie en aanverwante vormen van intolerantie ondermijnen deze veilige leefomgeving en dienen aangepakt te worden op het niveau waar ze zich manifesteren. Uitgangspunt hierbij is dat de feitelijke aanpak van discriminatie op lokaal niveau een zaak is van gemeenten, politie en het OM.'*²³

Verwezenlijking van non-discriminatie is meer dan een verbod

Vaak wordt gedacht dat mensenrechtenverdragen vooral negatieve bepalingen bevatten, dat ze voorschrijven wat overheden niet mogen en wat wettelijk moet worden verboden. Maar internationale mensenrechtenstandaarden bieden ook tal van aanknopingspunten voor overheden (en dus ook de gemeentelijke overheid) om discriminatie pro-actief, middels bijzondere, speciale, tijdelijke maatregelen aan te pakken.²⁴ En zoals eerder opgemerkt is onderdeel van de aanpak van discriminatie de verwezenlijking van *de facto* gelijkheid.

24
In de verschillende mensenrechtendocumenten worden verschillende begrippen gebruikt. Zo wordt gesproken van tijdelijke speciale maatregelen (VN-Vrouwenverdrag), speciale maatregelen (VN-Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie), positieve actie (Europees Hof voor de Rechten van de Mens), en soms ook wel positieve discriminatie. De begrippen zijn merendeels inwisselbaar te gebruiken.

Zo dragen twee belangrijke mensenrechtenverdragen op om alle in aanmerking komende maatregelen te nemen om bijvoorbeeld de verstandhouding te verbeteren en vooroordelen uit te bannen. Het VN-Verdrag tegen Rassendiscriminatie stelt in artikel 2 lid 1 dat staten maatregelen moeten nemen om de 'goede verstandhouding tussen rassen' te bevorderen. En het VN-Vrouwenverdrag, in artikel 5 lid a, draagt staten op alle passende maatregelen te nemen om *'het sociale en culturele gedragspatroon van de man en de vrouw te veranderen teneinde te komen tot uitbanning van vooroordelen [en] van gewoonten...'*

Speciale maatregelen zijn vereist

Zoals eerder aangegeven zijn het non-discriminatiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel onlosmakelijk met elkaar verbonden. Uitsluitend (juridische) maatregelen om bestaande gevallen van discriminatie tegen te gaan blijken in de praktijk niet voldoende om *de facto* gelijkheid te realiseren. Internationale mensenrechtenstandaarden vereisen dan ook dat staten speciale, bijzondere of positieve maatregelen nemen. Soms wordt dit ook wel positieve actie genoemd, en ongelukkigerwijs is positieve actie in Nederland vooral bekend onder de (onjuiste) term 'positieve discriminatie'. Artikel 2, lid 2 van het VN-Verdrag tegen Rassendiscriminatie vereist dat staten: *'...indien de omstandigheden dit vereisen, op sociaal, economische cultureel en ander gebied, bijzondere en concrete maatregelen [nemen] ter verzekering van de behoorlijke ontwikkeling of bescherming van bepaalde rasgemeenschappen of daartoe behorende personen, ten einde hen de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volledig en gelijkelijk te doen genieten...'*

Het VN-Vrouwenverdrag draagt staten in artikel 4, lid 1 op om speciale maatregelen te nemen die gericht zijn *'...op versnelling van feitelijke gelijkstelling van mannen en vrouwen...'* Daarbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat dit niet beschouwd kan worden als discriminatie.

Pro-actieve maatregelen aanbevolen

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) beveelt wetgeving aan die publieke instellingen opdraagt om expliciet gelijkheid te bevorderen en discriminatie te voorkomen in de uitoefening van al hun functies. Dit strekt verder dan strafrechtelijke handhaving van het discriminatieverbod en zou, aldus ECRI, kunnen worden opgelegd in de vorm van de ontwikkeling en implementatie van 'gelijkheidsprogramma's' zoals die zijn ontwikkeld in bijvoorbeeld in Engeland.²⁵

25

'General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial intolerance', ECRI.

Onbekend maakt onbemind

Onder bestuurders leeft het gevoel dat de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, differentiatie in specifieke (lokale) situaties in de weg zitten. Onvoldoende bekendheid met de diepere betekenis van deze begrippen draagt bij aan een situatie waarin op het maken van onderscheid een taboe rust. Bestuurders zijn angstig voor het verwijt van willekeur en discriminatie. Op het oog garanderen generieke, uniforme arrangementen of voorzieningen gelijkheid, maar in hun uitwerking gaan ze soms voorbij aan verschillen. Als gevolg van deze, door bestuurders zelf beleefde beperking van de armslag wordt geen recht gedaan aan individuele en lokale diversiteit, en blijven kansen die de lokale autonomie en beleidsvrijheid bieden onderbenut.²⁶ Het is wel duidelijk dat dit aspect van de bestuurscultuur Nederlandse gemeenten parten speelt bij het realiseren van een voortvarende en daadkrachtige aanpak van discriminatie.

26

Verskil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie, Raad voor het Openbaar Bestuur, april 2006, onder andere p. 13 en 14.

In dit verband mag niet onvermeld blijven dat het toezichthoudend comité bij het VN-Vrouwenverdrag zeer recent zijn zorgen heeft uitgesproken over de (onjuiste) interpretatie die bij de Nederlandse regering lijkt te bestaan van het verplichtende karakter en de doorwerking van de bepalingen van dit verdrag in de Nederlandse rechtsorde. Het comité is ook kritisch over de weigerachtigheid van de Nederlandse regering om middels (tijdelijke) speciale maatregelen, zoals in vorige paragrafen aangestipt, volwaardige participatie en materiële gelijkheid van vrouwen te realiseren.²⁷

27

'Concluding Comments of the Committee on the Elimination of all forms of Discrimination against Women: Netherlands, thirty seventh session, 15 January – 2 February 2007'. i.e. para. 11 stelt: *'The Committee remains deeply concerned about the status of the Convention in the domestic legal system, and in particular that the Government seems to consider that not all of the Convention's substantive provisions are directly applicable...'* Para. 18 stelt: *'[...]It calls upon the State party to use temporary special measures in accordance with article 4, paragraph 1, of the Convention and the Committee's general recommendations 25 on temporary special measures, and 23 on women in political and public life...'*

Wat moeten of kunnen gemeenten doen?

Algemeen wordt aangenomen dat de verschillende overheidslagen hun eigen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om de bestrijding van discriminatie. Desalniettemin heeft het rijk die verantwoordelijkheid voor de verschillende overheidslagen nooit vastgelegd, en blijft het gissen naar de exacte verwachtingen.

Het rapport van de Regiegroep van oud-minister Borst, die de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in 2005 adviseerde over de toekomst van Antidiscriminatiebureaus en -meldpunten, benoemt de taken van de drie overheidslagen als volgt.

De verantwoordelijkheid voor de landelijke overheid is gelegen in:

- algemene verantwoordelijkheid voor wet- en regelgeving en strafrechtelijke handhaving;
- landelijk beleid ter bestrijding van discriminatie (beleidsvorming en coördinatie);
- verzorgen van rapportages aan internationale toezichhoudende verdragscomités (internationale verplichtingen).

De Regiegroep onderscheidt tevens drie domeinen, waarvan er twee tot de verantwoordelijkheid van de landelijke overheid behoren: de domeinen 'kennis' (landelijke kennisinstellingen zoals bijvoorbeeld de nieuw opgerichte organisatie Artikel 1²⁸ en E-Quality) en 'oordeel' (rechterlijke macht en Commissie Gelijke Behandeling).

Voor de gemeenten zijn de verantwoordelijkheden:

- zorgdragen voor laagdrempelige klachtvoorzieningen, goede toegankelijkheid voor alle burgers, het bevorderen van de sociale cohesie, de leefbaarheid en binding en de openbare orde en veiligheid;
- lokaal beleid ter bestrijding van discriminatie.

Het domein 'hulpverlening' wordt door de Regiegroep Borst expliciet als verantwoordelijkheid benoemd voor gemeenten, en wordt op lokaal niveau ingevuld door ADB's/Meldpunten. Het meldpunt vormt de ingang daartoe.

Het rijk en de gemeenten zijn, anders dan provincies, bij de aanpak van discriminatie de meest zichtbare overheidsactoren. Voor de provincies ziet de Regiegroep Borst desalniettemin de volgende verantwoordelijkheid: ondersteunen, stimuleren, bevorderen, signaleren en het bespreekbaar maken van problemen waar het gaat om tweede lijnstaken (ondersteuning) op het gebied van integratiebeleid en/of het welzijnsbeleid. In deze publicatie wordt op de verantwoordelijkheden van provincies verder niet ingegaan.

Het advies van de Regiegroep Borst wordt momenteel door een interdepartementale stuurgroep verder uitgewerkt in een wettelijke regeling die, naar verwachting, in 2008 in werking treedt.²⁹ Niet duidelijk is of het rijk de door de Regiegroep Borst beschreven verantwoordelijkheden voor de drie overheidslagen deelt. Verwacht mag worden dat ook dit aspect wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van het advies.

28
Het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie en de Landelijke Vereniging van Antidiscriminatiebureaus en -meldpunten zijn sinds begin 2007 samengegaan in de organisatie 'Artikel 1'. Zie www.art1.nl.

29
Brief minister met het Plan van aanpak discriminatie en de kabinetsreactie op de *Monitor Rassendiscriminatie 2005*, 30 november 2006, TK II 2005-2006, 30 950, nr. 1H.

Verantwoordelijkheden van gemeenten

Afgezien van voorgaande, deels nog papieren werkelijkheid rond de invulling van verantwoordelijkheid voor de bestrijding van discriminatie, hebben gemeenten nu reeds taken en bevoegdheden op dit terrein. Het handhaven van de openbare orde is daar een duidelijk voorbeeld van. Het voeren van beleid voor het tegengaan van discriminatie op de (gemeentelijke) werkvloer is een ander.

Daarnaast verwacht de rijksoverheid dat gemeenten zich op sommige terreinen inspannen om maatschappelijke problemen op te lossen. Om hieraan invulling te geven, hebben zij tal van instrumenten tot hun beschikking.³⁰ Onderstaande invulling van wat gemeenten kunnen doen, en waar ze bovendien soms toe verplicht zijn, is eveneens gebruikt als referentiekader voor het inventariserend onderzoek van Research voor Beleid, dat in Deel 2 van deze publicatie aan de orde komt.

De gemeente als werkgever

Als werkgever heeft de gemeente diverse verplichtingen om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan. Zo moet de werkgever zijn werknemers beschermen tegen discriminatie, pesten en (seksuele) intimidatie op de werkvloer. Vaak worden vertrouwenspersonen aangesteld om naleving te verzekeren. Een ander instrument is het opstellen van gedragscodes. Daarin kan men vastleggen dat niemand wordt gediscrimineerd om redenen als geslacht, etnische afkomst, seksuele oriëntatie, leeftijd, handicap of chronische ziekte.

Vaak, met name in kleinere gemeenten, is de gemeente zelf de grootste werkgever. Als zodanig kan de gemeente het goede voorbeeld geven als het gaat om het bevorderen van diversiteit op de werkvloer. Vaak wordt gesteld dat juist overheden er belang bij hebben dat het personeelsbestand een afspiegeling vormt van de lokale bevolking. Het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV zegt hierover: *'Het tegengaan van uitsluiting op de arbeidsmarkt bij stage- en arbeidsplaatsen krijgt prioriteit [...]. De overheid geeft het goede voorbeeld bij het nastreven van een in dit opzicht evenwichtig personeelsbestand.'*³¹ Door zelf een divers personeelsbestand samen te stellen, kan een gemeente een actieve voorbeeldfunctie vervullen voor andere werkgevers in de gemeente. Deze afspiegeling dient zich niet te beperken tot bepaalde functies, maar moet gelden voor alle niveaus binnen de gemeentelijke organisatie.

Meer diversiteit op de werkvloer kan door gemeenten onder meer worden bevorderd door het aanbieden van stageplaatsen aan jongens en meisjes uit etnische minderheidsgroepen. In de context van de vergrijzing en de verwachte krapte op de arbeidsmarkt krijgt leeftijdbewust – of levensfasebewust – personeelsbeleid ook meer en meer vorm. Voorkeursbeleid is een ander instrument dat gemeenten kunnen hanteren. Voorkeursbeleid mag slechts voor een beperkt aantal categorieën, namelijk vrouwen, mensen uit etnische minderheidsgroepen en/of mensen met een handicap of chronische ziekte. Het formuleren van streefcijfers kan helpen om voorkeursbeleid méér dan een papieren tijger te laten zijn.

30

In de folder 'Walk your talk' van het LBR en de publicatie 'Discriminatie in de buurt' (2004) van het Nationaal Platform voor overleg en samenwerking tegen Racisme en Discriminatie (NPRD) wordt uitgebreider ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten hebben. Beiden zijn verkrijgbaar via www.lbr.nl.

31

Samen werken, samen leven, Coalitie-akkoord CDA/PvdA/CU, 7 februari 2007, p. 28, onder punt 9.

De gemeente als subsidiënt

Financiering organisaties en activiteiten

Als subsidiënt kan de gemeente zowel preventief als repressief optreden tegen de door haar gesubsidieerde instellingen en organisaties. In subsidieverordeningen kunnen algemene antidiscriminatiebepalingen worden opgenomen. Meer specifiek kan de gemeente bijvoorbeeld als voorwaarde voor financiering stellen dat sportverenigingen een gedragscode opstellen, waarin zij zich ertoe verbinden discriminatie op de sportvelden tegen te gaan. Gemeenten kunnen ook de toegankelijkheid van organisaties en activiteiten bevorderen door hierover voorwaarden aan de subsidie te verbinden. Ook kan een gemeente subsidie verstrekken aan lokale organisaties en initiatieven gericht op het voorkomen van discriminatie en het bestrijden van negatieve beeldvorming.

Financiering en samenwerking met ADB's

Er zijn 34 Antidiscriminatiebureaus of -meldpunten in Nederland. Sommige ADB's bestrijken meerdere gemeenten. Mensen kunnen bij een ADB een klacht indienen of advies vragen wanneer zij te maken krijgen met discriminatie. Volgens het eerder aangehaalde advies van de Regiegroep Borst hadden in 2006 ongeveer 7 miljoen mensen toegang tot een ADB/meldpunt. Dat betekent dat 9 miljoen anderen geen toegang hebben tot een dergelijk laagdrempelig meldpunt bij hen in de buurt om ondersteuning te krijgen bij discriminatiezaken. Vaak wordt een ADB gefinancierd door één of meerdere gemeenten. Soms is er sprake van (deel)financiering door een provincie. Tot op heden werd het tot stand brengen of in stand houden van een ADB door het Rijk wel aanbevolen, maar was er geen (wettelijke) verplichting voor gemeenten. In 2006 is dit veranderd met de inwerkingtreding van de Overgangsregeling 'landelijke dekking antidiscriminatievoorziening'. Gemeenten en provincies zijn via de septembercirculaire van 2006 behorende bij Gemeentefonds en Provinciefonds geïnformeerd over de beschikbare gelden.³²

De bedoeling is dat alle gemeenten gaan bijdragen aan de verwezenlijking van een landelijk dekkend netwerk van ADB's. Door genoemde regeling worden gemeenten in medebewind geroepen om dit gezamenlijk met rijk en provincies te doen. In 2008 is, zo wordt gezegd, de wettelijke regeling gereed, waarmee de ADB-voorzieningen structureel gewaarborgd blijven.

Het pakket basistaken dat een meldpunt zou kunnen uitvoeren, is beschreven in het rapport van de Adviesgroep Borst en betreft:

- klachtbehandeling;
- registratie (van klachten en meldingen) en monitoring;
- voorlichting en beleidsadvies.

Voor twee andere taken wordt aangegeven dat ADB's deze in samenwerking met het lokaal bestuur en betreffende instellingen en instanties uitvoert:

- educatie op scholen;
- preventief beleid.

32

Voor meer informatie over de realisatie van een landelijk netwerk, zie <http://www.lbr.nl/?node=6370>.

De landelijke overheid stelt vanaf 2006 zes miljoen euro op jaarbasis beschikbaar voor het voorzien in de eerstgenoemde drie taken. De door de Regiegroep Borst berekende twaalf miljoen euro voor de uitvoering van de vijf basistaken is daarmee nog niet gerealiseerd. Gemeenten en provincies moeten daarom aanvullende financiële middelen beschikbaar stellen om de laatste twee taken uitgevoerd te krijgen.

De gemeente als rechtshandhaver

Het juridisch kader dat discriminatie en ongelijke behandeling verbiedt omvat onder andere artikel 1 van de Grondwet, verder uitgewerkt in de Algemene Wet Gelijke Behandeling en andere wetten en regels die een gelijke behandeling voorschrijven. Tevens is in het Wetboek van Strafrecht een aantal specifieke discriminatiebepalingen (art. 90quater, art. 137c t/m 137g en art. 429quater) opgenomen. Op grond van artikel 1 van de Grondwet mogen aan de overheid eisen worden gesteld ter naleving van het gelijkheidsbeginsel en ter voorkoming van discriminatie. De verantwoordelijkheid voor de naleving van artikel 1 van de Grondwet en andere wetten en regels die discriminatie verbieden, vereist een actieve inzet van iedereen, waarbij het gemeentebestuur een geheel eigen positie heeft.

De burgemeester van een gemeente heeft specifieke verantwoordelijkheden voor handhaving van de openbare orde. Een burgemeester kan plaatselijke verordeningen opstellen ten aanzien van demonstraties en bijeenkomsten (van bijvoorbeeld extreemrechtse groeperingen), of ten aanzien van graffiti en de termijn waarbinnen discriminerende leuzen moeten worden verwijderd. Om de handhaving van de verschillende discriminatieartikelen te bevorderen zijn er in de Aanwijzing Discriminatie³³ door het College van procureurs-generaal aanwijzingen gegeven voor lokale afstemming tussen betrokken partijen. Door gezamenlijke afstemming is het mogelijk om beter inzicht te krijgen in aard en omvang van de lokale discriminatieproblematiek. Naast het verkrijgen van inzicht kan het driehoeksoverleg een rol spelen in de aansluiting van preventieve gemeentelijke maatregelen³⁴ en bestuurlijke sancties op de strafrechtelijke mogelijkheden.

Recentelijk is in het Landelijk Kader Nederlandse Politie voor 2007, vertaald voor de politiekorpsen in prestatieafspraken, afgesproken dat politiekorpsen regelmatig het discriminatie-criminaliteitsbeeld delen met het OM, de lokale overheid en andere relevante partners. Tevens is afgesproken dat de politiekorpsen de negen randvoorwaarden discriminatiebestrijding implementeren, die in januari 2004 zijn vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen. Onder de negen randvoorwaarden vallen de naleving van de hierboven aangehaalde Aanwijzing Discriminatie en het periodiek overleg. Bij de landelijke afspraken is wel nadrukkelijk gesteld dat de politie hierin geen exclusieve verantwoordelijkheid heeft en dat de verantwoordelijke ministers daarom de lokale overheid, het OM en andere relevante partners stimuleren tot ketensamenwerking.

33
Staatscourant, 27 maart 2003,
nr. 61, p. 8.

34
Als specifieke terreinen voor
maatregelen ter voorkoming
en bestrijding van discrimi-
natie worden door het
College van procureurs-gene-
raal bijvoorbeeld genoemd:
geweld tegen homoseksuelen
en andere minderheidsgroe-
peringen, horecadiscriminatie,
discriminatie in woningsector
en bij sportevenementen.

De gemeente als beleidsmaker

Gemeenten vervullen een kerntaak met betrekking tot het handhaven van de openbare orde. Ze spelen ook een sleutelrol waar het gaat om het ontwikkelen van anti-discriminatiebeleid en het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen.

De gemeente kan op veel verschillende terreinen beleid ontwikkelen om discriminatie te bestrijden. Vaak worden in dat verband genoemd: integratiebeleid, welzijn, jeugdbeleid, horecadiscriminatie en maatschappelijke ondersteuning. Het organiseren van samenhangend beleid heeft een veronderstelde meerwaarde. In alle beleidssectoren dienen het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatiebeginsel te worden gegarandeerd.

Vanuit de landelijke overheid wordt soms duidelijk gemaakt welke verwachtingen het rijk heeft met betrekking tot de discriminatiebestrijding op lokaal niveau. We geven een paar voorbeelden.

Op 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in werking getreden. Het doel van deze wet is om iedereen te laten meedoen in de maatschappij. Gemeenten zijn aangewezen om de wet uit te voeren. In de WMO wordt als specifiek aandachtspunt genoemd: 'de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten bevorderen'.³⁵ Dit is voor gemeenten een goed aanknopingspunt om discriminatie in de buurt of wijk aan te kaarten. Veel klachten die Anti-discriminatiebureaus en -meldpunten ontvangen, spelen zich namelijk af in buurt of wijk. Gemeenten kunnen met behulp van de WMO gericht beleid ontwikkelen dat tot doel heeft mensen anders met elkaar om te laten gaan en meer betrokkenheid te genereren. Factoren als leeftijd, het hebben van een handicap, en de aanwezigheid van verschillende etniciteiten in de wijk, mogen geen belemmering zijn om te kunnen participeren in het maatschappelijk leven.

Met het oog op tendensen tot radicalisering in Nederland zijn er verschillende nota's³⁶ van de vorige kabinetten-Balkenende die de centrale rol van de lokale overheid onderstrepen. Daarin komt discriminatiebestrijding als onderdeel van het versterken van de weerbaarheid en het tegengaan van radicalisering als specifiek aangrijpingspunt terug. Lokale overheden worden geacht inzicht te verwerven in spanningen die leven binnen een gemeente en preventieve maatregelen te nemen om interetnische spanningen tegen te gaan. Lokale bestuurders moeten de dialoog tussen groepen stimuleren, naast het voeren van sociaal-maatschappelijk integratiebeleid. Het voortvarend aanpakken van racisme en interetnische incidenten is hierbij van groot belang. Het kabinet refereert daarbij aan de hiervoor cruciale betrokkenheid en samenwerking van alle partijen – jeugdgroeperingen, ouders, gemeenten, jeugdwerk, onderwijs en politie.

³⁵ Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Artikel 1, sub g, onder 1.

³⁶ Zie bijvoorbeeld TK 29 754, nrs. 26 (Nota Terrorismebestrijding; radicalisme en radicalisering), 27 (Nota Terrorismebestrijding; weerbaarheid en integratiebeleid), 30 (Nota Terrorismebestrijding; lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering, oktober 2005).

37

'Kabinetsreactie op het probleem van horecadiscriminatie', 12 augustus 2005, TK 29 800 VI, nr. 165.

38

Idem, p. 4.

Het kabinet heeft ook specifiek de inzet van gemeenten gevraagd bij de aanpak van horecadiscriminatie.³⁷ In de desbetreffende nota stelt het kabinet dat veel van de initiatieven om discriminatie in het uitgaansleven te bestrijden op lokaal niveau worden genomen. Het kabinet steunt dit van harte, want *'dicht bij de burgers hebben gemeenten en lokale instanties beter zicht op de problemen die zich voordoen'*.³⁸ Als het gaat om de repressieve aanpak van horecadiscriminatie stelt het kabinet dat met name het (lokale) OM en de gemeente verantwoordelijkheid hebben voor de repressieve aanpak van horecadiscriminatie, inclusief de bestuurlijke handhaving. Het OM kan mogelijke overtreeders vervolgen, de gemeente kan onder meer een vergunning ontzeggen, opschorten of ontnemen (op grond van het Besluit eisen zedelijk gedrag, Drank- en Horecawet). De gemeente kan zowel in het kader van preventieve activiteiten als in het kader van repressie iets ondernemen om discriminatie in het uitgaansleven tegen te gaan.

Concluderend kan worden gezegd dat lokale bestuurders, op grond van bovenstaande niet-uitputtende opsomming van aanknopingspunten voor de aanpak van discriminatie op lokaal niveau, genoeg mogelijkheden hebben om actief en zichtbaar discriminatie binnen de gemeente te bestrijden.

Het vorige hoofdstuk behandelt de instrumenten en mogelijkheden die gemeenten hebben voor het bestrijden van discriminatie op lokaal niveau. In dit hoofdstuk doet Amnesty Nederland aanbevelingen om te komen tot de organisatorische inbedding en het opstellen en uitvoeren van antidiscriminatiebeleid op lokaal niveau.

Een belangrijke uitkomst van het lokaal onderzoek is dat 58 procent van de gemeenten geen of nauwelijks inzicht heeft in de mate waarin discriminatie binnen de gemeente voorkomt. Daarbij stelt 68 procent van de gemeenten dat discriminatie geen wezenlijk probleem vormt in hun gemeente. Door gebrek aan lokaal inzicht en bewustzijn komt antidiscriminatiebeleid op gemeentelijk niveau niet goed van de grond. Dit terwijl in hoofdstuk 2 is beschreven dat discriminatie overal in Nederland speelt, in de stad en op het platteland, op allerlei maatschappelijke terreinen en op diverse discriminatiegronden.

Uitgewerkt tot een eenvoudig stappenplan kan de gemeente de hiernavolgende stappen zetten om te komen tot lokaal antidiscriminatiebeleid. Ook worden, naast de inbedding van antidiscriminatiebeleid in de organisatie, aanbevelingen gedaan voor de inhoudelijke invulling van dergelijk beleid. Politieke wil en voldoende financiële middelen zijn bij het ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid onontbeerlijk.

Inbedding van antidiscriminatiebeleid in de gemeentelijke organisatie

Op weg naar gemeentelijk antidiscriminatiebeleid is het van belang dat gemeenten allereerst **inzicht verwerven** in de mate waarin discriminatie en/of ongelijke behandeling een rol speelt in de gemeente. Gemeenten kunnen daartoe een onderzoek (laten) uitvoeren door bijvoorbeeld een vragenlijst over discriminatie en ervaringen met discriminatie rond te sturen onder inwoners (monitoringsonderzoek). Daarnaast is het van belang om in gesprek te gaan met politie, Openbaar Ministerie, Antidiscriminatiebureaus of -meldpunten. Lokale organisaties en hun achterban zijn van belang voor de gemeente om (potentiële) slachtoffers van discriminatie te bereiken. Door het delen van informatie tussen gemeenten, lokale instanties en (belangen)organisaties kan voldoende kennis over (specifieke vormen van) discriminatie worden verkregen. Op basis van die informatie kan besloten worden op welke terreinen antidiscriminatiebeleid nodig is.

Wanneer de gemeente heeft geconcludeerd dat bepaalde vormen van discriminatie spelen in de gemeente, moeten middelen en maatregelen worden ontwikkeld om dat aan te pakken. Om prioriteit te verlenen aan de bestrijding van discriminatie kan het College van Burgemeester en Wethouders een duidelijk signaal afgeven door een lid van het college specifiek te belasten met de **portefeuille discriminatie**. Mogelijk is het onderwerp discriminatie al opgenomen in het **collegeprogramma** en ontbreekt het alleen nog aan de uitwerking en nadere uitvoering van maatregelen.

Om duidelijk te maken welke discriminatiegronden of specifieke (slachtoffer)groepen bijzondere aandacht verdienen, kan de gemeente allereerst een **kadernota discriminatie** opstellen. Het onderwerp emancipatie kan in deze nota worden meegenomen, zoals in sommige gemeenten al gebeurt. Met zo'n kadernota is het mogelijk om de verschillende afdelingen en ambtenaren te betrekken die zich bezighouden met discriminatie, of met aanverwante problemen binnen een gemeente. Met een kadernota kunnen ook lokale (belangen)organisaties en instellingen worden betrokken in de discussie over de beste aanpak. Door burgers, lokale organisaties en instellingen in een vroeg stadium te laten participeren bij de totstandkoming van beleid, wordt draagvlak gecreëerd voor de latere uitvoering ervan.

Bij het uitwerken van de kadernota kan de gemeente het **referentiekader lokaal antidiscriminatiebeleid** betrekken. Dit referentiekader kan behulpzaam zijn bij het maken van een snelle analyse. Aan de hand hiervan kan gemeten worden hoe de gemeente scoort op een aantal specifieke punten die van belang worden geacht bij de bestrijding van discriminatie. Voor meer informatie, zie paragraaf 1.2 en 2.4 in Deel 2 van deze publicatie.

Nadat duidelijk is geworden op welke problemen en doelgroepen de aanpak van discriminatie zich moet richten, kan de kadernota verder worden uitgewerkt in een **plan van aanpak**, met concrete doelstellingen en een tijdpad, indicatoren voor evaluatie en natuurlijk de benodigde **financiële middelen**. Kortom: aandacht voor de uitvoering van beleid. De gemeente kan beslissen om antidiscriminatiebeleid onder de noemer *'integraal beleid'* te brengen, en derhalve allerlei deelsterreinoverstijgende maatregelen te nemen. Of er kan *specifiek beleid* worden gevoerd, zoals bijvoorbeeld in het kader van integratiebeleid, onderwijs en jeugd, gemeentelijk personeelsbeleid, maatschappelijke ondersteuning of emancipatiebeleid.

Om beleid stevig te verankeren binnen de gemeentelijke organisatie is het raadzaam, zo blijkt uit het onderzoek in Deel 2, om een **coördinerend ambtenaar** te benoemen voor antidiscriminatiebeleid. Deze ambtenaar, en de andere voor discriminatiebestrijding verantwoordelijke ambtenaren, dienen te beschikken over **voldoende kennis, inzicht en expertise** met betrekking tot discriminatie. Het mag ook niet zo zijn dat, zoals in het lokale onderzoek werd aangegeven door een gemeente, met het vertrek van één bij het onderwerp betrokken ambtenaar het antidiscriminatiebeleid in het water valt. Training van ambtenaren kan bijdragen aan het verkrijgen van meer kennis. Kennis en expertise dienen breed in de organisatie verankerd te zijn.

Contact leggen met politie, OM en lokale organisaties is een zinvolle manier om externe expertise in huis te halen en beleid op elkaar af te stemmen. **Antidiscriminatiebureaus en -meldpunten** (waar nu reeds aanwezig in een gemeente, of op termijn aanwezig in het kader van de verwezenlijking van een landelijk dekkend netwerk van ADB's) kunnen gemeenten adviseren bij het opstellen en uitvoeren van antidiscriminatiebeleid. Gemeenten kunnen ook te rade gaan bij buurgemeenten die al antidiscriminatiebeleid hebben ontwikkeld. Niet elke gemeente moet zelf het wiel willen uitvinden. Op regionaal niveau kunnen gemeenten van elkaar leren, afstemmen en overleggen over een goede aanpak van discriminatie. Voor verdere

expertiseontwikkeling en uitwisseling is er wellicht ook een rol weggelegd voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Bij het uitwerken van maatregelen dient van te voren een aantal indicatoren opgenomen te worden om een **periodieke evaluatie** van het beleid mogelijk te maken. Geen enkel beleidsinstrument heeft immers eeuwige waarde. Daarom wordt aangeraden om aan de herziening van de antidiscriminatie-nota telkens een evaluatie van het beleid te koppelen.

Bij de inbedding en uitwerking van antidiscriminatiebeleid is het van belang dat inwoners weten welk beleid hun gemeente voert. Het is dus belangrijk om te **communiceren** wat het lokaal beleid inhoudt, op wie of welke groepen het gericht is, en welke instanties het uitvoeren. Met een specifieke kadernota en uitwerking daarvan geeft de gemeente een signaal af over het belang van de sociale samenhang en leefbaarheid binnen de gemeente. Als ondersteunend middel kunnen gemeenten een **antidiscriminatieplatform** oprichten dat, naast het informeren en adviseren van de gemeente, als taak heeft om de inwoners te informeren over het beleid. Het is belangrijk dat verschillende organisaties met een divers samengestelde achterban participeren in zo'n platform.

Specifieke aanknopingspunten voor gemeenten

In het onderzoek naar gemeentelijk antidiscriminatiebeleid is gemeenten gevraagd naar de instrumenten die ze inzetten om discriminatie tegen te gaan. Bij het uitwerken van een kadernota discriminatie kunnen onderstaande aanknopingspunten helpen om richting te geven aan de inzet van gemeenten. Daarbij moet opgemerkt worden dat sommige aanknopingspunten voor gemeenten nu al een verplichting zijn.

De gemeente als werkgever

De gemeente heeft als werkgever de verplichting om alle werknemers te beschermen tegen **discriminatie op de werkvloer**. Daartoe moeten er regels worden opgesteld over omgangsvormen op het werk en het tegengaan van discriminatie en (seksuele) intimidatie. Gemeenten kunnen een antidiscriminatiecode of gedragscode opstellen voor de eigen ambtenaren. Een vertrouwenspersoon kan worden ingesteld die meldingen over discriminerend gedrag onderzoekt. Alle mogelijkheden die een gemeente benut om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan, moeten wel onder de werknemers kenbaar worden gemaakt en eenvoudig toegankelijk zijn. Dit kan onder andere middels intranet, e-mail, nieuwsbrieven en het personeelsblad; nieuw personeel moet er bij het inwerken van op de hoogte worden gebracht.

Een (bestaande) klachtenvoorziening zou expliciet moeten voorzien in de mogelijkheden voor burgers om klachten in te dienen over discriminerend handelen van gemeenteambtenaren. Ook de gemeentelijke ombudsman kan hierin een (aanvullende) rol spelen. De mogelijkheid om een klacht over discriminatie in te dienen moet kenbaar worden gemaakt via bijvoorbeeld de website van de gemeente of de gemeentepagina in de lokale krant. Ook systematische rapportage en publicatie van klachten over discriminatie zijn van belang.

De gemeente kan als werkgever nóg een belangrijk instrument inzetten, namelijk het **diversiteitsbeleid**. Vaak wordt verwezen naar de voorbeeldfunctie die de gemeente kan vervullen voor andere plaatselijke werkgevers, door de samenstelling van het personeel een afspiegeling te laten zijn van de lokale bevolking. Voor het werven en selecteren van gemeentelijk personeel kan gekozen worden voor een voorkeursbeleid. Hierbij mag bij gelijke geschiktheid de voorkeur worden gegeven aan een kandidaat die ofwel vrouw is, afkomstig is uit een etnische minderheid, en/of een handicap of chronische ziekte heeft. De afspiegeling van de lokale bevolking dient zich tot alle niveaus binnen de gemeentelijke organisatie uit te strekken. Diversiteitsbeleid kan verder bestaan uit loopbaanbeleid en aandacht voor verschillen.

Een specifiek aangrijpingspunt voor diversiteit is het voeren van leeftijdsbewust personeelsbeleid, met oog op de vergrijzing en de verwachte krapte op de arbeidsmarkt. Overigens is op dit punt al een verplichting geformuleerd vanaf 1 januari 2008. Het aanbieden van stageplaatsen aan jongens en meisjes afkomstig uit etnische minderheden is een punt dat sinds een aantal jaren hoger op de agenda staat bij overheden.

In zijn algemeenheid geldt dat gemeenten bij het vastleggen van diversiteitsbeleid een aantal **streefcijfers** kunnen formuleren. Het vastleggen van de beoogde inzet kan bijdragen aan het sneller behalen van de gestelde doelen.

De gemeente als subsidiënt

Gemeenten kunnen bij het verlenen van subsidies voorwaarden stellen over het tegengaan van discriminatie en/of het toegankelijk maken van organisaties en instellingen voor alle inwoners. Zo kan in het kader van subsidies aan bijvoorbeeld sportverenigingen gedacht worden aan het opstellen van een antidiscriminatiecode door de vereniging om discriminatie op het sportveld tegen te gaan. Maar ook kunnen voorwaarden gesteld worden aan de toegankelijkheid, zowel in letterlijke als in figuurlijke zin, van instellingen, organisaties en activiteiten zodat iedereen ze kan bezoeken of bijwonen.

Een specifieke verplichting voor financiering vanuit gemeenten is in de toekomst voorzien, namelijk dat in 2008 bij wettelijke regeling de toegang voor alle burgers tot een **antidiscriminatievoorziening** is gegarandeerd. Alle gemeenten moeten bijdragen aan een dergelijke voorziening, opdat burgers bij een meldpunt in de buurt klachten kunnen indienen en ondersteuning kunnen vragen bij het oplossen van discriminatieproblemen. Overigens dienen gemeenten zich hierop al vanaf 2006 voor te bereiden. Om vast te houden aan het basispakket van taken zoals omschreven in het advies van de Regiegroep Borst, dienen alle gemeenten voldoende financiering te verschaffen, in aanvulling op de rijksbijdrage van zes miljoen euro op jaarbasis. Ook provincies spelen bij het realiseren en financieren van een landelijk dekkend netwerk van ADB's een rol.

De gemeente als rechtshandhaver

Vanuit de specifieke verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde zijn er diverse instrumenten. Binnen het lokale of regionale driehoeksoverleg moet discriminatie als vast punt op de agenda staan. Daarbij kan het lokale of regionale ADB als betrokken partij uitgenodigd worden. Ook de Aanwijzing Discriminatie van het College van procureurs-generaal van 2003 bevat een dergelijke verplichting. Op die manier kunnen discriminatiezaken besproken worden en kan preventief beleid rond de aanpak van discriminatie aansluiten bij het repressieve optreden.

Veel gemeenten hebben een **Algemene Plaatselijke Verordening (APV)**. Daarin kan een algemeen plak- en kladverbod zijn opgenomen, bepalingen over demonstraties en bijeenkomsten, en over het verspreiden van racistische of discriminerende teksten in folders of pamfletten. Demonstraties van extreemrechtse organisaties kunnen hierdoor beter in de hand worden gehouden, althans, gemeenten kunnen eerder optreden wanneer regels rond het meedragen van vlaggen of het tonen van racistische tekens tijdens de optocht worden overtreden. Voor het verwijderen van graffiti kan de gemeente bepalingen opnemen over de termijn waarbinnen racistische en discriminerende uitlatingen moeten worden verwijderd. Uiteraard dient op de naleving van dergelijke APV's te worden toegezien. Dit kan door strafrechtelijke handhaving of door gebruik te maken van bestuursrechtelijke bevoegdheden.

Gemeenten, politie en OM kunnen ook een belangrijke rol spelen bij het toezien op de naleving van **vergunningen in het kader van de Drank- en Horecawet**. Bij het afgeven van vergunningen kunnen aan horecavoorzieningen eisen worden gesteld met betrekking tot discriminatie aan de deur. Bij herhaaldelijk discriminerend optreden kan een boete worden opgelegd en uiteindelijk de vergunning worden ingetrokken. Liever ziet de rijksoverheid dat de gemeente het voortouw neemt³⁹ om met diverse lokale partijen om de tafel te zitten om **preventief beleid** te ontwikkelen, in de vorm van bijvoorbeeld het oprichten van een Panel Deurbeleid of onderwijsactiviteiten op scholen over veilig uitgaan.

De gemeente als beleidsmaker

Er zijn tal van beleidsterreinen aangestipt waarop gemeenten beleid kunnen ontwikkelen. Daarbij moet gedacht worden aan onder andere jeugdbeleid, integratiebeleid (inclusief het tegengaan van radicalisering), maatschappelijke ondersteuning, gehandicaptenbeleid, beleid ter bevordering van de emancipatie van vrouwen en meisjes (uit etnische minderheden) en/of lesbische en homo-emancipatie.

Uit het onderzoek naar lokaal antidiscriminatiebeleid blijkt dat veel gemeenten bij het formuleren van beleid in eerste instantie denken aan de discriminatiegronden etnische afkomst en religie. Als in een gemeente Roma en Sinti wonen, dient ook zeker aandacht te worden besteed aan deze (veelal vergeten) groep. Maar andere discriminatiegronden mogen zeker niet naar de achtergrond verdwijnen. Amnesty Nederland vraagt gemeenten om in het beleid aandacht te besteden aan alle discriminatiegronden.

39

Vanwege de niet-verplichte aard van de herhaalde oproepen vanuit de rijksoverheid om beleid inzake horeca-discriminatie vorm te geven zijn nog weinig gemeenten hiertoe overgegaan.

Tot slot

Lokale bestuurders vervullen een belangrijke rol als het gaat om het bevorderen van de sociale samenhang en binding tussen (groepen) inwoners. De gemeentelijke overheid is de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat. Burgemeesters en Wethouders, maar ook raadsleden en vertegenwoordigers van instellingen en instanties, dienen zich daarom verre te houden van discriminerende opmerkingen. Woordkeus en toonzetting zijn van groot belang om mensen het gevoel te geven 'erbij te horen'. Maak binnen de gemeente duidelijk dat discriminatie en intolerantie, jegens welke groep mensen dan ook, onacceptabel is en dat de gemeente optreedt tegen discriminatie, in welke vorm dan ook.

Aanbevelingen voor de rijksoverheid⁴⁰

40

Amnesty Nederland heeft in het afgelopen jaar inzake de aanpak van discriminatie ook nog andere aanbevelingen aan de rijksoverheid gedaan, zie: *Het Nederlandse antidiscriminatiebeleid: het kan en moet beter* (maart 2006), 'Kies voor Mensenrechten' (september 2006), 'Reactie van Amnesty Nederland op brief van de regering over de aanpak van discriminatie in Nederland' (19 januari 2007). Alle documenten zijn te vinden op http://www.amnesty.nl/thema/thema_discriminatie, onder 'voor de politiek'.

Uit het verdiepend onderzoek naar lokaal antidiscriminatiebeleid (zie paragraaf 2.3 in Deel 2) blijkt dat met name gemeenten die geen of nauwelijks antidiscriminatiebeleid voeren, behoefte hebben aan meer steun vanuit de rijksoverheid. Specifiek geven gemeenten aan baat te hebben bij algemene en specifieke handreikingen vanuit het rijk over antidiscriminatiebeleid.

Daartoe dient de rijksoverheid duidelijk te maken op welke wijze de **verantwoordelijkheid voor discriminatiebestrijding is verdeeld over rijk, provincies en gemeenten** en welke inzet (en resultaten) er van de lokale overheid worden verwacht met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van discriminatie. De rijksoverheid heeft aangegeven dat discriminatie een urgent maatschappelijk probleem is. En juist bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken wordt door het rijk veelal verwezen naar gemeenten. In het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV is dit ook het geval. De manier waarop gemeenten dit dienen in te vullen, blijft echter vaak in het midden. Daarom is helderheid terzake essentieel.

Een hele praktische bijdrage kan de rijksoverheid leveren door een handreiking 'lokaal antidiscriminatiebeleid' op te (laten) stellen. Daarin kan aangegeven worden welke stappen gemeenten kunnen zetten, maar ook op welke terreinen gemeenten maatregelen kunnen treffen.

De rijksoverheid dient ook heldere en verplichtende afspraken te maken over aanvullende financiering voor ADB's op provinciaal en gemeentelijk niveau, om de totstandbrenging van een landelijk dekkend netwerk veilig te stellen. Hoewel er in 2006 een belangrijke stap is gezet door de rijksoverheid in de realisatie van zo'n landelijk dekkend netwerk, blijken veel gemeenten die nu nog niet bijdragen aan een ADB of niet binnen een werkgebied vallen van een bestaand ADB, niet op de hoogte te zijn van de gelden die beschikbaar zijn in het Provinciefonds en Gemeentefonds, of die gemeenten zelf ter beschikking moeten stellen. Het is belangrijk om het basispakket met vijf kerntaken, zoals omschreven in de door de rijksoverheid ingestelde Regiegroep Borst, te financieren, zodat ADB's voldoende geëquipeerd zijn (ook voor wat betreft de personele formatie) om deze taken naar behoren uit te voeren.

DEEL 2

Gemeentelijk
antidiscriminatiebeleid
Een quick scan

 Research voor Beleid <small>onderzoek van Politie</small>
Een onderzoek in opdracht van Amnesty International Nederland
Erika Ermens / Ton Grimmus
Projectnummer: B3255
Leiden, 3 april 2007

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een *retrieval system*, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

In opdracht van Amnesty International Nederland heeft Research voor Beleid in de periode november 2006 tot en met maart 2007 onderzoek gedaan naar de mate waarin en wijze waarop gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren.

De kern van het onderzoek wordt gevormd door een internetenquête die door bijna de helft van de Nederlandse gemeenten is ingevuld. Aansluitend op de enquête is bij een aantal gemeenten een diepte-interview afgenomen. In de voorbereidende fase van het onderzoek zijn de COC-afdeling Amsterdam, de Commissie Gelijke Behandeling, de Directie Coördinatie Integratie Minderheden van het Ministerie van Justitie en Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling geïnterviewd.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit:

- Gé Grubben
voormalig Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie
- Gerla van Ophem
E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit
- Judith Schuijf
Movisie
- Arja Kruis
directeur ADB Flevoland

De onderzoekers danken de gemeenten en geïnterviewde organisaties voor hun medewerking aan het onderzoek. De klankbordgroep wordt bedankt voor de constructieve en plezierige samenwerking.

Ton Grimmius

Directeur

Samenvatting en conclusies

Quick scan gemeentelijk antidiscriminatiebeleid

In opdracht van de Nederlandse afdeling van Amnesty International (hierna kortweg 'Amnesty') heeft Research voor Beleid een quick scan uitgevoerd naar de mate waarin en de wijze waarop gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren. Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- 1 een oriënterende fase**
waarin interviews zijn afgenomen bij een aantal deskundige organisaties
- 2 een internetenquête**
waaraan 44% van alle Nederlandse gemeenten heeft meegedaan
- 3 een verdiepende fase**
waarin bij 12 gemeenten telefonische diepte-interviews zijn afgenomen

Gemeentelijk antidiscriminatiebeleid

Gemeenten kunnen op verschillende wijzen bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

- Een gemeente kan zijn aangesloten bij en financiële ondersteuning bieden aan een Antidiscriminatiebureau of Meldpunt Discriminatie (ADB/Meldpunt). Het ADB/Meldpunt kan naast het vervullen van een signaleringsfunctie de gemeente actief ondersteunen bij het formuleren en uitvoeren van antidiscriminatiebeleid.
- Gemeenten kunnen andere – op het tegengaan van discriminatie gerichte – instellingen ondersteunen.
- Als werkgever kunnen gemeenten aandacht hebben voor diversiteit en anti-discriminatie door een voorkeursbeleid te voeren of een anonieme sollicitatie-procedure te hanteren.
- Als subsidiënt kunnen gemeenten eisen inzake antidiscriminatie stellen aan gesubsidieerde organisaties.
- Het belang dat een gemeente als rechtshandhaver hecht aan het tegengaan van discriminatie is verder af te leiden uit eventuele afspraken die zijn gemaakt met politie/OM over bijvoorbeeld deurbeleid van horeca-instellingen.
- Als beleidsmaker kunnen gemeenten diverse instrumenten inzetten. Ook zijn de aandacht voor antidiscriminatie in het collegeprogramma en de verankering van anti-discriminatie in de gemeentelijke organisatie (onderdeel van een wethoudersportefeuille, aandacht voor antidiscriminatie op verschillende beleidsterreinen, integrale aanpak ervan) indicatoren voor de mate waarin er politieke prioriteit wordt gegeven aan het thema.

Hieronder wordt kort ingegaan op hetgeen gemeenten concreet doen aan antidiscriminatiebeleid.

ADB's en Meldpunten

Van alle gemeenten valt 35% niet binnen het werkgebied van een lokaal of regionaal ADB. Van de gemeenten die wel binnen een werkgebied vallen ondersteunt ruim de helft het ADB financieel (vooral middels structurele financiering). Bij de helft van deze gemeenten zijn aan financiering afspraken verbonden (en deze worden in verreweg de meeste gevallen schriftelijk vastgelegd).

De kleinere gemeenten (<50.000) vallen minder vaak in een werkgebied van een ADB en ondersteunen deze minder vaak dan grotere gemeenten. Klachtenregistratie en -afhandeling zijn samen met voorlichting de meest genoemde taken van ADB's. Beleidsadvisering en monitoring (onderzoek) zijn taken die het minst genoemd zijn. Opvallend is dat een kwart van de gemeenten die in een werkgebied vallen aangeeft dat het ADB geen taken vervult voor de gemeente. Ook geeft een derde aan dat ze niet met het ADB samenwerken.

Van de gemeenten die niet in een werkgebied van een ADB vallen en/of geen ADB financieel ondersteunen, geeft 88% aan dat er nog geen voorbereidingen zijn getroffen voor het realiseren van de landelijke dekking. De kleinere gemeenten hebben minder vaak dan de grotere gemeenten voorbereidingen getroffen. Ook is het overgrote deel van de gemeenten (79%) er niet van op de hoogte dat bij de provincie financiële middelen beschikbaar zijn ter realisering van de landelijke dekking.

De gemeente als werkgever

In bijna driekwart van de gevallen (71%) hebben gemeenten geen expliciet beleid om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan. Dit geldt in sterkere mate voor de kleinere gemeenten, maar ook bij de grotere gemeenten (>100.000) heeft slechts iets meer dan de helft bestaand beleid of beleid in voorbereiding.

Een voorkeursbeleid wordt in een kwart van de gemeenten gehanteerd. Van de grotere gemeenten (>100.000) hanteert driekwart dergelijk beleid. In verreweg de meeste gevallen (ook bij de grotere gemeenten) zijn hiervoor geen streefcijfers geformuleerd. Anoniem solliciteren wordt bij hoge uitzondering gehanteerd.

De gemeente als subsidiënt

Naast ADB's, subsidieert een beperkt aantal gemeenten (17%) externe projecten en/of organisaties gericht op het tegengaan van discriminatie. Voor grotere gemeenten (>100.000) geldt dat dit in de helft van de gevallen gebeurt. Voor de kleinere gemeenten (<10.000) geldt dit in 4% van de gevallen.

Ongeveer een kwart van de ondervraagde gemeenten stelt eisen met betrekking tot antidiscriminatie (of bereidt dergelijke eisen voor) aan organisaties aan wie zij subsidie verlenen. Bij de grotere gemeenten gebeurt dit meer dan bij de kleinere gemeenten.

De gemeente als rechtshandhaver

Van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners heeft 19% in het driehoeks-overleg afspraken gemaakt met politie of met politie en OM over het tegengaan van discriminatie. Voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is dit 50%. De afspraken hebben in de kleinere en middelgrote gemeenten vooral betrekking op horeca en in iets mindere mate op graffiti. In de grotere steden hebben deze afspraken in verhouding minder vaak op horeca betrekking, maar juist vaker op demonstraties en graffiti. De gemaakte afspraken worden in 53% van de gevallen deels nagekomen, in 6% van de gevallen niet.

De gemeente als beleidsmaker

Van alle gemeenten heeft 58% aangegeven geen of nauwelijks inzicht te hebben in de mate waarin discriminatie voorkomt. Een derde geeft aan enigszins inzicht te hebben en slechts 6% geeft aan goed inzicht te hebben. De grotere gemeenten hebben weliswaar meer zicht op de problematiek dan de kleinere gemeenten, maar nog steeds heeft slechts 18% van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners goed inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt. De informatie voor dit inzicht wordt bij de kleinere gemeenten vooral door de politie aangeleverd en in de grotere gemeenten door het ADB/Meldpunt en in tweede plaats door de politie. Het meeste inzicht hebben gemeenten in discriminatie op grond ras/nationaliteit/herkomst. Inzicht in discriminatie op grond van seksuele gerichtheid is er in kleinere gemeenten nauwelijks, maar in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wel.

In de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is in 6% van de gevallen aandacht voor antidiscriminatie in het collegeprogramma. Bij de grotere gemeenten (>100.000) is hiervoor in een derde van de gevallen aandacht. De aandacht in het collegeprogramma heeft in de eerste plaats betrekking op ras/nationaliteit/afkomst en in de tweede plaats op godsdienst/levensbeschouwing. Aandacht voor leeftijdsdiscriminatie komt het minst voor in collegeprogramma's. In minder dan één vijfde van de gevallen is antidiscriminatie een specifiek onderdeel van een wethoudersportefeuille. Bij de grotere gemeenten is dit vaker het geval dan bij de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

In nagenoeg alle gemeenten (92%) is er geen integraal antidiscriminatiebeleid. Bij de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is er ook nauwelijks antidiscriminatiebeleid op specifieke terreinen. Bij de grotere gemeenten is vaker sprake van antidiscriminatiebeleid op specifieke terreinen (58%). Terreinen die het meest genoemd worden zijn het eigen personeelsbeleid van de gemeente en Welzijn en Zorg. Bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wordt ook vaak Horeca genoemd.

De ADB's zijn de belangrijkste informatie- en adviesbron voor gemeenten. De helft van de gemeenten die antidiscriminatiebeleid voeren geeft aan informatie of advies te hebben gekregen van een ADB of Meldpunt. 44% heeft bij de ontwikkeling en uitvoering van antidiscriminatiebeleid geen informatie of advies gekregen van een externe instantie.

Knelpunten en belemmeringen

Tweederde van de gemeenten die enige vorm van antidiscriminatiebeleid voeren, ervaart geen knelpunten bij de uitvoering van het beleid. De 33% die dat wel ervaart geeft aan dat met name inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt en gebrek aan integrale aanpak knelpunten zijn. Gebrek aan inzicht wordt vaker door kleinere gemeenten genoemd dan door de grotere.

Voor de gemeenten die geen antidiscriminatiebeleid voeren is gebrek aan inzicht tevens een belangrijke reden. De gemeenten met minder dan 50.000 inwoners geven echter als belangrijkste reden dat discriminatie geen wezenlijk probleem vormt in de gemeente.

Samenhang gemeentegrootte, aandeel allochtone inwoners en lokaal ADB/Meldpunt

Grotere gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) en gemeenten met een relatief groot aandeel allochtonen doen meer aan antidiscriminatiebeleid dan kleinere gemeenten. Hetzelfde geldt voor gemeenten die samenwerken met een lokaal ADB/Meldpunt. Deze categorieën gemeenten (grootte, relatief groot aandeel allochtonen en een lokaal ADB/Meldpunt) overlappen elkaar in hoge mate.

Gemeenten die samenwerken met een regionaal ADB/Meldpunt doen minder aan antidiscriminatiebeleid dan gemeenten met een lokale voorziening. Het onderzoek geeft geen inzicht in de vraag waarom gemeenten die samenwerken met regionale ADB's/Meldpunten minder doen aan antidiscriminatiebeleid dan gemeenten met een lokaal ADB/Meldpunt. Een mogelijk antwoord is dat ondanks de samenwerking met een regionaal ADB/Meldpunt kleinere gemeenten weinig belang hechten aan antidiscriminatiebeleid en/of hier toe organisatorisch te weinig zijn geëquipeerd. Een andere mogelijkheid is dat de regionale ADB's/Meldpunten vooral de regionale centrumgemeenten bedienen omdat de problematiek daar het meest zichtbaar is (zie ook hieronder).

Gegeven de positieve samenhang tussen gemeentelijk antidiscriminatiebeleid en het aangesloten zijn bij een ADB/Meldpunt lijkt het initiatief om in 2008 over een landelijke dekking van ADB's/Meldpunten te beschikken belangrijk voor de verdere totstandkoming van gemeentelijk antidiscriminatiebeleid. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten die nog niet zijn aangesloten bij een ADB/Meldpunt nauwelijks op de hoogte zijn van het streven naar landelijke dekking en de beschikbaarheid van financiële middelen hiervoor. Aandachtspunt bij het realiseren van de landelijke dekking en bij de effectiviteit van regionale ADB's/Meldpunten in het algemeen is de hierboven getrokken conclusie dat gemeenten die zijn aangesloten bij een regionale voorziening minder aan antidiscriminatiebeleid doen dan gemeenten met een lokale voorziening.

Zichtbaarheid

De belangrijkste reden geen gemeentelijk antidiscriminatiebeleid te voeren lijkt een combinatie van gebrek aan inzicht en onzichtbaarheid van de problematiek. De meeste gemeenten zonder antidiscriminatiebeleid geven aan dat discriminatie niet speelt in de gemeente. Gevolg is dat antidiscriminatiebeleid geen politieke prioriteit heeft.

In grote gemeenten met een relatief hoog percentage allochtonen en belangenorganisaties van minderheidsgroepen is het inzicht in en het bewustzijn van het verschijnsel discriminatie veel groter dan in kleinere gemeenten. In de verdiepende fase van het onderzoek is door enkele gemeenten gewezen op het belang van maatschappelijke organisaties voor het signaleren van en het aandringen op maatregelen tegen discriminatie.

Met name de lokale ADB's/Meldpunten vervullen een belangrijke rol in de kennis van gemeenten. Ze lijken tevens belangrijke trekkers te zijn van het lokale antidiscriminatiebeleid. Ze onderhouden contacten met andere betrokken partijen als de politie en maatschappelijke organisaties.

Nauwelijks integraal beleid

Het voorgaande wil niet zeggen dat bij de grote gemeenten het tegengaan van discriminatie een gemeentebreed issue is. Er is nauwelijks sprake van integraal (beleids-terrein overstijgend) antidiscriminatiebeleid. Uit de verdiepende interviews blijkt dat antidiscriminatiebeleid soms afhankelijk is van de inzet van individuele ambtenaren. Van de grotere gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) geeft slechts een vijfde aan goed inzicht te hebben in de mate waarin discriminatie binnen de gemeente voorkomt. De klachten die bij politie en ADB/Meldpunt binnenkomen zijn 'het topje van de ijsberg'.

Quick scan

lokaal antidiscriminatiebeleid

In opdracht van de Nederlandse afdeling van Amnesty International (hierna kortweg 'Amnesty') heeft Research voor Beleid een quick scan uitgevoerd naar het gemeentelijk antidiscriminatiebeleid. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de aanleiding en vraagstelling van het onderzoek, de operationalisering van het begrip 'antidiscriminatiebeleid' en de onderzoeksopzet.

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Amnesty International Nederland heeft zich ten doel gesteld gemeenten te stimuleren tot het opzetten en voeren van lokaal antidiscriminatiebeleid. De gedachte hierachter is dat hoewel het verbod op discriminatie is vastgelegd in wetten en internationale verdragen, antidiscriminatiebeleid niet slechts een zaak is van de rijksoverheid. Als lokale overheden hebben gemeenten, die zowel zelfstandig eigen beleid ontwikkelen en implementeren als in medebewind rijksbeleid uitvoeren, een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van discriminatie.

Om haar stimulerende rol te kunnen invullen, heeft Amnesty behoefte aan inzicht in de mate waarin en de wijze waarop gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren. Daar een overkoepelend en systematisch overzicht van gemeentelijke activiteiten ontbrak, heeft Amnesty opdracht gegeven tot het uitvoeren van een quick scan onder gemeenten. De scan dient antwoord te geven op de volgende vragen.

- Wat doen gemeenten concreet aan antidiscriminatiebeleid?
- Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor het voeren van dergelijk beleid?
- Zijn er praktijkvoorbeelden van gemeenten die als handreiking zouden kunnen dienen voor andere gemeenten?

1.2

Antidiscriminatiebeleid: hoe te meten?

Gemeenten kunnen op verschillende terreinen en op verschillende wijze beleid ontwikkelen en uitvoeren om discriminatie te voorkomen en te bestrijden. Om gemeenten zo concreet mogelijk te kunnen bevragen hebben we een 'referentiekader' opgesteld van wat gemeenten zouden moeten en kunnen doen aan antidiscriminatiebeleid. Dit referentiekader is ontleend aan literatuur, expertinterviews (zie paragraaf 1.3) en de kennis en inzichten van de leden van de klankbordgroep.

Het referentiekader bestaat uit de volgende onderdelen (in willekeurige volgorde):

1. De gemeente valt binnen het *werkgebied* van een Antidiscriminatiebureau (hierna ADB) of Meldpunt Discriminatie ¹
2. De gemeente *financiert* het ADB/Meldpunt
3. De gemeente heeft specifiek *beleid* om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan
4. De gemeente hanteert een *voorkeursbeleid* bij het aannemen van nieuw personeel
5. De gemeente hanteert een *anonieme sollicitatieprocedure*
6. De gemeente ondersteunt *externe projecten/organisaties* die zich met het voorkomen en/of bestrijden van discriminatie bezighouden
7. De gemeente kent *subsidiebepalingen* waarin aandacht is voor antidiscriminatie ²
8. Er is aandacht voor discriminatie in het reguliere *driehoeksoverleg*
9. De gemeente heeft *inzicht* in de mate waarin discriminatie voorkomt binnen de gemeentegrenzen
10. Er is aandacht voor discriminatie in het *Collegeprogramma*
11. Antidiscriminatie is een onderdeel van een wethoudersportefeuille
12. De gemeente voert *integraal* antidiscriminatiebeleid
13. De gemeente heeft antidiscriminatiebeleid op *specifieke beleidsterreinen*.

1) ADB's en Meldpunten zijn instanties op lokaal niveau die met name discriminatieklachten registreren en behandelen. Daarnaast kunnen deze instanties discriminatie beogen te voorkomen en/of bestrijden in samenwerking met gemeenten en andere partijen. Deze instanties dragen verschillende namen. In dit onderzoek wordt ADB/Meldpunt gehanteerd.

2) Hiermee wordt bedoeld dat subsidies worden verstrekt onder de voorwaarde dat de subsidieontvanger maatregelen treft om discriminatie binnen zijn organisatie tegen te gaan.

1.3

Opzet en uitvoering

Het onderzoek is eind november 2006 gestart en eind maart 2007 afgesloten. De uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden heeft in een aantal fasen plaatsgevonden. De kern van het onderzoek is een internetenquête waarvoor alle 443 gemeenten zijn benaderd. Voorafgaand aan de internetenquête zijn ter oriëntatie op het thema gesprekken gevoerd met organisaties uit het veld. Na afloop van de enquête heeft met 12 gemeenten een verdiepend telefonisch interview plaatsgevonden.

Oriënterende fase

Het onderzoek is gestart met een oriënterende fase waarin expertinterviews zijn afgenomen bij een aantal deskundige organisaties. Doel van deze gesprekken was een beeld te krijgen van eventuele verplichtingen en mogelijkheden van gemeenten om discriminatie te voorkomen en te bestrijden. Zoals opgemerkt liggen de uitkomsten van de gesprekken mede ten grondslag aan het in paragraaf 1.2 beschreven referentiekader. Daarnaast is tijdens de gesprekken gevraagd naar eventuele *good practices* van gemeentelijk beleid die bij de organisaties bekend zijn.

Aangezien het onderzoek zich richt op antidiscriminatiebeleid in brede zin, is gesproken met organisaties die het thema discriminatie ieder vanuit een verschillende invalshoek benaderen:

- COC, afdeling Amsterdam
- Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
- Directie Coördinatie Integratie Minderheden, Ministerie van Justitie
- Commissie Gelijke Behandeling.

Internetenquête

Op basis van het in paragraaf 1.2 beschreven referentiekader is een vragenlijst opgesteld voor de internetenquête (zie bijlage I voor de vragenlijst). Het doel van de internetenquête was het in kaart brengen van hetgeen gemeenten concreet doen aan antidiscriminatiebeleid. Alle 443 gemeenten zijn telefonisch benaderd met de vraag de internetvragenlijst in te vullen. Bij deze telefonische benadering zijn in eerste instantie het hoofd Welzijn of de bij de klankbordgroep bekende gemeentelijke contactpersonen van een Antidiscriminatiebureau/Meldpunt benaderd. Zonodig hebben deze personen de enquêteur verder doorverwezen binnen de gemeentelijke organisatie.

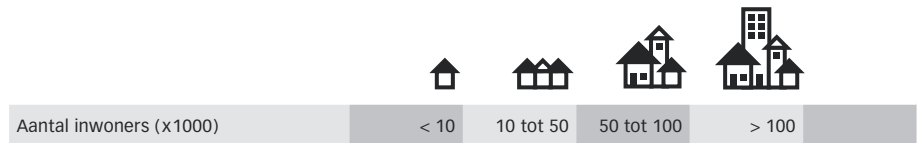
Twee weken na de telefonische benadering van de gemeenten, heeft een rappel plaatsgevonden waarbij gemeenten die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld zijn herinnerd aan het onderzoek en nogmaals zijn verzocht mee te werken. De vragenlijst kon worden ingevuld in de periode 29 januari t/m 16 februari.

Representativiteit

In totaal hebben 196 gemeenten de internetenquête ingevuld. Dit is een respons van 44%. Uit tabel 1.1 blijkt dat de verdeling qua inwonertal van de deelnemende gemeenten (vrijwel) overeenkomt met die van alle 443 gemeenten. We kunnen derhalve concluderen dat de respons, ook voor wat betreft gemeentegrootte, een goede afspiegeling vormt van alle Nederlandse gemeenten.

Legenda

Gemeentegrootte



Tabel 1.1

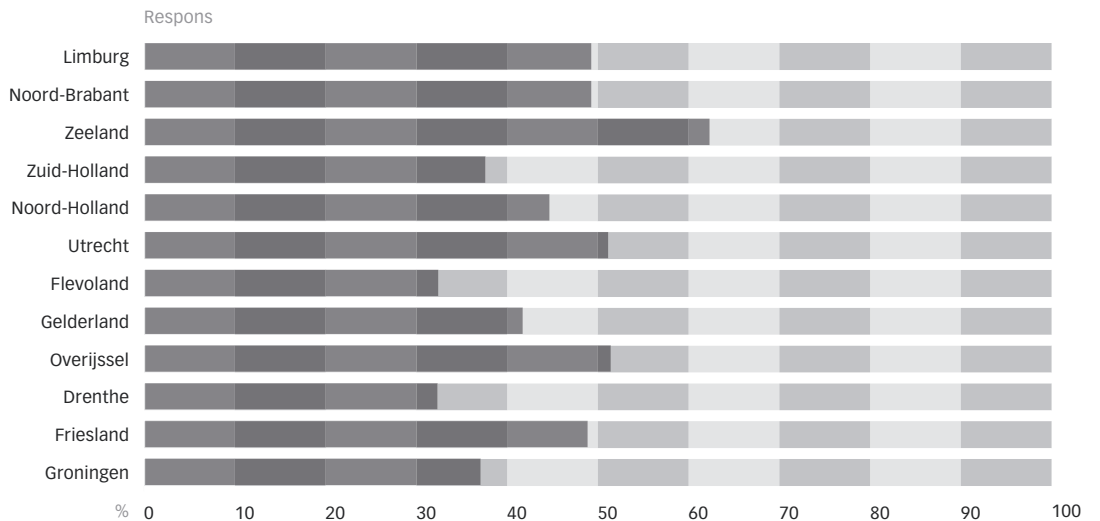
Verdeling inwonertal alle en responderende gemeenten

					Totaal
Gemeenten in Nederland: aantal 443	12%	73%	9%	6%	100%
Responderende gemeenten: aantal 196	12%	71%	11%	6%	100%

Uit figuur 1.1 blijkt dat de responderende gemeenten geografisch gezien goed over Nederland zijn gespreid.

Figuur 1.1

Respons per provincie



De vraag doet zich voor of de responderende gemeenten representatief zijn. Dit wil zeggen dat ze een goed beeld geven van de stand van zaken inzake het lokale antidiscriminatiebeleid in geheel Nederland. Zoals opgemerkt zijn de responderende gemeenten, ook in termen van inwonertal, een goede afspiegeling van de populatie van Nederlandse gemeenten en zijn ze gelijkmatig over het land gespreid. Dit is echter op zich nog geen garantie voor representativiteit. Men kan bijvoorbeeld verwachten dat gemeenten die niet of weinig aan antidiscriminatiebeleid doen relatief weinig hebben gerespondeerd. In dat geval zou de mate waarin Nederlandse gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren worden overschat. Gegeven de hoge mate van overeenstemming tussen de uitkomsten van de enquête en de kennis en inzichten over lokaal beleid van experts, is de conclusie gerechtvaardigd dat de enquête een representatief beeld geeft van het lokale antidiscriminatiebeleid in Nederland.

Verdieping

In de derde fase zijn 12 gemeenten geselecteerd voor verdiepend onderzoek. Het doel van de verdiepende fase was het achterhalen van bevorderende en belemmerende factoren voor het ontwikkelen en implementeren van antidiscriminatiebeleid en van *good practices* die eventueel als voorbeeld kunnen dienen voor andere gemeenten. Het verdiepend onderzoek bestond uit telefonische interviews (zie bijlage III voor de gehanteerde checklist).

In de internetenquête is de gemeenten gevraagd of ze bereid waren deel te nemen aan het verdiepend onderzoek. Uit de groep gemeenten die deze vraag positief beantwoord hebben zijn vier gemeenten geselecteerd die – volgens de uitkomsten van de internetenquête – relatief weinig antidiscriminatiebeleid voeren en acht gemeenten die relatief veel aandacht hebben voor het bestrijden van discriminatie. Bij de selectie van gemeenten is daarnaast rekening gehouden met inwonertal, percentage niet-westerse allochtone inwoners en type gevoerd beleid, zodat de 12 gemeenten een zo divers mogelijk beeld geven. Aan de geselecteerde gemeenten is gevraagd voorafgaand aan het gesprek relevante documentatie op te sturen. Deze documenten en de resultaten uit de internetenquête dienden als input voor de gesprekken. De gesprekken zijn gevoerd van 5 tot en met 16 maart.

Dit hoofdstuk focust op de vraag wat gemeenten concreet doen aan antidiscriminatiebeleid (paragraaf 2.1), de inbedding van dit beleid in de gemeentelijke organisatie (paragraaf 2.2), knelpunten bij de uitvoering van beleid (paragraaf 2.3) en op factoren die de mate waarin gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren verklaren (paragraaf 2.4). De bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op de internetenquête. Ze worden geïllustreerd met uitkomsten van de telefonische diepte-interviews die in kaders zijn weergegeven.

2.1 Wat doen gemeenten?

Deze paragraaf behandelt de maatregelen die gemeenten nemen om discriminatie te voorkomen of te bestrijden. De maatregelen zijn ontleend aan het referentiekader van paragraaf 1.2.

2.1.1 ADB's/Meldpunten ¹

1) Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, dragen deze instanties verschillende namen. In dit onderzoek wordt 'ADB/Meldpunt' gehanteerd.

ADB's en Meldpunten zijn in de eerste plaats instanties waar burgers terecht kunnen voor het indienen van klachten als zij zich gediscrimineerd voelen. Daarnaast kunnen ADB's/Meldpunten bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten organiseren of afspraken maken met politie en OM over het aanpakken van discriminatie en zo op lokaal niveau discriminatie beogen te voorkomen en/of te bestrijden in samenwerking met gemeenten en andere partijen. De ADB's/Meldpunten zijn zeer verschillend qua aard en omvang. Zij variëren in aanpak van en oriëntatie op de problematiek. Het Rijk streeft naar een landelijke dekking van ADB's en Meldpunten in 2008, zodat alle burgers toegang hebben tot een laagdrempelige instantie waar zij terecht kunnen voor het indienen van klachten. Dit houdt in dat bestaande ADB's worden uitgebreid en dat nieuwe ADB's of Meldpunten worden ingericht. Eén van de concrete mogelijkheden die een gemeente heeft om discriminatie tegen te gaan is ervoor te zorgen dat de burgers toegang hebben tot een ADB/Meldpunt. Daarnaast kan een gemeente ervoor kiezen een ADB/Meldpunt financieel te ondersteunen. Beide zaken zeggen iets over het belang dat een gemeente hecht aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie.

Toegang en financiering

Ruim één derde (35%) van de ondervraagde gemeenten valt niet binnen het werkgebied van een ADB/Meldpunt. De burgers van deze gemeenten hebben derhalve geen toegang tot een dergelijke voorziening.

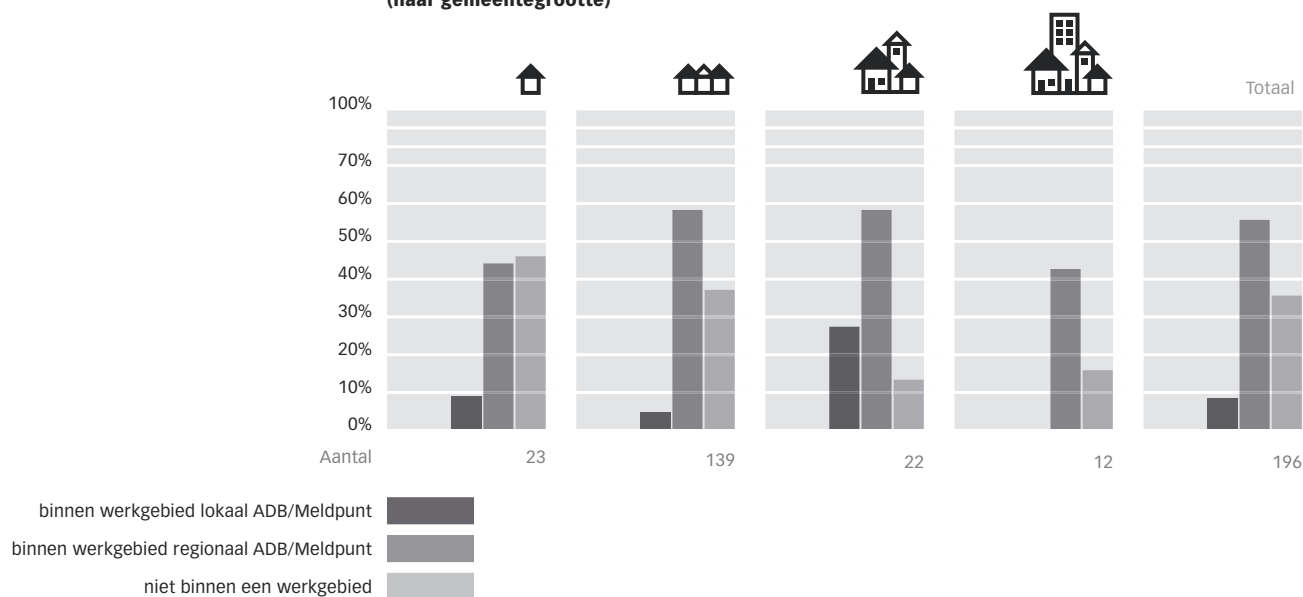
Tabel 2.1 Valt de gemeente binnen het werkgebied van een lokaal of regionaal ADB/Meldpunt?

	%	Aantal
Ja, binnen het werkgebied van een lokaal ADB/Meldpunt	9%	
Ja, binnen het werkgebied van een regionaal ADB/Meldpunt	56%	
Nee, de gemeente valt niet binnen een werkgebied	35%	
Totaal	100%	196

Kleinere gemeenten (<50.000 inwoners) vallen vaker dan grotere (>50.000 inwoners) buiten het werkgebied van een ADB/Meldpunt. In grotere gemeenten is tevens vaker sprake van een lokaal ADB/Meldpunt dan in kleinere gemeenten (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1

**Valt de gemeente binnen het werkgebied van een ADB/Meldpunt?
(naar gemeentegrootte)**



Uit tabel 2.2 blijkt dat van de 128 gemeenten die binnen een werkgebied vallen ruim de helft het ADB/Meldpunt financieel ondersteunt. Van alle 196 geënquêteerde gemeenten verleent 35% financiële ondersteuning aan een ADB/Meldpunt.

Tabel 2.2

Ondersteunt de gemeente het ADB/Meldpunt financieel?

	%	Aantal
Ja	53%	
Nee	46%	
Totaal	100%	128

In ruim de helft van de gevallen zijn aan de gemeentelijke financiering van een ADB/Meldpunt zogenoemde product- of prestatieafspraken verbonden (zie tabel 2.3) Deze worden bijna altijd schriftelijk vastgelegd. De afspraken hebben over het algemeen betrekking op het aantal af te handelen klachten per jaar.





Tabel 2.3

Zijn aan de financiering product- of prestatieafspraken verbonden?

	%	Aantal
Ja	59%	
Nee	41%	
Totaal	100%	69

Grotere gemeenten financieren vaker een lokaal of regionaal ADB/Meldpunt dan kleinere gemeenten. Van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners die wel binnen een werkgebied vallen ondersteunt 10% het ADB/Meldpunt niet. Bij de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners is dit 57% (zie tabel 2.4). Tevens verbinden grote gemeenten vaker product- of prestatieafspraken aan de financiering.

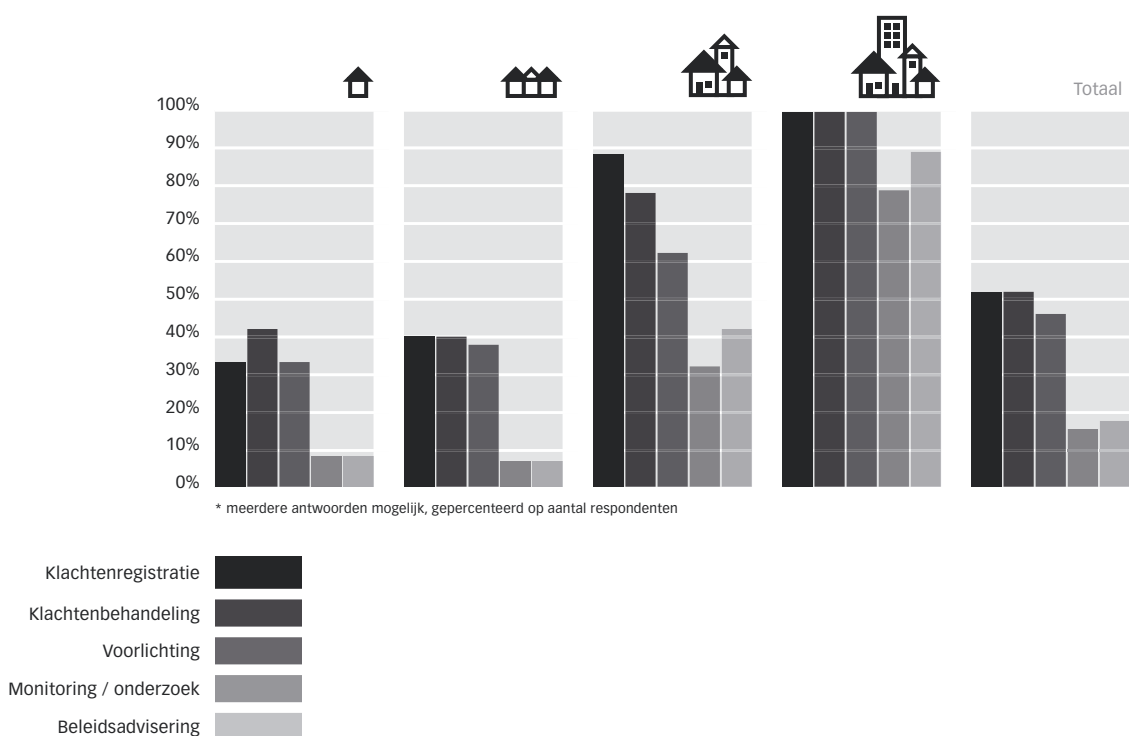
Tabel 2.4 Financiële ondersteuning van ADB of Meldpunt door gemeenten

					Totaal
Structurele financiering	25%	34%	68%	80%	42%
Incidentele financiering	0%	7%	5%	0%	5%
Zowel structureel als incidenteel	0%	5%	11%	20%	7%
Geen financiering	75%	54%	16%	0%	46%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	12	87	19	10	128

Taken van het ADB/Meldpunt

Ruim de helft van alle gemeenten binnen het werkgebied van een ADB/Meldpunt noemt klachtenbehandeling en –registratie als taken van deze voorziening. Deze worden op de voet gevolgd door voorlichting, dat door 47% van de gemeenten wordt genoemd. Taken als monitoring (onderzoek) en beleidsadvisering worden vooral door de voorzieningen in de grotere gemeenten vervuld (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Taken van ADB's/Meldpunten naar gemeentegrootte *



Opmerkelijk is dat vooral van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners een relatief klein gedeelte aangeeft dat het ADB/Meldpunt klachten registreert en behandelt, terwijl dit de primaire taken van de voorziening zijn. Deze discrepantie zou erop kunnen wijzen dat de inhoudelijke samenwerking tussen gemeente en ADB/Meldpunt nog niet echt van de grond is gekomen.

In het geval van de gemeente Heemskerk zijn de taken die het bureau uitvoert afhankelijk van de financiering door de gemeente. Het regionale ADB biedt verschillende pakketten aan waaruit de gemeente kan kiezen. Kiest de gemeente het basispakket (zoals de gemeente Heemskerk) dan kunnen burgers van deze gemeente terecht met hun klachten. Nemen gemeenten een uitgebreider pakket af dan krijgen zij daarnaast voorlichtingsbijeenkomsten op scholen bijvoorbeeld.

De gemeente Hengelo spreekt van een 'cafetariamodel' waarmee het ADB/Meldpunt de gemeente een uitgebreid pakket van projecten biedt. Binnen dit model kan de gemeente keuzes maken voor bepaalde activiteiten of doelgroepen, zoals voorlichting op scholen of activiteiten gericht op de horeca.

Samenwerking met het ADB/Meldpunt

De mate waarin een gemeente contact heeft en samenwerkt met het lokale of regionale ADB/Meldpunt verschilt per gemeente (zie ook tabellenbijlage vraag 6). Bij de ene gemeente is louter sprake van een subsidierelatie, bij de andere gemeente is er intensief contact en voert men samen projecten uit.

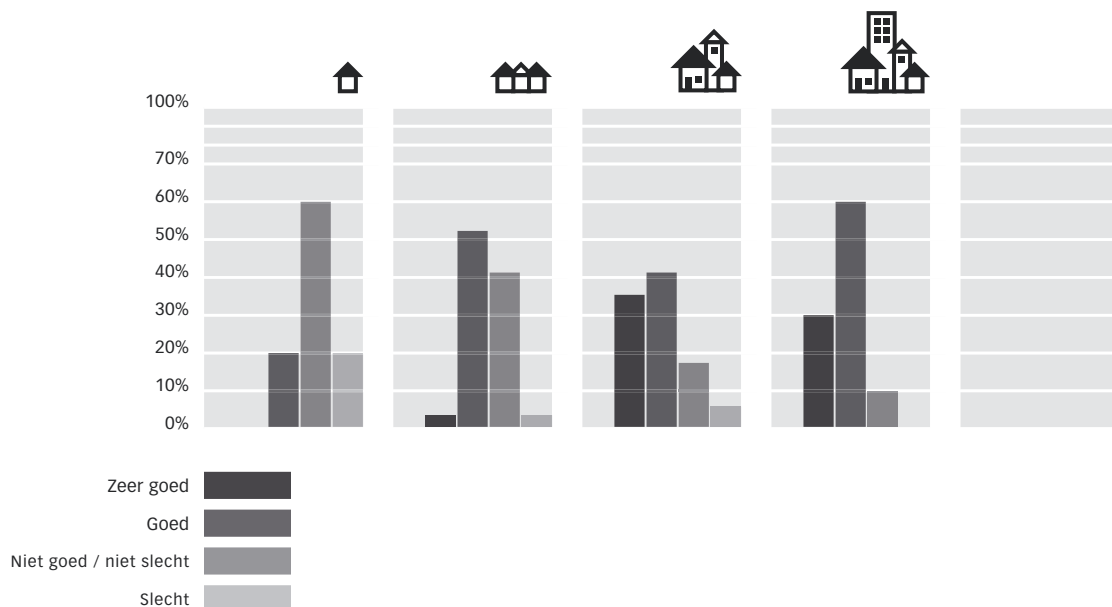
De gemeente Rotterdam geeft in dit kader aan dat ze intensief contact heeft met het plaatselijke Bureau Radar op zowel uitvoerend als bestuurlijk niveau.

Het is aannemelijk dat goed en intensief contact met het ADB/Meldpunt gunstig is voor de ontwikkeling en uitvoering van lokaal antidiscriminatiebeleid. Niet alle gemeenten oordelen echter positief over de samenwerking met het lokale of regionale ADB/Meldpunt.

Een klein deel van de gemeenten die samenwerkt met een ADB/Meldpunt (5%) noemt de samenwerking slecht. Bijna één derde geeft aan dat de samenwerking 'noch goed, noch slecht' verloopt. Uitgesplitst naar gemeentegrootte krijgen we het onderstaande beeld.

Figuur 2.3

Oordeel over samenwerking met ADB/Meldpunt naar gemeentegrootte



3) Het gaat hier om 21 gemeenten die hebben aangegeven dat de samenwerking slecht of 'noch slecht, noch goed' verloopt.

Gevraagd naar manieren waarop de samenwerking verbeterd zou kunnen worden, heeft ongeveer een derde van de gemeenten hier geen suggesties voor³. Dit kan duiden op bijvoorbeeld onbekendheid met hetgeen een ADB/Meldpunt doet of zou moeten doen. Een aantal gemeenten zou graag vaker en/of intensiever contact willen hebben met het ADB/Meldpunt. Andere gemeenten geven aan dat het ADB/Meldpunt zich meer zou moeten profileren of een actievere houding moet aannemen, zowel naar de burgers als naar de gemeente toe. De kleinere gemeenten noemen met name het intensievere contact als verbeterpunt, terwijl de grotere gemeenten vaker de actievere profilering van het ADB aandragen.

In de verdiepende interviews is door een gemeente aangegeven dat het ADB bezig is met het vergroten van zijn naamsbekendheid onder burgers. De gemeente heeft namelijk geen idee of de burgers het ADB wel weten te vinden. Een sterkere profilering van het ADB is daarom gewenst. Dit geldt ook voor de profilering naar de gemeente toe. "Het ADB is nu nog niet zichtbaar binnen de gemeente". Naast de subsidierelatie heeft de gemeente geen contact met het ADB.

Landelijke dekking in 2008

Het Rijk streeft naar een landelijke dekking van antidiscriminatievoorzieningen in 2008, zodat alle burgers toegang hebben tot een voorziening waar zij met klachten over discriminatie terecht kunnen. Gemeenten kunnen zelf een ADB/Meldpunt inrichten of kunnen zich aansluiten bij een regionale voorziening.

Ter realisering van de landelijke dekking is budget beschikbaar gesteld aan gemeenten en provincies. De provincies hebben voor de gemeenten zonder voorziening budget beschikbaar. Aan de gemeenten die wel een voorziening hebben is tevens geld beschikbaar gesteld voor het uitbreiden en/of professionaliseren van de bestaande voorziening.

De gemeenten Nijmegen en Utrecht zijn als zogenoemde 'centrumgemeente' verantwoordelijk voor de uitbreiding van het betreffende ADB/Meldpunt. Omliggende gemeenten worden gevraagd (financieel) bij te dragen aan deze uitbreiding. Het draagvlak hiervoor onder deze gemeenten is echter wisselend. De gemeente Utrecht heeft het idee dat aansluiting bij een ADB/Meldpunt bij de omliggende gemeenten nog niet speelt. De gemeente Nijmegen geeft aan dat kleinere plattelandsgemeenten waar stedelijke problematiek minder zichtbaar is, over het algemeen weinig reden zien financieel bij te dragen aan een ADB/Meldpunt. Er zijn echter ook gemeenten die voorheen op lokaal niveau geen mogelijkheid zagen een dergelijke voorziening in te richten en positief staan tegenover een met andere gemeenten gedeelde voorziening.

De gemeente Nijmegen heeft een extern bureau opdracht gegeven voor het creëren van draagvlak bij de gemeenten in de regio. Deze onafhankelijke instantie voert de gesprekken met de gemeenten.

Niet alle 76 geënquêteerde gemeenten die nog niet in een werkgebied vallen van en/of nog geen financiële ondersteuning bieden aan een ADB/Meldpunt, blijken op de hoogte van de provinciale gelden voor de realisatie van de landelijke dekking. Een ruime meerderheid (88%) van deze gemeenten heeft ook nog geen voorbereidingen getroffen om een ADB/Meldpunt in te richten of te financieren (zie tabel 2.5).

Tabel 2.5

Vorbereiding landelijke dekking

Vorbereiding	%	Aantal
De (her)inrichting/financiering van een ADB/Meldpunt is in een gevorderd stadium	4%	
De (her)inrichting/financiering van een ADB/Meldpunt is in voorbereiding	8%	
Er zijn nog geen voorbereidingen getroffen	88%	
Totaal	100%	
Op de hoogte van de provinciale gelden voor de landelijke dekking		
Ja	21%	
Nee	79%	
Totaal	100%	76

2.1.2 De gemeente als werkgever

Gemeenten zijn als werkgever verplicht discriminatie op de werkvloer tegen te gaan. Andere mogelijke instrumenten die de gemeente als werkgever ter beschikking staan, zijn het voeren van een voorkeursbeleid en/of het hanteren van een anonieme sollicitatieprocedure.





De meerderheid van de ondervraagde gemeenten (70%) heeft geen specifiek beleid om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan. Een kwart (26%) geeft aan wel een dergelijk beleid te voeren en bij nog eens 4% is dit in voorbereiding. In driekwart van de gevallen gaat het om algemene afspraken, zoals gedragscodes (voor ambtenaren), het aanwijzen van vertrouwenspersonen en klachtenprocedures.

Een kwart (24%) van de ondervraagde gemeenten hanteert een voorkeursbeleid bij het aannemen van nieuw personeel. Bij 4% is dit in voorbereiding. Het voorkeursbeleid wordt nauwelijks geconcretiseerd in streefcijfers.

Een belangrijke reden voor gemeenten, zoals de gemeente Utrecht, om een voorkeursbeleid te hanteren is dat ze een voorbeeld willen zijn voor het lokale bedrijfsleven. Geconfronteerd met het gegeven dat allochtone jongeren moeilijk een stageplaats kunnen vinden, spant Utrecht zich in 100 stageplaatsen voor deze groep binnen de gemeente te creëren.

Uit tabel 2.6 blijkt dat vooral grotere gemeenten beleid voeren tegen discriminatie op de werkvloer en een voorkeursbeleid hanteren.

Tabel 2.6 Beleid tegen discriminatie op de werkvloer en voorkeursbeleid naar gemeentegrootte

					Totaal
Beleid tegen discriminatie op de werkvloer (bestaand beleid of in voorbereiding)	13%	28%	36%	58%	30%
Voorkeursbeleid (bestaand beleid of in voorbereiding)	26%	22%	41%	75%	28%
Aantal	23	139	22	12	196

Anonieme sollicitatieprocedures tenslotte, komen zeer sporadisch, bij slechts 2%, van de gemeenten voor.

De gemeente Nijmegen hanteert als een van de weinige gemeenten als proef een anonieme sollicitatieprocedure. De gemeente vraagt zich echter af in hoeverre een dergelijke procedure effectief is. Immers, de anonimiteit is alleen bij de briefselectie van toepassing en bovendien zijn sommige kenmerken van sollicitanten via het CV te achterhalen.

2.1.3 De gemeente als subsidiënt

Als subsidiënt kan een gemeente op twee manieren discriminatie tegengaan. In de eerste plaats kan ze subsidie verstrekken aan externe organisaties (anders dan ADB's/Meldpunten) of projecten die zijn gericht op bestrijding van discriminatie. In de tweede plaats kunnen gemeenten de subsidiëring van organisaties afhankelijk stellen van in de subsidiebeschikking opgenomen antidiscriminatievoorwaarden. Zo kan bijvoorbeeld worden geëist dat een organisatie voor iedereen openstaat en dat het bestuur een afspiegeling vormt van het ledenbestand.

Subsidies aan externe organisaties/projecten

In 2006 heeft 17% van de ondervraagde gemeenten subsidie verleend aan externe organisaties en/of projecten gericht op het tegengaan van discriminatie. De helft van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners heeft externe organisaties ondersteund. In een kwart van de gevallen worden zwarte- migranten- en vluchtelingen (ZMV)- organisaties gefinancierd. Andere projecten die relatief vaak gefinancierd worden zijn gericht op de jeugd. Projecten die specifiek gericht zijn op de doelgroep vrouwen en homoseksuelen worden het minst vaak gefinancierd door de ondervraagde gemeenten.





Overigens verschilt het percentage gemeenten dat in het afgelopen jaar externe organisaties (exclusief ADB/Meldpunt) en/of projecten heeft gefinancierd per provincie. Noord-Brabant heeft het grootste percentage subsidiënten, Utrecht het laagste.

Subsidievoorwaarden

Uit onderstaande tabel blijkt dat een vijfde van de gemeenten voorwaarden over antidiscriminatie opneemt in subsidiebeschikkingen. Bijna driekwart hanteert dergelijke voorwaarden niet. Vooral grotere, en met name gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, hanteren dit instrument.

Tabel 2.7

Aandacht voor antidiscriminatie in subsidiebeschikkingen naar gemeentegrootte

					Totaal
Ja	17%	19%	27%	50%	22%
Nee, maar in voorbereiding	0%	2%	9%	25%	4%
Nee	83%	79%	64%	25%	74%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

De gemeente Nijmegen hanteert voor de subsidies aan allochtone zelforganisaties de voorwaarde dat zij aan diversiteitsbeleid doen en activiteiten moeten organiseren die niet alleen op de eigen groep gericht zijn. De gemeente houdt door deze voorwaarde dergelijke organisaties open en toegankelijk voor alle burgers.

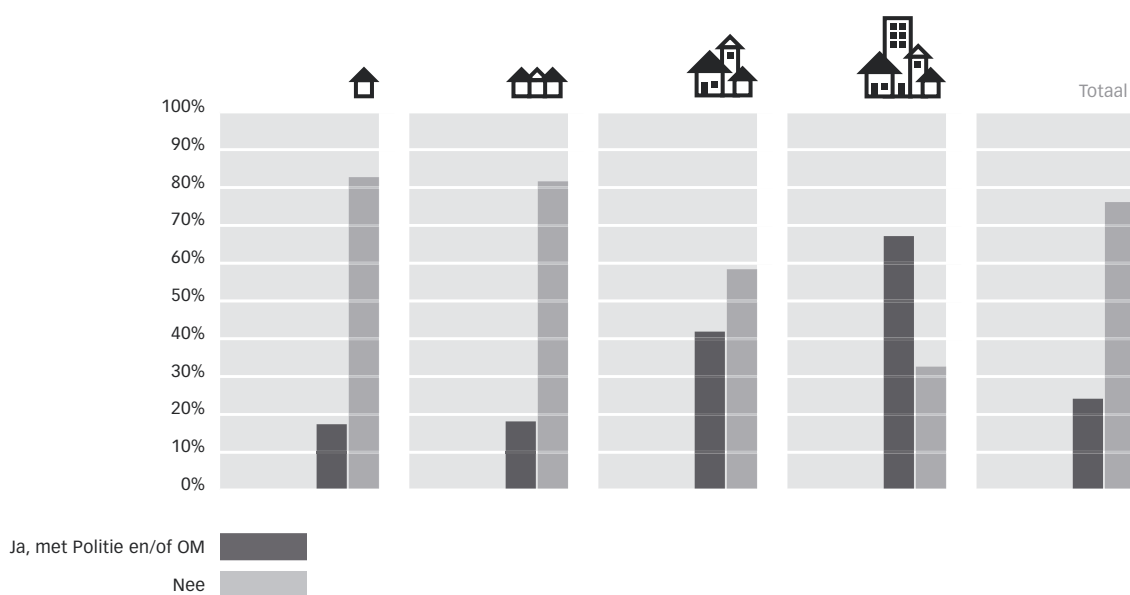
2.1.4 De gemeente als rechtshandhaver

In het kader van de Aanwijzing Discriminatie zijn gemeenten, politie en OM in het driehoeksoverleg verplicht regelmatig in gesprek te gaan over (de aanpak van) discriminatie.

Ruim driekwart (76%) van de gemeenten maakt geen afspraken over het bestrijden van discriminatie. Grotere gemeenten hebben vaker dan kleinere gemeenten aandacht voor discriminatie in het driehoeksoverleg (zie figuur 2.4). Uit de verdiepende fase komt verder naar voren dat indien discriminatie als thema expliciet binnen de gemeente onder de afdeling/portefeuille Veiligheid is gebracht, het vaker binnen het driehoeksoverleg ter sprake komt.

In het driehoeksoverleg gemaakte afspraken hebben met name betrekking op het deurgebeleid van horeca-instellingen (64% van de 47 gemeenten die afspraken hebben gemaakt). Bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners worden ook thema's als graffiti en demonstraties en bijeenkomsten in het driehoeksoverleg besproken.

Figuur 2.4 Afspraken over antidiscriminatie in het driehoeksoverleg



In 40% van de gevallen worden de in het driehoeksoverleg gemaakte afspraken volledig nagekomen. In de andere gevallen worden de afspraken niet (6%) of hooguit deels (53%) nagekomen.

Hoewel driekwart van de gemeenten in het driehoeksoverleg geen afspraken heeft gemaakt met politie en OM, komt het regelmatig voor dat het ADB/Meldpunt wel overleg voert en afspraken maakt met de politie, bijvoorbeeld over klachtenafhandeling.

In het driehoeksoverleg gemaakte afspraken over antidiscriminatie worden niet altijd teruggekoppeld aan de betreffende beleidsmedewerkers van de gemeente. De gemeente Heemskerk heeft aangegeven dat deze terugkoppeling tot nu toe onvoldoende plaatsvindt. Ook vanuit de beleidsmedewerkers zou actiever om terugkoppeling gevraagd moeten worden.

Een afspraak die de gemeente Rotterdam heeft gemaakt in het kader van graffiti is dat het binnen 24 uur wordt verwijderd ongeacht het type gebouw (openbaar of particulier). Daarnaast wordt door de politie geprobeerd te achterhalen wie de dader is, zodat de schoonmaakkosten verhaald kunnen worden. In de praktijk blijkt dit echter lastig te zijn.

De gemeente Nijmegen geeft aan dat het ADB regelmatig overleg heeft met de politie over klachtafhandeling en het aanpakken van discriminatie, maar dat de gemeente hier niet direct bij betrokken is.

Bureau Radar (gemeente Rotterdam) geeft op dit moment trainingen aan politiefunctionarissen, omdat is gebleken dat bij aangiften discriminatie onvoldoende werd herkend en geregistreerd.

2.2

Organisatie gemeentelijk antidiscriminatiebeleid

Deze paragraaf behandelt de wijze waarop het antidiscriminatiebeleid is ingebed in de gemeentelijke organisatie.

Verantwoordelijkheid

Antidiscriminatiebeleid is op verschillende manieren ondergebracht in de gemeentelijke organisatie. Bij 18% van de gemeenten is het een specifiek onderdeel van een wethoudersportefeuille en ligt de formele verantwoordelijkheid bijvoorbeeld bij de wethouder die is belast met de WMO (Vlissingen), de wethouder Veiligheid (Nijmegen) of de wethouder die verantwoordelijk is voor het minderhedenbeleid (Heemskerk).

Indien een gemeente binnen het werkgebied van een ADB/Meldpunt valt is de praktische uitvoering van het beleid veelal bij deze voorziening neergelegd. Uit de verdiepende interviews blijkt verder dat de verantwoordelijkheid voor antidiscriminatiebeleid (voor zover hiervan sprake is) vaak is ondergebracht bij de afdeling Welzijn of de afdeling die zich met minderhedenbeleid of integratiebeleid bezig houdt.





Beleidssterreinen en integraal beleid

Slechts 17% van de gemeenten voert op specifieke beleidssterreinen antidiscriminatiebeleid. De terreinen die door deze gemeenten het meest genoemd worden zijn het eigen personeelsbeleid, Welzijn en Zorg, Onderwijs en Jeugd.

Er is sprake van integraal beleid als op algemeen niveau uitgangspunten zijn geformuleerd die zijn doorvertaald in het beleid van de verschillende directies/afdelingen van een gemeente. Het blijkt dat van een integrale aanpak op het terrein van anti-discriminatie nog nauwelijks sprake is. Van de deelnemende gemeenten heeft 8% integraal beleid of is bezig met de voorbereiding daarvan. Dit geldt met name voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Toch is ook bij tweederde van deze gemeenten in het geheel geen sprake van (bestaand of in voorbereiding zijnd) anti-discriminatiebeleid (zie tabel 2.8).

Tabel 2.8

Integraal antidiscriminatiebeleid naar gemeentegrootte

					Totaal
Er is sprake van integraal beleid	0%	2%	9%	8%	3%
Integraal beleid is in voorbereiding	4%	1%	23%	25%	5%
Er is geen sprake van integraal beleid	96%	97%	68%	67%	92%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

Kleinere gemeenten voelen de behoefte aan integraal beleid minder dan de grotere. Bij kleinere gemeenten zijn 'de lijnen' korter en weten beleidsmedewerkers elkaar wel te vinden, maar van formele afstemming is vaak geen sprake. Bij grotere gemeenten speelt juist dat een formele integrale aanpak wenselijk is, maar dat dit moeilijk realiseerbaar is.

Een gemeente geeft aan dat de interne coördinatie goed verloopt, omdat er zoveel mogelijk wordt afgestemd met betrokkenen. Echt sprake van integraal beleid is er echter niet. Er zijn ook geen concrete afspraken over gemaakt. "Integraal beleid is meer een etiket".

Ook de gemeente Rotterdam probeert de gemeentelijke taken op het gebied van antidiscriminatie zoveel mogelijk integraal aan te pakken, maar geeft aan dat men er niet aan ontkomt dat zaken langs elkaar heen lopen. De gemeente vindt echter dat er grenzen aan de mogelijkheden van centrale coördinatie zijn; "volledige afstemming is niet mogelijk".

Uit de interviews blijkt dat een intern aangewezen persoon voor de coördinatie van antidiscriminatiebeleid van belang is voor het realiseren van integraal antidiscriminatiebeleid. Deze coördinator onderhoudt dan alle interne en externe contacten op het gebied van antidiscriminatie.

Een aantal gemeenten is bezig met de organisatiestructuur als het gaat om thema's als discriminatie en aanverwante thema's als integratie en emancipatie. In de gemeente Utrecht valt antidiscriminatiebeleid onder de afdeling Welzijnzaken. Er is nog geen sprake van afstemming met andere beleidsterreinen. De vraag speelt binnen deze gemeente of het antidiscriminatiebeleid gecentreerd moet blijven bij de afdeling Welzijnzaken of dat er gemeentebreed (integraal) beleid moet komen. Bij de gemeente Heemskerk valt antidiscriminatiebeleid onder de afdeling Stadzaken. De gemeente wil het beleid ten aanzien van antidiscriminatie, emancipatie, minderheden, integratie en inburgering onder één noemer brengen, namelijk diversiteitsbeleid.

Collegeprogramma

Bij slechts 8% van de ondervraagde gemeenten is het thema discriminatie specifiek onderdeel van het collegeprogramma. Van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners heeft één derde het thema opgenomen in het collegeprogramma. De aandacht in het collegeprogramma richt zich in de eerste plaats op discriminatie op grond van ras/nationaliteit/afkomst en daarna op levensbeschouwing en godsdienst.

Eén van de deelnemers aan de verdiepende fase stelt: "Aandacht voor discriminatie op andere gronden dan ras/nationaliteit/afkomst is er ook, maar is minder expliciet"

De aandacht in het collegeprogramma voor de diverse gronden van discriminatie verschilt nauwelijks bij gemeenten van verschillende grootte. De gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zeggen vaker dan kleinere gemeenten dat alle discriminatiegronden zijn opgenomen.

Samenwerking met andere partijen

Uit de verdiepende gesprekken met gemeenten blijkt dat sterk per gemeente (en per ADB/Meldpunt) verschilt door wie en in welke mate er contact wordt onderhouden met het maatschappelijke veld. De meeste contacten met het veld over antidiscriminatie lopen via een ADB/Meldpunt. Het ADB/Meldpunt maakt bijvoorbeeld afspraken met scholen over voorlichtingsbijeenkomsten of onderhoudt contacten met vrouwenorganisaties of ZMV-organisaties. In paragraaf 2.1.4 is reeds opgemerkt dat het regelmatig voorkomt dat het ADB/Meldpunt overleg voert en afspraken maakt met de politie en het OM. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten die wel rechtstreeks contact hebben met het maatschappelijk veld over het tegengaan van discriminatie.

De gemeente Nijmegen hecht veel belang aan een antidiscriminatie-netwerk van maatschappelijke organisaties. De gemeente zou daarom graag zien dat het ADB/Meldpunt een actief netwerk van maatschappelijke organisaties opbouwt. Ook de gemeente Rotterdam heeft Radar aangespoord het bestaande netwerk van maatschappelijke organisaties te versterken, bijvoorbeeld door regelmatig bijeen te komen om ervaringen uit te wisselen.

Weert en Heemskerk zijn gemeenten die rechtstreeks contact onderhouden met het maatschappelijk middenveld. Weert door middel van een klankbordgroep waarin verschillende organisaties zitting hebben, Heemskerk middels 'wijkgericht werken', waarbij in iedere wijk een projectteam van burgers, ZMV-organisaties en raadsleden maandelijks overleggen.

Een kleine gemeente schetst een geheel ander beeld van de lokale samenwerking met maatschappelijke organisaties. Ze geeft te kennen dergelijke organisaties te subsidiëren, maar er verder geen contact mee te hebben. Ze acht dit een zaak van de provincie.

Contacten met het maatschappelijk veld (direct of indirect via ADB/Meldpunt) zijn, naast de concrete activiteiten die deze organisaties kunnen organiseren, voor een gemeente van belang om signalen over discriminatie op te vangen. Met name voor gemeenten zonder ADB/Meldpunt zijn maatschappelijke organisaties een belangrijke bron van informatie, zo blijkt uit de verdiepende interviews.

2.3

Knelpunten bij de uitvoering van beleid

Van de geënuquêteerde gemeenten die integraal en/of op specifieke terreinen antidiscriminatiebeleid voeren, geeft een derde aan (wel eens) knelpunten te ervaren bij de uitvoering van het beleid.

De meest genoemde knelpunten – in zowel de internetenquête als de verdiepende interviews – zijn:

- gebrek aan inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt (vooral bij kleinere gemeenten),
- gebrek aan een integrale aanpak (vooral bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners) en
- gebrek aan financiële middelen (vooral bij kleine gemeenten).

Sommige gemeenten zijn van mening dat het Rijk onvoldoende sturing geeft.





Hieronder wordt nader ingegaan op de knelpunten 'Inzicht' en 'Sturing door het Rijk'. Vanwege het kleine aantal gemeenten dat knelpunten heeft genoemd is het niet mogelijk de knelpunten gebrek aan financiële middelen en integrale aanpak aan een nadere analyse te onderwerpen.

Inzicht

Slechts 6% van de gemeenten geeft aan dat hun inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt 'goed' is. Het inzicht is beter bij de grotere gemeenten: van hen heeft 17% goed en 67% enigszins zicht op de omvang van discriminatie in de gemeente (zie tabel 2.9).

Tabel 2.9

Inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt naar gemeentegrootte

					Totaal
Goed inzicht	4%	4%	18%	17%	6%
Enigszins inzicht	48%	29%	45%	66%	36%
Nauwelijks inzicht	35%	41%	23%	17%	37%
Geen inzicht	13%	26%	14%	0%	21%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

Het inzicht dat gemeenten hebben in de mate waarin discriminatie voorkomt heeft het vaakst betrekking op de grond ras/ethniciteit/afkomst (zie tabel 2.10).

Tabel 2.10

Gronden van discriminatie; percentage gemeenten dat betreffende grond noemt

	Inzicht
Geslacht	32%
Ras/nationaliteit/afkomst	88%
Godsdienst/levensbeschouwing	38%
Seksuele gerichtheid	35%
Burgerlijke staat/leefvorm	15%
Handicap/chronische ziekte	29%
Leeftijd	27%
Aantal	N = 154

Het gebrek aan inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt is een knelpunt dat niet eenvoudig is op te lossen. Tijdens de telefonische interviews is gebleken dat de meldingen die worden doorgegeven door ADB/Meldpunt en politie slechts ‘het topje van de ijsberg’ zijn. Naast de klachtenregistratie door ADB’s/Meldpunten zijn signalen nodig van bijvoorbeeld welzijnswerk en jongerenorganisaties. Het gebrek aan cijfers over de omvang van discriminatie kan vooral bij gemeenten waar discriminatie minder zichtbaar is (de kleinere gemeenten) resulteren in een lage prioriteit voor het thema.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid is naast inzicht in de mate waarin discriminatie zich in de gemeente voordoet, kennis van het thema nodig. Een professioneel ADB/Meldpunt kan bijdragen aan de opbouw van kennis en expertise over discriminatie binnen de gemeente. Maar voldoende kennis over het thema binnen de gemeente zelf is volgens de gemeente Hengelo ook nodig om als gemeente voldoende sturing te kunnen geven aan de activiteiten van het ADB/Meldpunt. Hengelo vindt het daarom van belang de gemeentelijke expertise uit te bouwen. Op dit moment is de gemeente qua kennis en expertise afhankelijk van het regionale ADB/Meldpunt.

Sturing door het Rijk

Hoewel gemeenten in de internetenquête gebrek aan sturing door het Rijk nauwelijks als knelpunt aangeven blijkt uit de verdiepende fase dat een aantal gemeenten wel degelijk vindt dat het Rijk onvoldoende sturing biedt als het gaat om lokaal antidiscriminatiebeleid.

Verschillende gemeenten hebben aangegeven baat te hebben bij algemene en specifieke handreikingen vanuit het Rijk over antidiscriminatiebeleid. Overigens zijn dit met name de gemeenten die nog geen of nauwelijks antidiscriminatiebeleid hebben. De gemeenten die zelf al beleid voeren op het gebied van antidiscriminatie hebben hier minder behoefte aan, omdat zij al bestaande structuren hebben waarbinnen het beleid vorm krijgt.

De gemeenten Utrecht en Vlissingen zijn van mening dat het Rijk onvoldoende richting aangeeft en onvoldoende kaders biedt waarbinnen antidiscriminatiebeleid kan worden vormgegeven. De gemeente Utrecht vindt dat het Rijk wat meer richting kan aangeven door het Rijksstandpunt met betrekking tot antidiscriminatie te verhelderen. Een andere gemeente heeft aangegeven dat het handig zou zijn als het Rijk suggesties zou geven over wat een gemeente concreet op verschillende beleidsterreinen kan doen. De gemeente Nijmegen vindt dat het Rijk meer ondersteuning moet bieden in het zoeken naar creatieve oplossingen voor discriminatie. Nu wordt de nadruk erg op klachtenafhandeling gelegd terwijl er ook preventief meer gedaan zou moeten worden.

Door meerdere gemeenten is tijdens de interviews aangegeven dat naast sturing door het Rijk uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten nuttig kan zijn voor verdere ontwikkeling van het lokale antidiscriminatiebeleid.

2.4 Verklarende factoren

Uit het voorgaande blijkt dat grotere gemeenten in het algemeen meer aan de verschillende vormen van antidiscriminatiebeleid doen dan kleinere gemeenten. Om de relatie van het gemeentelijk antidiscriminatiebeleid met andere kenmerken nader te kunnen onderzoeken is voor iedere gemeente op grond van de internetenquête een puntenscore bepaald. Deze puntenscore is afgeleid uit onderdelen van het referentiekader in paragraaf 1.2.

Hoe meer een gemeente doet aan antidiscriminatiebeleid, hoe hoger de puntenscore (zie kader). De aldus bepaalde score varieert van 0 tot 16 punten. De gemiddelde score voor alle responderende gemeenten tezamen bedraagt 3,7. In onderstaande is weergegeven op welke onderdelen uit het referentiekader de score is gebaseerd en hoe deze is berekend.

Puntenscore lokaal antidiscriminatiebeleid

Ten grondslag aan de puntenscore liggen de hieronder genoemde vormen van antidiscriminatiebeleid uit het referentiekader van hoofdstuk 1.

1. de gemeente valt binnen het werkgebied van een AB/Meldpunt
2. de gemeente heeft specifiek beleid om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan
3. de gemeente ondersteunt externe organisaties/projecten tegen discriminatie
4. aandacht voor discriminatie in het driehoeksoverleg
5. aandacht voor discriminatie in het collegeprogramma
6. antidiscriminatie als specifiek onderdeel van een wethoudersportefeuille
7. integraal antidiscriminatiebeleid
8. antidiscriminatiebeleid op specifieke beleidsterreinen.

Een gemeente scoort 2 punten wanneer een vorm van beleid van toepassing is. Wanneer een vorm van beleid in voorbereiding is krijgt de gemeente 1 punt. Geen beleid levert 0 punten op. Gesommeerd over alle vormen kan een gemeente maximaal 16 punten scoren. Dit wil zeggen dat alle vormen van beleid van toepassing zijn.





De mate waarin gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren, blijkt samen te hangen met de volgende factoren:

- inwonertal en percentage niet-westerse allochtone bevolking
- relatie met ADB/Meldpunt
- zichtbaarheid, inzicht en politieke prioriteit.

2.4.1 Inwonertal en percentage niet-westerse allochtonen

Zoals eerder opgemerkt is er een relatie tussen de mate waarin gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren en hun inwonertal: hoe groter de gemeente hoe meer beleid. Deze conclusie wordt bevestigd door tabel 2.11.

Tabel 2.11 Inwonertal en puntenscore antidiscriminatiebeleid

					Totaal
Gemiddelde score op antidiscriminatiebeleid *	2,2	3,1	6,0	8,5	3,7
Aantal gemeenten	23	139	22	12	196

* een gemeente kan maximaal 16 punten scoren

Hoewel het niet alleen gaat om discriminatie op grond van etniciteit, maar ook om gronden als seksuele gerichtheid, geslacht en andere kenmerken, toont tabel 2.12 een duidelijk verband tussen het aandeel niet-westerse allochtone inwoners en de mate waarin gemeenten antidiscriminatiebeleid voeren. Uiteraard hangt dit verband sterk samen met het inwonertal van de gemeente. Het zijn immers vooral de grote gemeenten die grote populaties niet-westerse allochtonen hebben. Vanwege de kleine aantallen gemeenten is het niet mogelijk te bepalen welke factor, gemeente-grootte of omvang van de niet-westers allochtone bevolking, het meest samenhangt met de mate waarin een gemeente antidiscriminatiebeleid voert.

Tabel 2.12 Percentage niet-westerse allochtone inwoners en puntenscore antidiscriminatiebeleid

Percentage niet-westerse allochtone inwoners	< 2%	2%–4%	4%–10%	> 10%	Totaal
Gemiddelde score op antidiscriminatiebeleid*	2,2	3,0	4,8	6,3	3,7
Aantal gemeenten	56	64	47	29	196

* een gemeente kan maximaal 16 punten scoren

De gemeente Steenwijkerland geeft aan dat er vanwege het kleine percentage allochtone inwoners geen sterk gevoelde behoefte is aan antidiscriminatiebeleid. Preventieve aandacht voor antidiscriminatie is daarom ook nauwelijks aan de orde.

2.4.2 ADB's en Meldpunten

Een belangrijk kenmerk van gemeenten met relatief veel antidiscriminatiebeleid is dat zij binnen een werkgebied van een lokaal of regionaal ADB/Meldpunt vallen (tabel 2.13). Het is overigens moeilijk te zeggen of het ADB/Meldpunt de bevorderende factor is voor het beleid of juist een uitkomst van het bestaande beleid. Het is immers denkbaar dat een gemeente die meer aandacht heeft voor discriminatie eerder besluit zich aan te sluiten bij een ADB/Meldpunt of een dergelijke voorziening in te richten dan een gemeente waarbinnen het thema geen of lage prioriteit heeft.

Verder blijkt uit tabel 2.13 dat gemeenten met een lokaal ADB/Meldpunt meer aan antidiscriminatiebeleid doen dan gemeenten met een regionale voorziening. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat regionale voorzieningen vooral zijn gericht op de centrumgemeenten of omgekeerd dat vooral de centrumgemeenten zich door het ADB/Meldpunt laten ondersteunen.

Tabel 2.13 Antidiscriminatievoorziening en puntenscore antidiscriminatiebeleid *

Antidiscriminatievoorziening	Gemiddelde totaalscore
Ja, lokaal	4,6
Ja, regionaal	2,5
Nee	1,6
Totaal	2,9

* In tegenstelling tot de hierboven genoemde scores is het maximum 14 punten. Dit omdat het aangesloten zijn bij een ADB/Meldpunt in deze score niet meetelt.

Met name gemeenten die binnen het werkgebied van een lokaal ADB/Meldpunt vallen, financieren ook andere externe organisaties en projecten die tot doel hebben discriminatie te voorkomen en/of te bestrijden (zie tabel 2.14). Van deze gemeenten heeft 44% externe organisaties/projecten gefinancierd. Voor de gemeenten die in het werkgebied van een regionaal ADB/Meldpunt vallen geldt dat voor één vijfde. Gemeenten die niet binnen een werkgebied vallen financieren het minst vaak externe organisaties/projecten.

Tabel 2.14 Gemeenten aangesloten bij ADB/Meldpunt en financiering van externe organisaties (exclusief ADB/Meldpunt) en projecten

	Binnen het werkgebied van een lokaal ADB/Meldpunt	Binnen het werkgebied van een regionaal ADB/Meldpunt	Niet binnen het werkgebied van een ADB/Meldpunt	Totaal
De gemeente heeft het afgelopen jaar externe projecten gefinancierd	44%	20%	6%	17%
De gemeente heeft het afgelopen jaar geen externe projecten gefinancierd	56%	80%	94%	83%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal	18	110	68	196

Het inzicht dat gemeenten hebben in de mate waarin discriminatie voorkomt hangt samen met het al dan niet aangesloten zijn bij een ADB/Meldpunt (tabel 2.15). Gemeenten die binnen het werkgebied van een lokaal ADB/Meldpunt vallen hebben het beste inzicht. Opmerkelijk is dat er geen verschil is tussen het inzicht van gemeenten aangesloten bij een regionaal ADB/Meldpunt en niet bij een ADB/Meldpunt aangesloten gemeenten.

Tabel 2.15

Gemeenten aangesloten bij ADB/Meldpunt en inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt

	Binnen het werkgebied van een lokaal ADB/Meldpunt	Binnen het werkgebied van een regionaal ADB/Meldpunt	Niet binnen het werkgebied van een ADB/Meldpunt	Totaal
Gemeente heeft goed inzicht	5%	6%	6%	6%
Gemeente heeft enigszins inzicht	67%	32%	34%	36%
Gemeente heeft nauwelijks inzicht	28%	41%	32%	37%
Gemeente heeft geen inzicht	0%	21%	28%	21%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal	18	110	68	196

De gemeente Hengelo geeft aan dat het ADB Overijssel een belangrijke rol heeft gespeeld bij de gemeentelijke aandacht voor antidiscriminatie.

2.4.3





Zichtbaarheid, inzicht en prioritering

Zichtbaarheid en inzicht

Opvallend is het aantal met name kleinere gemeenten dat aangeeft dat discriminatie niet speelt binnen de gemeente (tabel 2.16).

Tabel 2.16

Zichtbaarheid, inzicht en politieke prioriteit (percentage gemeenten dat onderstaande redenen aangeeft voor het ontbreken van integraal beleid of beleid op specifieke beleidsterreinen)

					Totaal
Discriminatie vormt geen wezenlijk probleem in de gemeente	79%	71%	43%	0%	68%
Onvoldoende inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt	26%	37%	21%	20%	34%
Onvoldoende kennis over het thema	21%	12%	14%	20%	13%
Gebrek aan financiële middelen	16%	22%	14%	0%	20%
Geen politieke prioriteit	16%	8%	7%	0%	8%
Aantal	19	119	14	5	157

Voor de kleine gemeenten is dit de belangrijkste reden om geen beleid te ontwikkelen. Discriminatie kan zichtbaar worden door bijvoorbeeld etnische spanningen, discriminerende graffiti of horeca-instellingen die een discriminatoir deurbelied voeren. Uit de verdiepende interviews blijkt dat zichtbaarheid van de problematiek (en dus het besef dat het speelt binnen de eigen gemeente) een impuls kan geven aan de ontwikkeling van antidiscriminatiebeleid.

In Heemskerk was de zetel die de Centruumpartij in 1994 won de directe aanleiding voor de aandacht voor discriminatie.

Naast zichtbare voorvallen van discriminatie kan de mate waarin discriminatie voorkomt ook inzichtelijk worden gemaakt door bijvoorbeeld cijfermateriaal over de ingediende klachten. De gemeente krijgt deze cijfers in de eerste plaats van het ADB/Meldpunt en de politie. De kleinere gemeenten (die vaak geen ADB/Meldpunt hebben) zijn vooral afhankelijk van de politie, terwijl grotere gemeenten aangeven dat het ADB/Meldpunt de primaire bron van informatie is. Gebrek aan inzicht is een belangrijke reden om geen antidiscriminatiebeleid te voeren. Dit geldt zowel voor de kleinere als de grotere gemeenten. Overigens geven de gemeenten die relatief veel antidiscriminatiebeleid voeren ook aan dat gebrek aan inzicht een knelpunt is bij de uitvoering van antidiscriminatiebeleid, zie paragraaf 2.3.

Meerdere gemeenten hebben aangegeven dat inzicht bijdraagt aan het ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid. "Bij het zien van harde cijfers kom je in actie".

Prioritering

Bij gemeenten die relatief weinig aan antidiscriminatiebeleid doen, speelt zoals gezegd de onzichtbaarheid van discriminatie (bijvoorbeeld omdat de bevolking niet divers zou zijn of er zich geen concrete incidenten zouden voordoen) en het gebrek aan (cijfermatig) inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt een rol. De onzichtbaarheid van het probleem en het gebrek aan inzicht, hebben tot gevolg dat het thema antidiscriminatie geen prioriteit krijgt en er geen financiële middelen en capaciteit voor beschikbaar zijn. Gebrek aan financiële middelen is met name voor de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners een belemmering. Deze kleinere gemeenten hebben over het algemeen minder capaciteit.

Een kleine gemeente geeft aan dat de gemeente door capaciteitsgebrek ad hoc reageert op incidenten "Op het moment dat het speelt is er aandacht voor, maar daarna ebt de aandacht weg". Er is volgens de gemeente te weinig capaciteit om continu aandacht te hebben voor discriminatie.

Het is denkbaar dat de samenstelling van het College van B&W invloed heeft op de mate waarin aan antidiscriminatiebeleid belang wordt gehecht. Deze relatie blijkt echter niet uit de enquête. De verdiepende interviews bevestigen dit. De meningen van gemeenten verschillen hierover. Een aantal gemeenten merkt op dat een meer 'linkse' samenstelling van het College het thema meer op de agenda zet. Andere gemeenten geven aan dat ook de partijen met een meer 'rechtse' signatuur belang hechten aan het tegengaan van discriminatie.

De gemeente Steenwijkerland is van mening dat de interesse voor antidiscriminatie en de politieke besluiten hierover meer van incidenten afhankelijk zijn dan van de samenstelling van het college.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de mate waarin het thema op de agenda wordt gezet ook afhangt van individuele ambtenaren die zich persoonlijk betrokken voelen bij de problematiek en er aandacht voor vragen. Dit geldt soms ook voor gemeenten die relatief veel beleid hebben.

Zo geeft een gemeente aan dat gebrek aan aandacht voor discriminatie met onwetendheid van de gemeente heeft te maken. "Nu is er een ambtenaar die erop hamert". Dat bleek een impuls voor de aandacht voor antidiscriminatie.

Binnen de gemeente Heemskerk is de ontwikkeling van het antidiscriminatiebeleid zoals dat er nu is, deels afhankelijk van ambtenaren die zich er verantwoordelijk voor voelen. "Het is geen gemeentebreed automatisme dat er beleid op wordt geformuleerd".

De verdiepende interviews met gemeenten hebben inzicht gegeven in de wijze waarop individuele gemeenten aandacht hebben voor discriminatie en de eventuele belemmerende en bevorderende factoren die zij hierbij tegen zijn gekomen. Paragraaf 2.4 heeft al inzicht gegeven in factoren die voor meerdere gemeenten van invloed zijn op de ontwikkeling en uitvoering van antidiscriminatiebeleid zoals inwonertal, aandeel niet-westerse allochtone bevolking, het ADB/Meldpunt en politieke prioriteit. Dit hoofdstuk geeft praktijkvoorbeelden van individuele gemeenten weer die inzicht geven in hetgeen gemeenten doen aan het tegengaan van discriminatie. Een deel van deze voorbeelden is ook reeds ter illustratie in hoofdstuk 2 aan de orde geweest.

De gemeenten die zijn geïnterviewd zijn in principe anoniem. Gemeenten die akkoord zijn met het noemen van hun naam, staan bij de desbetreffende praktijkvoorbeelden vermeld.

ADB/Meldpunt

- Cafetariamodel (Hengelo):
Het ADB/Meldpunt Overijssel biedt een concreet aanbod van activiteiten aan waaruit de gemeente kan kiezen. Deze opzet stimuleert de gemeente aandacht te hebben voor discriminatie en de gemeente kan gericht aangeven welke doelgroepen prioriteit hebben. De gemeente Hengelo streeft ernaar in de toekomst proactiever aan te geven waar de gemeentelijke prioriteiten liggen als het gaat om het voorkomen en/of bestrijden van discriminatie. Zij beoogt daarmee het ADB/Meldpunt beter aan te kunnen sturen en meer vraaggericht te laten werken.
- Extern bureau voor het creëren van draagvlak voor landelijke dekking (Nijmegen):
De gemeente Nijmegen heeft een extern bureau opdracht gegeven voor het creëren van draagvlak bij de gemeenten in de regio die zich zouden moeten aansluiten bij het regionale ADB/Meldpunt. Deze onafhankelijke instantie voert de gesprekken met de gemeenten en dit lijkt beter te werken dan wanneer de centrumgemeente de gesprekken zou voeren, omdat er dan minder sprake is van belangenverstrengeling.
- Aandacht voor backoffice taken van ADB/Meldpunt (Nijmegen):
De gemeente Nijmegen staat een regionaal ADB/Meldpunt voor ogen waarbij front-office- (klachtenbehandeling) en backofficetaken (beleidsadvies, preventie, creëren van maatschappelijk netwerk enzovoorts) in evenwicht zijn. Dit houdt in dat taken als beleidsadvies, voorlichting en bewustwording creëren evenveel prioriteit krijgen als klachtenafhandeling. De gemeente besteedt extra aandacht aan deze backoffice-taken, omdat de nadruk ligt op klachtenbehandeling en –registratie en de preventieve kant van antidiscriminatiebeleid hierbij achter blijft.
- Voorlichting op scholen (Heemskerk, Vlissingen):
Verschillende gemeenten benadrukken het belang van voorlichting op scholen, omdat op deze manier jongeren al vroeg worden bereikt. Het is een voorbeeld van preventieve aandacht die een gemeente kan hebben. De gemeente Heemskerk subsidieert een lespakket van de Anne Frank Stichting waarin aandacht is voor onder andere de betekenis van discriminatie.

Bekendheid: een gemeente heeft benadrukt dat de naamsbekendheid van het ADB/Meldpunt van belang is. Niet alleen moeten de burgers het ADB/Meldpunt weten te vinden, ook moeten de gemeenten in de regio het ADB/Meldpunt kennen. In de betreffende gemeente heeft de bekendheid van het ADB/Meldpunt ervoor gezorgd dat er bij de omringende gemeenten meteen sprake was van draagvlak voor het financieren van de uitbreiding van het betreffende bureau.

Gemeente als werkgever

- **Onderzoek (Heemskerk):**
De OR van de gemeente Heemskerk heeft geconstateerd dat er binnen de gemeente weinig vrouwen een leidinggevende functie hebben. De gemeente heeft daarom besloten een stagiaire een onderzoek te laten doen naar de 'patronen en mechanismen' die hieraan ten grondslag liggen.
- **Stageplaatsen (Utrecht):**
De gemeente Utrecht wil middels het eigen personeelsbeleid een goed voorbeeld geven. De gemeente heeft vernomen dat allochtone jongeren moeilijk een stageplaats kunnen vinden. In de komende tijd worden er voor deze groep 100 stageplaatsen binnen de gemeentelijke organisatie gecreëerd.

Gemeente als rechtshandhaver

- **Panel Horecabeleid (Utrecht, Rotterdam):**
De gemeenten Utrecht en Rotterdam hebben een convenant gesloten met ADB/Meldpunt, politie en horeca waarbinnen intensief wordt samengewerkt om discriminatie bij horeca-instellingen tegen te gaan. Een voorwaarde voor een succesvol panel is dat er sterk wordt ingezet op het creëren van draagvlak bij de horecaondernemers. Aandacht voor registratie door politie (Rotterdam, Hengelo): Bureau Radar in Rotterdam geeft trainingen aan politiefunctionarissen waarbij aandacht wordt besteed aan het herkennen van discriminatie in aangiftesituaties. Dit zorgt ervoor dat er vanuit de politie meer inzicht komt in de mate waarin discriminatie plaatsvindt. Daarnaast wordt hierdoor het doorverwijzen van personen naar Bureau Radar of de Commissie Gelijke Behandeling bevorderd. Het ADB/Meldpunt van de gemeente Hengelo heeft als contactpersoon bij de politie een 'portefeuillehouder' die specifiek aandacht heeft voor discriminatie.

Gemeente als beleidsmaker

- **Deurbeleid Horeca:**
In opdracht van een gemeente hebben studenten onderzoek gedaan naar het deurbeleid van horeca-instellingen om na te gaan in hoeverre er sprake is van discriminatoir deurbeleid. De gemeentelijke onderzoeksafdeling vond de resultaten echter niet betrouwbaar. De gemeente geeft aan dat een gedegen onderzoek ten grondslag moet liggen aan de aandacht voor deurbeleid. "Anders kun je de horeca niet overtuigen dat er een probleem is".
- **Onderzoek extreem rechts:**
Een kleinere gemeente heeft onderzoek gedaan naar extreemrechtse opvattingen onder jongeren. De landelijke aandacht en het feit dat er bij omliggende gemeenten sprake van was gaf aanleiding tot het onderzoek. Het fenomeen bleek echter niet te spelen binnen de gemeente.
- **Congressen:**
Kleinere gemeenten geven aan dat het bezoeken van (landelijke) congressen en bijeenkomsten over discriminatie niet mogelijk is vanwege capaciteitsgebrek. Een enkele gemeente geeft aan dat bezoek aan deze bijeenkomsten en aan internetfora bijdraagt aan de kennis en expertise van de gemeenten betreffende antidiscriminatie. Bovendien biedt het de mogelijkheid om met andere partijen ervaringen uit te wisselen.
- **Monitor (o.a. Utrecht):**
De grotere gemeenten voeren vaak een stadsmonitor uit waarin ook aandacht wordt besteed aan de mate waarin burgers zich gediscrimineerd voelen. Dit verschaft naast de informatie van het ADB/Meldpunt en signalen van maatschappelijke organisaties (ZMV-organisaties) inzicht.
- **Uitwisseling van ervaringen:**
Een aantal gemeenten heeft aangedragen dat zij belang hechten aan het uitwisselen van ervaringen met andere gemeenten. Zo kan er bijvoorbeeld een klankbordgroep worden ingericht voor gemeenten uit de regio, waarbij gemeenten kunnen brainstormen of ervaringen uit kunnen wisselen. Een andere optie is als relatief onervaren gemeenten navraag te doen bij gemeenten die al staand beleid hebben op antidiscriminatie. Achterblijvers kunnen leren van koplopers.
- **Netwerk van maatschappelijke organisaties:**
Intensief en goed contact met maatschappelijke organisaties komt uit verschillende interviews naar voren als bevorderende factor. Met name omdat gemeenten middels contacten met maatschappelijke organisaties (of indirecte contacten via ADB/Meldpunt) signalen opvangen over de mate waarin discriminatie voorkomt. Deze signalen zijn een welkome aanvulling op de klachtenregistratie door het ADB/Meldpunt. Niet alleen kan een sterk georganiseerd maatschappelijk veld signalen afgeven en de problematiek inzichtelijk maken, het kan de gemeente ook aansporen tot het formuleren van antidiscriminatiebeleid.

Organisatie van het beleid

- **Coördinator:**
Uit één van de interviews blijkt dat een interne coördinator van belang kan zijn voor het realiseren van integraal antidiscriminatiebeleid. Dit kan bijvoorbeeld een veiligheidscoördinator zijn die alle contacten met betrekking tot antidiscriminatie, zowel intern als extern, onderhoudt en relevante actoren bij elkaar brengt.
- **Adviescommissies (Nijmegen):**
De aandacht voor discriminatie en aanverwante thema's als emancipatie en diversiteit wordt in de gemeente Nijmegen vooral door adviescommissies op de politieke agenda gezet. Zo is er een adviescommissie voor homo-emancipatie en een adviescommissie voor de multiculturele samenleving. De commissies bestaan uit personen uit het lokale maatschappelijk veld.
- **Bestaande activiteiten:**
Een gemeente kan op meerdere beleidsterreinen aandacht hebben voor antidiscriminatie door in bestaande activiteiten antidiscriminatie aan de orde te laten komen. Uit de interviews blijkt dat een gemeente in de CKV (Cultureel Kunstzinnige Vorming) activiteiten op scholen aandacht heeft voor het thema discriminatie. Zo worden bijvoorbeeld toneelvoorstellingen bezocht die over dit thema gaan.

Bijlagen

Vragenlijst gemeentelijk antidiscriminatiebeleid
Definitieve versie

ANTIDISCRIMINATIEBUREAUS EN MELDPUNTEN

1. **Valt de gemeente binnen het werkgebied van een lokaal of regionaal Antidiscriminatiebureau (ADB) of Meldpunt?**

- Ja, binnen het werkgebied van een lokaal ADB of Meldpunt
- Ja, binnen het werkgebied van een regionaal ADB of Meldpunt
- Nee, niet meer, want
(gaarne toelichten) → ga naar vraag 9
- Nee → ga naar vraag 9

2. **Ondersteunt de gemeente dit ADB of Meldpunt financieel?**

- Ja, middels structurele financiering
- Ja, middels incidentele financiering (bijv. op projectbasis)
- Ja, middels incidentele en structurele financiering
- Nee → ga naar vraag 5

3. **Zijn aan deze financiering product- of prestatie-eisen voor het ADB of Meldpunt verbonden?**

- Ja en deze zijn schriftelijk vastgelegd
- Ja, maar deze zijn niet schriftelijk vastgelegd
- Nee → ga naar vraag 5

4. **Kunt u globaal omschrijven wat deze afspraken inhouden?**

.....
.....

5. **Welke taken vervult het ADB of Meldpunt voor uw gemeente?**

Meerdere antwoorden mogelijk

- Klachtenregistratie
- Klachtenbehandeling
- Voorlichting
- Monitoring/onderzoek
- Beleidsadvisering
- Preventie
- Anders, namelijk
-
- Het ADB vervult geen taken voor de gemeente → ga naar vraag 11
- Weet niet

-
6. **Op welke wijze werkt de gemeente samen met het ADB of Meldpunt om discriminatie te voorkomen dan wel te bestrijden?**
Meerdere antwoorden mogelijk
- Het ADB of Meldpunt informeert de gemeente over de omvang en aard van de ontvangen klachten
 - Het ADB of Meldpunt adviseert de gemeente over het ontwikkelen en/of uitvoeren van antidiscriminatiebeleid
 - Het ADB of Meldpunt voert een deel of delen van het antidiscriminatiebeleid van de gemeente uit
 - De gemeente werkt niet samen met het ADB of Meldpunt → ga naar vraag 11
7. **Hoe is de samenwerking tussen de gemeente en het ADB of Meldpunt?**
- Zeer goed
 - Goed
 - Niet goed/niet slecht
 - Slecht
 - Zeer slecht
8. **Kunt u aangeven op welke wijze de samenwerking eventueel verbeterd kan worden?**
-
-
- << vraag 9 en 10 alleen indien vraag 1 is antwoordcategorie 3 of 4 of vraag 2 is antwoordcategorie 4 >>
9. **De rijksoverheid wil in 2008 een landelijke dekking van ADB's en Meldpunten realiseren, zodat alle burgers toegang hebben tot een antidiscriminatievoorziening (ADB of Meldpunt). In welke mate is de gemeente hierop voorbereid?**
- De (her)inrichting/financiering van een ADB of Meldpunt is in een vergevorderd stadium
 - De (her)inrichting/financiering van een ADB of Meldpunt is in voorbereiding
 - Er zijn nog geen voorbereidingen getroffen voor de inrichting/financiering van een ADB of Meldpunt
10. **Is de gemeente op de hoogte van het feit dat de Provincies geld beschikbaar hebben om deze landelijke dekking te faciliteren?**
- Ja
 - Nee

DE GEMEENTE ALS WERKGEVER

11. **Is er binnen de gemeente expliciet beleid om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan?**
- Ja
 - Nee, maar dit is in voorbereiding → ga naar vraag 14
 - Nee → ga naar vraag 14
12. **Kunt u dit beleid kort omschrijven?**
-
-
13. **Op welke wijze wordt aan dit beleid binnen de gemeentelijke organisatie bekendheid gegeven? Meerdere antwoorden mogelijk.**
- Intranet
 - E-mail
 - Nieuwsbrief
 - Personeelsblad
 - Bij inwerken (intake) nieuw personeel
 - Anders, namelijk
-
14. **Hanteert de gemeente (eventueel alleen voor bepaalde functies) een voorkeursbeleid bij het aannemen van nieuw personeel? Met voorkeursbeleid bedoelen we dat de werkgever bij gelijke geschiktheid een voorkeur mag uitspreken voor bepaalde sollicitanten, bijvoorbeeld vrouwen, etnische minderheden, en personen met een handicap of chronische ziekte. Het voorkeursbeleid wordt ook wel positieve discriminatie genoemd.**
- Ja
 - Nee, maar dergelijk beleid is in voorbereiding → ga naar vraag 17
 - Nee → ga naar vraag 17
15. **Zijn voor dit voorkeursbeleid concrete streefcijfers geformuleerd?**
- Ja
 - Nee

-
16. **Op welke doelgroepen richt het voorkeursbeleid zich?**
Meerdere antwoorden mogelijk.
- Etnische minderheden
 - Vrouwen
 - Personen met een handicap of chronische ziekte
 - Anders, namelijk
-
17. **Gebruikt de gemeente (eventueel alleen voor bepaalde functies) een anonieme sollicitatieprocedure om discriminatie van kandidaten te voorkomen?**
- Ja
 - Nee, maar een dergelijke procedure is in voorbereiding
 - Nee

DE GEMEENTE ALS SUBSIDIËNT

18. **Heeft de gemeente het afgelopen jaar (externe) projecten en/of organisaties gesubsidieerd die tot doel hebben discriminatie te voorkomen en/of te bestrijden? Dit is exclusief eventuele subsidie aan het ADB of Meldpunt.**
- Ja
 - Nee → ga naar vraag 20
19. **Kunt u hieronder in het kort de projecten en/of organisaties beschrijven welke van de gemeente in het afgelopen jaar subsidie hebben ontvangen om discriminatie te voorkomen dan wel te bestrijden?**
-
-
20. **Kent de gemeente subsidieverordeningen of -bepalingen waarin aan de ontvangende organisaties eisen gesteld worden met betrekking tot antidiscriminatie? Bijvoorbeeld een organisatie moet een divers personeelsbestand hebben of een sportvereniging krijgt alleen subsidie indien zij erin slaagt voldoende allochtone jongeren te bereiken.**
- Ja
 - Nee, maar dergelijke verordeningen of bepalingen zijn in voorbereiding
 - Nee → ga naar vraag 22
21. **Kunt u deze bepaling(en) kort samenvatten en/of aangeven op welk(e) beleidsterrein(en) er verordeningen of bepalingen in voorbereiding zijn?**
-
-

DE GEMEENTE ALS RECHTSHANDHAVER

22. **Heeft de gemeente in een lokaal of regionaal driehoeksoverleg afspraken gemaakt met de Politie en/of het Openbaar Ministerie over het bestrijden van discriminatie?**

- Ja, met Politie
- Ja, met OM
- Ja, met beide
- Nee → ga naar vraag 27

23. **Op welke zaken hebben deze afspraken betrekking? Meerdere antwoorden mogelijk.**

- Horeca
 - Graffiti
 - Demonstraties en bijeenkomsten
 - Anders, namelijk
-

24. **Kunt u in het kort beschrijven wat deze afspraken inhouden?**

.....

.....

25. **Worden de gemaakte afspraken in de praktijk ook nagekomen?**

- Ja, volledig → ga naar vraag 27
- Ja, deels
- Nee, niet

26. **Waarom worden de afspraken niet of slechts deels nagekomen?**

.....

.....

DE GEMEENTE ALS BELEIDSMAKER/ALGEMEEN

27. **Heeft de gemeente inzicht in de mate waarin discriminatie plaatsvindt binnen de gemeentegrenzen?**

- Ja, goed
- Ja, enigszins
- Nee, nauwelijks
- Nee, niet → ga naar vraag 30

28. **Op welke wijze krijgt de gemeente inzicht in de mate waarin discriminatie binnen de gemeentegrenzen plaatsvindt?**

Meerdere antwoorden mogelijk.

- eigen onderzoek
- onderzoek van externe partijen
- ADB of Meldpunt
- Politie
- Openbaar Ministerie
- Anders, namelijk

.....

29. **Op welke gronden van discriminatie heeft dit inzicht betrekking?**

Meerdere antwoorden mogelijk.

- Geslacht
- Ras/Nationaliteit/Afkomst
- Godsdienst/levensbeschouwing
- Seksuele gerichtheid
- Burgerlijke staat/leefvorm
- Handicap/chronische ziekte
- Leeftijd
- Anders, nl.....

.....

30. **Is er in het collegeprogramma specifiek aandacht voor antidiscrimatiebeleid?**

- Ja
- Nee → ga naar vraag 33

31. **Voor welke gronden van discriminatie is in het collegeprogramma specifiek aandacht? Meerdere antwoorden mogelijk.**

- Geslacht
- Ras/Nationaliteit/Afkomst
- Godsdienst/levensbeschouwing
- Seksuele gerichtheid
- Burgerlijke staat/leefvorm
- Handicap/chronische ziekte
- Leeftijd
- Anders, nl

.....

32. **Kunt u in het kort beschrijven op welke manier hier in het collegeprogramma aandacht voor is?**

.....

.....

33. **Is antidiscriminatiebeleid specifiek onderdeel van een wethoudersportefeuille?**
- Ja
 - Nee
34. **Beschikt de gemeente over een integraal antidiscriminatiebeleid? Dat wil zeggen dat op algemeen niveau uitgangspunten zijn geformuleerd die dienen te worden doorvertaald in het beleid van de verschillende directies/afdelingen.**
- Ja
 - Nee, maar de gemeente bereidt momenteel integraal antidiscriminatiebeleid voor
 - Nee → ga naar vraag 36
35. **Is of wordt dit integrale antidiscriminatiebeleid vastgelegd in een nota?**
- Ja, de gemeente beschikt over een specifieke antidiscriminatie nota
 - Ja het antidiscriminatiebeleid vormt onderdeel van een bredere nota, namelijk
-
- nota kort typeren a.u.b.)
- Ja, de gemeente heeft een nota in voorbereiding
 - Nee
36. **Is er binnen de gemeente op specifieke beleidsterreinen sprake van antidiscriminatiebeleid? Het kan hierbij zowel gaan om specifiek beleid dat is afgeleid van een integraal antidiscriminatiebeleid, als om beleid dat vanuit het betreffende beleidsterrein zelf is geformuleerd.**
- Ja
 - Nee → ga naar vraag 39
37. **Op welke beleidsterreinen is sprake van antidiscriminatiebeleid? Meerdere antwoorden mogelijk.**
- Openbare orde
 - Horeca
 - Onderwijs
 - Welzijn en Zorg
 - Huisvesting
 - Jeugd
 - Werk en inkomen (Arbeid)
 - Sport en Vrije tijd
 - Cultuur en Toerisme
 - Personeelsbeleid van de eigen gemeente
 - Anders, namelijk
-

38. Is er sprake van centrale ambtelijke coördinatie van het antidiscriminatiebeleid dat op de verschillende terreinen wordt uigevoerd?

- Ja, volledig
- Ja, enigszins
- Nee, nauwelijks
- Nee, in het geheel niet

<< vraag 39 t/m 41 niet indien vraag 34 is antwoordcategorie 3 en vraag 36 is antwoordcategorie 2 >>

39. Heeft uw gemeente bij het ontwikkelen of uitvoeren van antidiscriminatiebeleid informatie of advies gekregen van een externe instantie? Meerdere antwoorden mogelijk.

- Ja, van het ADB of een Meldpunt
- Ja, van een kenniscentrum voor discriminatie
- Ja, van de Commissie Gelijke Behandeling
- Ja, van een andere instantie, namelijk
-
- Nee

40. Ervaart de gemeente wel eens knelpunten bij het opzetten en/of uitvoeren van antidiscriminatiebeleid?

- Ja
- Nee → ga naar vraag 43

41. Welke van onderstaande knelpunten zijn aan de orde? Meerdere antwoorden mogelijk.

- De gemeente heeft onvoldoende inzicht in de mate waarin discriminatie zich voordoet
- De gemeente heeft onvoldoende kennis over het thema (anti)discriminatie
- Gebrek aan financiële middelen
- Er is onvoldoende ondersteuning door het ADB of Meldpunt
- Er is onvoldoende samenwerking met Politie en/of OM
- Er is onvoldoende sturing door de landelijke overheid
- Er is gebrek aan een integrale aanpak binnen de gemeentelijke organisatie
- Anders, namelijk
-

<< Alleen indien vraag 34 is antwoordcategorie 2 of 3 en vraag 36 is antwoordcategorie 2 >>

42. **Waarom voert de gemeente tot nu toe geen antidiscriminatiebeleid?
Meerdere antwoorden mogelijk.**

- Discriminatie vormt geen wezenlijk probleem in de gemeente
- De gemeente heeft onvoldoende inzicht in de mate waarin discriminatie zich voordoet
- De gemeente heeft onvoldoende kennis om antidiscriminatiebeleid op te zetten en/of uit te voeren
- Gebrek aan financiële middelen
- Er is onvoldoende ondersteuning door het ADB of Meldpunt
- Er is onvoldoende samenwerking met de Politie en/of het OM
- Er is onvoldoende sturing door de landelijke overheid
- Antidiscriminatiebeleid is een landelijke en niet een lokale overheidstaak
- Anders, namelijk

ACHTERGROND

43. **Uit welke politieke partijen bestaat het college van B&W van uw gemeente?
Meerdere antwoorden mogelijk.**

- 'Leefbaar' partijen (bijv. Leefbaar Rotterdam)
- Lokale partij(en) overig (excl. 'Leefbaar' partijen)
- CDA Christen Democratisch Appèl
- CU ChristenUnie
- D66 Democraten 66
- GL GroenLinks
- PvdA Partij van de Arbeid
- SGP Staatkundig Gereformeerde Partij
- SP Socialistische Partij
- VVD Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

AFSLUITING

44. **De volgende fase van het onderzoek bestaat uit verdiepende telefonische interviews met enkele gemeenten. De telefonische interviews duren maximaal 30 min. Zou u (of een collega) eventueel willen deelnemen aan het vervolg van het onderzoek?**

- Ja
- Nee → ga naar afsluiting



45. **Vult u a.u.b. hier uw naam en telefoonnummer of die van een collega in, zodat we eventueel contact met u of uw collega kunnen opnemen.**

Naam:

Tel:





Dit is het einde van de vragenlijst.
Hartelijk dank voor uw medewerking.

Gemeentegrootte





					
Aantal inwoners (x1000)	< 10	10 tot 50	50 tot 100	> 100	

ADB/MELDPUNT





1. Valt de gemeente binnen het werkgebied van een lokaal of regionaal Antidiscriminatiebureau (ADB) of Meldpunt?

					Totaal
Ja, binnen het werkgebied van een lokaal ADB of Meldpunt	9%	4%	27%	42%	9%
Ja, binnen het werkgebied van een regionaal ADB of Meldpunt	44%	59%	59%	42%	56%
Nee	30%	33%	9%	8%	29%
Nee, niet meer, want:	17%	4%	5%	8%	6%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196





2. Ondersteunt de gemeente dit ADB of Meldpunt financieel?

					Totaal
Ja, middels structurele financiering	25%	34%	68%	80%	42%
Ja, middels incidentele financiering		7%	5%		5%
Ja, middels incidentele en structurele financiering		5%	11%	20%	7%
Nee	75%	54%	16%		46%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	12	87	19	10	128

3. Zijn aan deze financiering product- of prestatie-eisen voor het ADB of Meldpunt verbonden?





					Totaal
Ja en deze zijn schriftelijk vastgelegd	33%	40%	75%	100%	56%
Ja, maar deze zijn niet schriftelijk vastgelegd		2%	6%		3%
Nee	67%	58%	19%		41%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	3	40	16	10	69

5. **Welke taken vervult het ADB of Meldpunt voor uw gemeente?**
Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
Klachtenregistratie	33%	41%	89%	100%	52%
Klachtenbehandeling	42%	43%	79%	100%	52%
Voorlichting	33%	39%	63%	100%	47%
Monitoring/onderzoek	8%	7%	32%	80%	16%
Beleidsadvisering	8%	7%	42%	90%	19%
Preventie	8%	17%	47%	80%	26%
Het ADB vervult geen taken voor de gemeente	17%	36%	5%		27%
Anders, namelijk:	17%	6%	11%	10%	8%
weet niet/geen mening	33%	10%			10%
Aantal	12	87	19	10	128





Gepercenteerd op aantal respondenten

6. **Op welke wijze werkt de gemeente samen met het ADB of Meldpunt om discriminatie te voorkomen dan wel te bestrijden?**
Meerdere antwoorden mogelijk





					Totaal
ADB/Meldpunt informeert over de omvang van discriminatie	50%	48%	83%	100%	60%
ADB/Meldpunt adviseert over ontwikkelen van beleid		14%	44%	60%	23%
ADB/Meldpunt voert antidiscrimantiebeleid deels uit		9%	28%	80%	19%
De gemeente werkt niet samen met het ADB of Meldpunt	50%	50%	6%		36%
Aantal	10	58	18	10	96

Gepercenteerd op aantal respondenten





7. **Hoe is de samenwerking tussen de gemeente en het ADB of Meldpunt?**

					Totaal
Zeer goed		4%	35%	30%	16%
Goed	20%	52%	41%	60%	48%
Niet goed/niet slecht	60%	41%	18%	10%	31%
Slecht	20%	3%	6%		5%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	5	29	17	10	61





8. **Kunt u aangeven op welke wijze de samenwerking eventueel verbeterd kan worden?**

					Totaal
Geen suggesties/weet niet	80%	43%	18%		31%
De samenwerking is al goed		11%	29%	40%	20%
Meer en/of intensiever contact tussen gemeente en ADB		25%	6%	10%	15%
Uitbreiding en/of verbetering van taken van het ADB		4%	12%		5%
Meer profilering en/of actievere houding van het ADB		3%	23%	20%	12%
Meer financiële middelen voor het ADB		3%	6%	20%	7%
Anders, namelijk	20%	11%	6%	10%	10%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	5	28	17	10	60

9. **De rijksoverheid wil in 2008 een landelijke dekking van ADB's en Meldpunten realiseren, zodat alle burgers toegang hebben tot een antidiscriminatievoorziening (ADB of Meldpunt). In welke mate is de gemeente hierop voorbereid?**





					Totaal
De (her)inrichting/financiering is in gevorderd stadium	8%	2%		50%	4%
De (her)inrichting/financiering is in ontwikkeling		7%	25%	50%	8%
Er zijn nog geen voorbereidingen getroffen	92%	91%	75%		88%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	13	57	4	2	76

10. **Is de gemeente op de hoogte van het feit dat de Provincies geld beschikbaar hebben om deze landelijke dekking te faciliteren?**





					Totaal
Ja	15%	18%	50%	100%	21%
Nee	85%	82%	50%		79%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	13	57	4	2	76

GEMEENTE ALS WERKGEVER





11. Is er binnen de gemeente expliciet beleid om discriminatie op de werkvloer tegen te gaan?

					Totaal
Ja	13%	25%	36%	33%	26%
Nee, maar dit is in voorbereiding		3%		25%	4%
Nee	87%	72%	64%	42%	70%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

12. Kunt u dit beleid kort omschrijven?





					Totaal
Algemene richtlijnen (bijv gedragscodes, Arbobeleid, ongewenste omgangsvormen, vertrouwenspersonen)	67%	81%	45%	100%	75%
Anders, namelijk	33%	5%	44%		13%
weet niet/geen mening		14%	11%		12%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	3	36	9	4	52

13. Op welke wijze wordt aan dit beleid binnen de gemeentelijke organisatie bekendheid gegeven? Meerdere antwoorden mogelijk





					Totaal
Intranet	67%	69%	67%	100%	71%
E-mail		11%	22%	75%	17%
Nieuwsbrief		8%	22%	75%	15%
Personeelsblad		28%	56%	100%	37%
Bij inwerken (intake) nieuw personeel	67%	50%	22%	50%	46%
Anders, namelijk:	33%	19%			15%
Aantal	3	36	9	4	52

Gepercenteerd op aantal respondenten


14. **Hanteert de gemeente (eventueel alleen voor bepaalde functies) een voorkeursbeleid bij het aannemen van nieuw personeel?**

					Totaal
Ja	22%	19%	32%	75%	24%
Nee, maar dergelijk beleid is in voorbereiding	4%	3%	9%		4%
Nee	74%	78%	59%	25%	72%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

15. **Zijn voor dit voorkeursbeleid concrete streefcijfers geformuleerd?**

					Totaal
Ja		15%		22%	12%
Nee	100%	85%	100%	78%	88%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	5	27	8	9	49

16. **Op welke doelgroepen richt het voorkeursbeleid zich? Meerdere antwoorden mogelijk**

					Totaal
Etnische minderheden	60%	56%	100%	89%	69%
Vrouwen	40%	81%	63%	56%	69%
Personen met een handicap of chronische ziekte	40%	67%	63%	67%	63%
Anders, namelijk	60%	15%	13%	22%	20%
Aantal	5	27	8	9	49





Gepercentreerd op aantal respondenten

17. **Gebruikt de gemeente (eventueel alleen voor bepaalde functies) een anonieme sollicitatieprocedure om discriminatie van kandidaten te voorkomen?**





					Totaal
Ja		1%		8%	2%
Nee, maar een dergelijke procedure is in voorbereiding			5%	8%	1%
Nee	100%	99%	95%	84%	97%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

GEMEENTE ALS SUBSIDIËNT





18. **Heeft de gemeente het afgelopen jaar (externe) projecten en/of organisaties gesubsidieerd die tot doel hebben discriminatie te voorkomen en/of te bestrijden? Dit is exclusief eventuele subsidie aan het ADB of Meldpunt**

					Totaal
Ja	4%	14%	32%	50%	17%
Nee	96%	86%	68%	50%	83%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

19. **Kunt u hieronder in het kort de projecten en/of organisaties beschrijven welke van de gemeente in het afgelopen jaar subsidie hebben ontvangen om discriminatie te voorkomen dan wel te bestrijden?**





					Totaal
Projecten/subsidies voor de jeugd	100%	10%		17%	12%
Projecten/subsidies gericht op etnische minderheden		30%	14%	17%	23%
Projecten/subsidies gericht op vrouwen		5%			3%
Projecten/subsidies gericht op meerdere doelgroepen		15%		33%	15%
Anders, nl.		40%	86%	33%	47%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	1	20	7	6	34

20. **Kent de gemeente subsidieverordeningen of -bepalingen waarin aan de ontvangende organisaties eisen gesteld worden met betrekking tot antidiscriminatie?**





					Totaal
Ja	17%	20%	27%	50%	22%
Nee, maar dergelijke verordeningen zijn in voorbereiding		2%	9%	25%	4%
Nee	83%	78%	64%	25%	74%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

GEMEENTE ALS RECHTSHANDHAVER

22. **Heeft de gemeente in een lokaal of regionaal driehoeksoverleg afspraken gemaakt met de Politie en/of het Openbaar Ministerie over het bestrijden van discriminatie?**





					Totaal
Ja, met Politie	4%	3%	9%	17%	5%
Ja, met beide	13%	16%	32%	50%	19%
Nee	83%	81%	59%	33%	76%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

23. **Op welke zaken hebben deze afspraken betrekking?**
Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
Horeca	75%	54%	89%	63%	64%
Graffiti	50%	31%	44%	63%	40%
Demonstraties en bijeenkomsten	25%	31%	22%	50%	32%
Anders, namelijk:	25%	35%	22%	38%	32%
Aantal	4	26	9	8	47





Gepercentreerd op aantal respondenten

25. **Worden de gemaakte afspraken in de praktijk ook nagekomen?**





					Totaal
Ja, volledig	75%	31%	56%	38%	41%
Ja, deels	25%	61%	44%	50%	53%
Nee, niet		8%		12%	6%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	4	26	9	8	47

INZICHT

27. Heeft de gemeente inzicht in de mate waarin discriminatie plaatsvindt binnen de gemeentegrenzen?





					Totaal
Ja, goed	4%	4%	18%	17%	6%
Ja, enigszins	48%	29%	45%	67%	36%
Nee, nauwelijks	35%	41%	23%	16%	37%
Nee, niet	13%	26%	14%		21%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

28. Op welke wijze krijgt de gemeente inzicht in de mate waarin discriminatie binnen de gemeentegrenzen plaatsvindt? Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
eigen onderzoek	35%	15%	16%		17%
onderzoek van externe partijen	20%	20%	11%	33%	20%
ADB of Meldpunt	20%	43%	84%	92%	49%
Politie	80%	80%	58%	42%	74%
Openbaar Ministerie	15%	13%	16%	17%	14%
via maatschappelijke organisaties (o.a. welzijnsinstellingen)	10%	16%	11%	8%	14%
signalen van burgers		5%	5%		4%
Anders, namelijk:	15%	10%	11%		10%
Aantal	20	104	19	12	155

Gepercentreerd op aantal respondenten





29. Op welke gronden van discriminatie heeft dit inzicht betrekking? Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
Geslacht	25%	25%	58%	58%	32%
Ras/Nationaliteit/Afkomst	80%	86%	100%	100%	88%
Godsdienst/levensbeschouwing	35%	31%	63%	67%	38%
Seksuele gerichtheid	15%	28%	68%	75%	35%
Burgerlijke staat/leefvorm	10%	12%	32%	25%	15%
Handicap/chronische ziekte	10%	26%	42%	67%	29%
Leeftijd	15%	21%	53%	50%	27%
Anders, namelijk:	20%	17%	5%	8%	15%
Aantal	20	103	19	12	154





Gepercentreerd op aantal respondenten

GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

30. Is er in het collegeprogramma specifiek aandacht voor antidiscrimatiebeleid?





					Totaal
Ja		6%	18%	33%	8%
Nee	100%	94%	82%	67%	92%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

31. Voor welke gronden van discriminatie is in het collegeprogramma specifiek aandacht? Meerdere antwoorden mogelijk





					Totaal
Geslacht		50%	40%	50%	47%
Ras/Nationaliteit/Afkomst		75%	40%	100%	71%
Godsdienst/levensbeschouwing		75%	40%	75%	65%
Seksuele gerichtheid		38%	40%	75%	47%
Burgerlijke staat/leefvorm		25%	40%	75%	41%
Handicap/chronische ziekte		38%	40%	75%	47%
Leeftijd		13%	40%	50%	29%
Anders, namelijk:		25%	60%		29%
Aantal		8	5	4	17

Gepercenteerd op aantal respondenten





33. Is antidiscrimatiebeleid specifiek onderdeel van een wethoudersportefeuille?

					Totaal
Ja	4%	13%	41%	67%	18%
Nee	96%	87%	59%	33%	82%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196





34. **Beschikt de gemeente over een integraal antidiscriminatiebeleid? Dat wil zeggen dat op algemeen niveau uitgangspunten zijn geformuleerd die dienen te worden doorvertaald in het beleid van de verschillende directies /afdelingen.**

					Totaal
Ja		2%	9%	8%	3%
Nee, integraal antidiscriminatiebeleid is in voorbereiding	4%	1%	23%	25%	5%
Nee	96%	97%	68%	67%	92%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196





35. **Is of wordt dit integrale antidiscriminatiebeleid vastgelegd in een nota?**

					Totaal
Ja, een specifieke antidiscriminatie nota			12%	25%	12%
Ja, de gemeente heeft een nota in voorbereiding		25%	25%	50%	29%
Nee	100%		38%		24%
Ja, antidiscriminatie is onderdeel van bredere nota		75%	25%	25%	35%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	1	4	8	4	17

36. **Is er binnen de gemeente op specifieke beleidsterreinen sprake van antidiscriminatiebeleid?**





					Totaal
Ja	17%	12%	27%	58%	17%
Nee	83%	88%	73%	42%	83%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

37. Op welke beleidsterreinen is sprake van antidiscriminatiebeleid?
Meerdere antwoorden mogelijk





					Totaal
Openbare orde	50%	18%	29%	43%	29%
Horeca		6%	43%	71%	26%
Onderwijs	50%	29%	57%	43%	40%
Welzijn en Zorg	50%	59%	43%	43%	51%
Huisvesting			29%	29%	11%
Jeugd	50%	41%	29%	29%	37%
Werk en inkomen (Arbeid)	25%	29%	29%	43%	31%
Sport en Vrije tijd	25%	18%	14%	57%	26%
Cultuur en Toerisme		6%	14%		6%
Personeelsbeleid van de eigen gemeente	75%	41%	57%	71%	54%
Anders namelijk:		18%	29%	14%	17%
Aantal	4	17	7	7	35

Gepercentreerd op aantal respondenten

38. Is er sprake van centrale ambtelijke coördinatie van het antidiscriminatiebeleid dat op de verschillende terreinen wordt uitgevoerd?

					Totaal
Ja, volledig				14%	3%
Ja, enigszins	25%	6%	100%	43%	34%
Nee, nauwelijks	75%	53%		14%	37%
Nee, in het geheel niet		41%		29%	26%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	4	17	7	7	35





39. Heeft uw gemeente bij het ontwikkelen of uitvoeren van antidiscriminatiebeleid informatie of advies gekregen van een externe instantie? Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
Ja, van het ADB of een Meldpunt	25%	45%	58%	67%	51%
Ja, van een kenniscentrum voor discriminatie		5%		33%	9%
Ja, van een andere instantie, namelijk:		15%	8%		9%
Nee	75%	50%	33%	33%	44%
Aantal	4	20	12	9	45





Gepercentreerd op aantal respondenten

KNELPUNTEN EN BELEMMERINGEN

40. Ervaart de gemeente wel eens knelpunten bij het opzetten en/of uitvoeren van antidiscriminatiebeleid?





					Totaal
Ja		25%	50%	44%	33%
Nee	100%	75%	50%	56%	67%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	4	20	12	9	45

41. Welke van onderstaande knelpunten zijn aan de orde? Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
Onvoldoende inzicht in mate waarin discriminatie voorkomt		80%	83%	25%	67%
Onvoldoende kennis over het thema (anti)discriminatie		40%		25%	20%
Gebrek aan financiële middelen		60%	17%	25%	33%
Onvoldoende ondersteuning door het ADB of Meldpunt			33%	50%	27%
Onvoldoende samenwerking met Politie en/of OM				25%	7%
Onvoldoende sturing door de landelijke overheid		20%	17%	25%	20%
Gebrek aan een integrale aanpak binnen de gemeente		40%	50%	75%	53%
Anders, namelijk:		40%	17%	50%	33%
Aantal		5	6	4	15





Gepercenteerd op aantal respondenten

42. **Waarom voert de gemeente tot nu toe geen antidiscriminatiebeleid?**
Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
Discriminatie vormt geen wezenlijk probleem in de gemeente	79%	71%	43%		68%
De gemeente heeft onvoldoende inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt	26%	37%	21%	20%	34%
De gemeente heeft onvoldoende kennis om antidiscriminatiebeleid op te zetten en/of uit te voeren	21%	12%	14%	20%	13%
Gebrek aan financiële middelen	16%	22%	14%		20%
Er is onvoldoende ondersteuning door het ADB of Meldpunt		4%	14%	20%	5%
Er is onvoldoende samenwerking met de Politie en/of het OM		2%			1%
Er is onvoldoende sturing door de landelijke overheid	11%	5%	14%	40%	8%
Antidiscriminatiebeleid is een landelijke en niet een lokale overheidstaak	5%	12%			10%
Geen (politieke) prioriteit	16%	8%	7%		8%
Anders, namelijk:	5%	11%	50%	60%	15%
Aantal	19	119	14	5	157

Gepercentageerd op aantal respondenten





42b. **Waarom voert de gemeente tot nu toe geen antidiscriminatiebeleid?**
Meerdere antwoorden mogelijk

					Totaal
geen wezenlijk probleem	79%	75%	56%		73%
gebrek aan kennis en inzicht	32%	42%	44%	50%	41%
gebrek aan financiële middelen	16%	23%	22%		22%
gebrek aan ondersteuning	11%	11%	33%	100%	13%
anders	21%	20%	11%		20%
Aantal	19	113	9	2	143

Gepercentageerd op aantal respondenten





ACHTERGROND/ALGEMEEN

**43. Uit welke politieke partijen bestaat het college van B&W van uw gemeente?
Meerdere antwoorden mogelijk**





					Totaal
'Leefbaar' partijen (bijv. Leefbaar Rotterdam)		6%	5%		5%
Lokale partij(en) overig (excl. 'Leefbaar' partijen)	74%	55%	32%	17%	53%
CDA Christen Democratisch Appèl	74%	78%	77%	75%	77%
CU ChristenUnie	9%	19%	9%	50%	19%
D66 Democraten 66		9%	9%	8%	8%
GL GroenLinks	4%	18%	41%	92%	23%
PvdA Partij van de Arbeid	52%	80%	91%	100%	79%
SGP Staatkundig Gereformeerde Partij	13%	10%	5%	8%	10%
SP Socialistische Partij		4%	14%	25%	6%
VVD Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	39%	52%	55%	33%	49%
Aantal	23	139	22	12	196

Geperceenteerd op aantal respondenten





Percentage niet-westerse allochtonen

					Totaal
Gemiddeld	2,5%	3,7%	10,6%	14,9%	5%
StdDev	2%	2,9%	4,6%	7,6%	4,8%
Minimum	1%	1%	3%	7%	1%
Maximum	10%	16%	23%	35%	35%
N	23	139	22	12	196





Percentage niet-westerse allochtonen in categorieën

					Totaal
tot 2% niet westers	57%	31%			29%
2% tot 4% niet westers	30%	40%	5%		33%
4% tot 10% niet westers	13%	24%	36%	25%	24%
10% of meer niet westers		5%	59%	75%	14%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

Score voor antidiscriminatiebeleid





					Totaal
0	30%	21%	9%		19%
2	48%	35%	14%		32%
3		2%			2%
4	18%	22%	14%	8%	20%
5		1%	4%		2%
6		10%	23%	25%	10%
7				8%	1%
8		3%	9%	25%	5%
9			4%		1%
10		4%	5%	17%	4%
11			14%		2%
12		1%	4%		0%
13	4%				0%
14		1%		9%	1%
15				8%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

Score

					Totaal
Gemiddeld	2,2	3,1	6	8,5	3,7
StdDev	2,7	2,7	3,6	3,3	3,3
Minimum	0	0	0	4	0
Maximum	13	14	12	15	15
N	23	139	22	12	196

44.

De volgende fase van het onderzoek bestaat uit verdiepende telefonische interviews met enkele gemeenten. De telefonische interviews duren maximaal 30 min. Zou u (of een collega) eventueel willen deelnemen aan het vervolg van het onderzoek?

					Totaal
Ja		7%	18%	50%	10%
Nee	100%	93%	82%	50%	90%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal	23	139	22	12	196

CHECKLIST INTERVIEWS GEMEENTEN MET RELATIEF WEINIG ANTIDISCRIMINATIEBELEID

Introductie

- Achtergrond onderzoek
- Wijze van selecteren gemeenten voor vervolgonderzoek
- Doel van het gesprek: zicht krijgen op bevorderende en belemmerende factoren voor de ontwikkeling en uitvoering van antidiscriminatiebeleid. Daarnaast inzicht krijgen in 'good practices'.

Aan de hand van belangrijkste conclusies uit enquête en eventuele documentstudie (gemeente afhankelijk):

1. Antidiscriminatiebeleid van de gemeente

- Wat doet de gemeente op het terrein van antidiscriminatie?
- Waarom heeft de gemeente (nog) niet of nauwelijks antidiscriminatiebeleid?
 - Welke factoren liggen hieraan ten grondslag? politiek draagvlak, rol Rijksoverheid (handreikingen), rol VNG, gebrek aan kennis.
- Heeft de gemeente in het verleden (meer) antidiscriminatiebeleid gevoerd?
- Is de gemeente van plan in de toekomst antidiscriminatiebeleid te gaan voeren?
 - Waarom wel/niet?
 - Zijn er zaken in ontwikkeling?
 - Op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de landelijke dekking van ADB's en Meldpunten in 2008? (aansluiting en/of financiering?)

2. Achtergrond

- Hoe krijgt de gemeente zicht op de problematiek? In welke mate heeft de gemeente zicht op de problematiek?
 - Is de gemeente wel eens gesprekken aangegaan met ADB, COC-afdeling, migranten- en vrouwenorganisaties over discriminatie? Waarom wel/niet?
 - In welke mate komt discriminatie binnen de gemeentegrenzen voor?
 - Is er sprake van concrete incidenten?
- Welke factoren kunnen aangewezen worden als belemmerende factoren voor het ontwikkelen of uitvoeren van antidiscriminatiebeleid?
 - Zijn bepaalde factoren voor bepaalde gronden of terreinen specifiek van toepassing?
 - Hoe kunnen de belemmerende factoren worden verholpen?

3. Toekomst

- Welke bevorderende factoren zijn te bedenken voor gemeente (en in het algemeen) voor het ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid?
- Welke gronden van discriminatie zouden voor gemeente Y de meeste prioriteit hebben? Waarom?
- Welke bevorderende factoren zijn te bedenken voor het ontwikkelen van beleid in het algemeen? Handreikingen van rijk of VNG? Vanuit Rijk algemeen kader of kader op maat?

CHECKLIST INTERVIEWS GEMEENTEN MET RELATIEF VEEL ANTIDISCRIMINATIEBELEID

Introductie

- Achtergrond onderzoek
- Wijze van selecteren gemeenten voor vervolgonderzoek
- Doel van het gesprek: zicht krijgen op bevorderende en belemmerende factoren voor de ontwikkeling en uitvoering van antidiscriminatiebeleid. Daarnaast inzicht krijgen in 'good practices'.

Aan de hand van belangrijkste conclusies uit enquête en documentstudie (gemeente afhankelijk):

1. Antidiscriminatiebeleid van de gemeente (Wat doet de gemeente?)

- ADB/Meldpunt
- Gemeente als werkgever
- Gemeente als subsidiënt
- Gemeente als rechtshandhaver
- Gemeente als beleidsmaker
- Welke afdelingen zijn betrokken bij het antidiscriminatiebeleid van de gemeente?
- Welke gronden van discriminatie krijgen aandacht?
 - Welke gronden krijgen de meeste en de minste aandacht?
- Is er sprake van beleid in ontwikkeling?
 - Wat? Op welke terreinen?
- Is er op andere manieren aandacht voor antidiscriminatie (wat niet uit de enquête naar voren komt, maar die respondent wel wil noemen)?

2. Achtergrond (Waarom doet de gemeente bovengenoemde?)

- Wat is de aanleiding voor het antidiscriminatiebeleid zoals hierboven benoemd?
 - Liggen incidenten hieraan ten grondslag?
 - Wat is de invloed van ADB en lokale organisaties hierop geweest?
 - In hoeverre is er sprake van het voldoen aan verplichtingen vanuit het rijk (horecadiscriminatie, landelijke dekking ADB's, aanpak interetnische spanningen).
- Hoe krijgt de gemeente inzicht in de mate waarin discriminatie voorkomt?
 - In welke mate heeft men hier zicht op?
- In welke mate komt discriminatie binnen de gemeentegrenzen voor?
 - Welke vormen van discriminatie komen voor?
 - Is er sprake (geweest) van concrete incidenten?
- Welke bevorderende factoren kunnen aangewezen worden voor het ontwikkelen van antidiscriminatiebeleid binnen de gemeente (en in het algemeen)?
 - Zijn deze voor bepaalde gronden, terreinen of beleidsactiviteiten specifiek van toepassing?

3. Uitvoering (Hoe wordt het beleid in de praktijk uitgevoerd en wat gaat goed of minder goed?)

- Is er iemand centraal verantwoordelijk voor uitvoering en/of afleggen van verantwoording binnen de gemeente m.b.t. het antidiscriminatiebeleid? Of is het beleid verspreid?
- Hoe worden de verschillende beleidsactiviteiten intern gecoördineerd?
 - Hoe verloopt dit?
 - In welke mate is sprake van integraal beleid?
 - Zijn er voortgangsbesprekingen?
- Is er bij de uitvoering van het beleid sprake van samenwerking met externe partijen (bijv. ADB, CGB, politie, horeca, scholen, sportverenigingen, buurtverenigingen, woningbouwverenigingen, andere maatschappelijke instellingen)?
 - Waaruit bestaat deze samenwerking?
 - Wie coördineert de samenwerking?
 - Zijn er voortgangsbesprekingen?
 - Hoe verloopt de samenwerking met de betrokken externe partijen?
- Geven actoren informatie aan elkaar door (bijv. politie-ADB-CGB)?
 - Waarom wel/niet?
 - Is hier een protocol voor?
 - Zijn er afspraken (op papier) gemaakt over samenwerking met externe partijen?
- Heeft de gemeente zicht op de effecten van het gevoerde beleid?
 - Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid?
 - Wat doet men met dit inzicht?
- Wat zijn factoren die de uitvoering van antidiscriminatiebeleid bevorderen?
 - Welke 'good practices' kent de gemeente?
- Wat zijn knelpunten in de uitvoering van het antidiscriminatiebeleid?
- Op welke wijze kunnen de knelpunten verholpen worden?

