

De handhaving van discriminatiewetgeving in de politiepraktijk

Afbeelding op het omslag: Ritesh Autar

Van dit proefschrift is een handelseditie verschenen bij Boom Lemma uitgevers te Den Haag onder ISBN 978-90-5931-979-0

De handhaving van discriminatiewetgeving in de politiepraktijk

Enforcing discrimination law in police practice
(with a summary in English)

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. G.J. van der Zwaan,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen
op 26 april 2013 des middags te 4.15 uur

door

Chana Grijsen
geboren op 3 oktober 1984
te Huizen

Promotor:
Prof. dr. C.H. Brants-Langeraar

Co-promotor:
Dr. R.S.B. Kool

Voorwoord

Het schrijven van dit proefschrift ging gepaard met een reis die me veel verschillende inzichten heeft verschaft en die deuren voor me heeft geopend. Terugblikkend is die reis misschien wel belangrijker geweest dan de bestemming, al heb ik dat op het moment zelf lang niet altijd in de gaten gehad. Op mijn tocht om de wondere wereld van de politie beter te leren kennen heb ik interessante mensen mogen ontmoeten, vriendschappen gesloten, mijn kennis van het strafrecht en de criminologie verdiept en niet in de laatste plaats mijzelf enorm ontwikkeld. Ik heb dingen gedaan en voor elkaar gekregen die ik aan het begin van mijn promotietraject niet voor mogelijk had gehouden. De opbrengsten van deze reis zal ik de rest van mijn leven met mij meedragen en maken het behalen van de eindbestemming dubbel en dwars waard.

Dit proefschrift had niet voor u gelegen zonder de steun en medewerking van zovelen, die ik op deze plaats wil bedanken. Twee van hen speelden al een belangrijke rol voordat ik aan dit promotietraject begon: Gerard Hamer en prof. dr. Jan Naeyé. Van beiden heb ik enorm veel geleerd en zij hebben mij op hun eigen speciale wijze gemotiveerd en gestimuleerd om te gaan promoveren. Nu, aan het einde van het traject, spelen zij beiden weer een belangrijke rol. Jan Naeyé met het plaatsnemen in de promotiecommissie. Wijlen Gerard Hamer doordat ik een nieuw thuis heb gevonden bij het kantoor dat hij onder zijn bezielende leiding heeft groot gebracht. De cirkel is rond.

Ook gaat mijn dank uit naar de Politie Amsterdam-Amstelland. De korpsleiding en een groot aantal politieambtenaren hebben op open wijze medewerking verleend aan dit onderzoek, door bronnen beschikbaar te stellen, mee te werken aan (groeps)interviews, mij mee te nemen met surveillancediensten en naar interne bijeenkomsten. Dat ik het gevoel heb gehad met open armen te zijn ontvangen is met name aan de leden van DSS te danken. Monique Tabak, Mathilde Paarlberg, Hans Schipper, Annelies van Voornveld en Paulo Meijer, jullie waren prettig gezelschap om in te verkeren en hebben mijn verblijf bij de politie Amsterdam-Amstelland kleur gegeven. Ook wil ik een speciaal woord van dank aan Leo Wilde richten. Vanaf het begin heb je je hard gemaakt voor dit onderzoek en daaraan jouw medewerking verleend.

Om mijn gedachten over de handhaving van discriminatiewetgeving door politie definitief vorm te geven is het bijzonder nuttig geweest daarover met verschillende mensen van gedachten te kunnen wisselen. Mijn dank gaat uit naar prof. dr. Theo de Roos en prof. dr. Peter Rodrigues die tijdens een expertsessie

hun kennis met mij hebben willen delen. Ook de leden van de aio-leesclub hebben met hun nuttige feedback bijgedragen aan de totstandkoming van dit proefschrift.

Het vervult mij met trots deel te hebben uitgemaakt van het Willem Pompe Instituut met zijn rijke historie en mijn proefschrift uit te geven in de Pompe-reeks. Ik wil alle medewerkers van het WPI bedanken voor de prettige tijd de afgelopen jaren. In het bijzonder mijn collega-aio's Marianne Hirsch Ballin, Jill Coster van Voorhout, Tessa Verhallen, Mark Hornman, Lianne Kleijer-Kool, Réno Pijnen, Marloes van Noorloos, Stephanie Rap en Kristien Hepping. Aan de vriendschappelijke gesprekken die we hebben gevoerd en de gezamenlijke lunches en etentjes koester ik fijne herinneringen.

Grote dank en waardering gaat uit naar mijn promotor Chrisje Brants en copromotor Renée Kool. Jullie hebben mij een onderwerp toevertrouwd dat jullie na aan het hart lag en hebben alles in het werk gesteld om dit proefschrift tot een goed einde te brengen. Dat de eindbestemming is behaald heb ik voor een groot deel te danken aan jullie expertise en begeleiding. Jullie wisten altijd tijd vrij te maken om mijn stukken te lezen en van feedback te voorzien. Ook voelden jullie feilloos aan wanneer jullie mij een hart onder de riem moesten steken. Vooral de laatste periode zal mij bij blijven: in alle rust en onder goede verzorging minutieus het hele manuscript doorspreken. Chrisje en Renée, heel veel dank voor alles!

Mijn dank gaat ook uit naar de leden van de promotiecommissie voor hun tijd en bereidheid om zich in dit proefschrift te verdiepen.

Tot slot wil ik mijn ouders, broers, familie en vrienden bedanken. Zij hebben de totstandkoming van dit proefschrift van dichtbij meegemaakt en hebben mij daarin ondersteund. Daphne, jij weet altijd een luisterend oor te bieden. Tijdens de vele gesprekken maandagavond op de bank wist jij me weer op te beuren wanneer ik het even niet meer zag zitten. Ritesh, degene die het dichtst bij mij staat maar ook het meest te verduren heeft gekregen. Jouw geduld met mij blijft me steeds weer verbazen. Ik dank je uit de grond van mijn hart! Zonder jou was het me niet gelukt.

Almere, januari 2013

Chana Grijsen

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	xi
<i>Hoofdstuk 1 Inleiding</i>	1
1.1 Het fenomeen (commune) discriminatie	2
1.1.1 (Commune) discriminatie in de strafrechtspraktijk	4
1.2 Discriminatie door de jaren heen	5
1.2.1 Jaren zestig: de bejegening van gastarbeiders in Nederland	6
1.2.2 Jaren zeventig: toenemende spanningen tussen bevolkingsgroepen	8
1.2.3 De nota Minderhedenbeleid	9
1.2.4 Jaren tachtig: groeiende publieke aandacht voor discriminatie	9
1.2.5 Jaren negentig: een golf van discriminatie-incidenten?	11
1.2.6 De 21 ^e eeuw: een verhardend politiek klimaat	13
1.2.7 Samenvatting	14
1.3 Commune discriminatie onderzocht	14
1.4 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen	16
<i>Hoofdstuk 2 De strafbaarstelling van discriminatie</i>	19
2.1 Het internationale kader	19
2.1.1 De Verenigde Naties	19
2.1.2 De Raad van Europa	23
2.1.2.1 Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens	24
2.1.2.2 De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie	26
2.1.3 De Europese Unie	29
2.2 De nationale discriminatiebepalingen	33
2.2.1 De strafrechtelijke discriminatiebepalingen in 1934	33
2.2.2 De huidige strafrechtelijke discriminatiebepalingen	35
2.2.3 Ontwikkelingen na de jaren zeventig	39
2.3 Het nationale buitenwettelijk kader	41
2.3.1 Beleidsregels van het openbaar ministerie	42
2.3.2 Het vervolgingsbeleid met betrekking tot specifieke discriminatie	44
2.3.3 Het beleid inzake commune discriminatie	46
2.4 Een vergelijking tussen internationale en nationale regelgeving	48
2.4.1 Specifieke discriminatie	48

2.4.2	Commune discriminatie	49
2.5	Strafbaarstelling van commune discriminatie in de VS, het VK en Nederland	51
2.5.1	De Verenigde Staten	51
2.5.2	Het Verenigd Koninkrijk	53
2.5.3	Nederland	54
2.5.4	De rol van het discriminatoire motief	56
<i>Hoofdstuk 3 De politie en discriminatiebestrijding</i>		59
3.1	Het internationale kader	59
3.1.1	ECRI	59
3.1.2	Overige internationale rechtsinstrumenten	62
3.2	Het nationale kader	65
3.2.1	De verhouding tussen het openbaar ministerie en de politie	65
3.2.2	Het opsporingsbeleid in discriminatiezaken	68
3.2.3	Prestatieafspraken	71
3.3	Interne beleidsregels van de politie	72
3.3.1	De Raad van Hoofdcommissarissen	72
3.3.2	Het regiokorps Amsterdam-Amstelland	77
3.3.2.1	Het Protocol Afhandeling Discriminatie	79
3.3.2.2	Het Registratiesysteem	84
3.4	Een vooruitblik op de praktijk	87
3.4.1	De ‘effectiviteit’ van het discriminatiebeleid in Nederland	87
3.4.2	Internationaal onderzoek naar hate crime in de politiepraktijk	90
<i>Hoofdstuk 4 Methodische onderbouwing en verantwoording</i>		95
4.1	Naar een model voor onderzoek naar de politiepraktijk	96
4.1.1	Een typering van het onderzoek naar de politiepraktijk	96
4.1.2	Het onderzoeksmodel in het perspectief van de sociale constructie benadering	101
4.2	De sociale constructie benadering	102
4.2.1	Vier basisaannamen	102
4.2.2	Criminaliteit als sociaal construct	103
4.3	Een kwalitatieve onderzoeksopzet	105
4.3.1	De keuze voor het regiokorps Amsterdam-Amstelland	106
4.4	Onderzoeksmethoden	108
4.4.1	Literatuuronderzoek en documentanalyse	108
4.4.2	Dossierstudie	109
4.4.2.1	De selectie van te bestuderen dossiers	110
4.4.2.2	Het registreren van discriminatie	112
4.4.2.3	Het verbaliseren van discriminatie	115
4.4.2.4	Het afhandelen van discriminatie-incidenten	121
4.4.3	Veldwerk bij het Regioproject Discriminatie	122
4.4.4	Focusgroepen	125

<i>Hoofdstuk 5 Discriminatiecijfers in beeld</i>	129
5.1 De aard en omvang van discriminatie in zicht?	130
5.1.1 De gepleegde delicten	133
5.1.2 De discriminatiegronden	134
5.1.3 De locatie van het delict	136
5.2 Discriminatiecijfers in een kwalitatief perspectief	138
5.2.1 De gepleegde delicten	138
5.2.2 De discriminatiegronden	147
5.2.3 De locatie van het delict	153
5.2.3.1 De context van het delict	154
5.3 De geregistreerde discriminatiezaken in een juridisch perspectief	163
5.3.1 De gepleegde delicten	163
5.3.2 De discriminatiegronden	166
5.3.3 De context van het delict	168
5.3.4 Enkele afsluitende opmerkingen	171
 <i>Hoofdstuk 6 De kwalificatiebeslissing gedeconstrueerd</i>	 173
6.1 Het politiedossier: een constructie van de werkelijkheid	173
6.1.1 De karakteristieken van het politiedossier	174
6.1.2 Het proces-verbaal van aangifte	176
6.2 Het fenomeen discriminatie gedeconstrueerd	178
6.2.1 Nul factoren	181
6.2.2 Eén factor	182
6.2.3 Twee factoren	187
6.2.4 Drie factoren	191
6.2.5 Vier factoren	196
6.2.6 Vijf, zes en acht factoren	199
6.3 Conclusie	201
 <i>Hoofdstuk 7 De afdoening van discriminatie</i>	 205
7.1 De Aanwijzing Discriminatie: van theorie naar praktijk	205
7.2 De zelfstandige afhandeling van discriminatiezaken door de politie	207
7.2.1 Doorverwijzing naar een andere instantie	208
7.2.2 Op verzoek van het slachtoffer	211
7.2.3 Onbekende dader	215
7.2.4 Veroordeling niet haalbaar	217
7.2.5 Opportuniteitsoverwegingen	222
7.2.6 Deelconclusie politie	226
7.3 Inzending aan het openbaar ministerie	227
7.3.1 De communicatie tussen de politie en het openbaar ministerie	228

7.3.2	Een vergelijking met de door de politie zelfstandig afgehandelde zaken	230
7.3.3	Deelconclusie openbaar ministerie	234
7.4	Conclusie	235
<i>Hoofdstuk 8 Conclusies</i>		237
8.1	Discriminatie in wet en beleid	238
8.1.1	Specifieke discriminatie	238
8.1.2	Commune discriminatie	240
8.1.3	De ontstaansgeschiedenis van commune discriminatie?	241
8.2	De eisen aan het politieoptreden in wet en beleid	243
8.3	De eisen aan het politieoptreden vanuit de eigen organisatie	245
8.3.1	De Raad van Hoofdcommissarissen	245
8.3.2	Het regiokorps Amsterdam-Amstelland	247
8.4	De werkwijze van de politie in de praktijk	249
8.4.1	De registratiepraktijk	250
8.4.2	De kwalificatiebeslissing	252
8.4.3	De afhandeling van discriminatiezaken	255
8.5	Discrepancies tussen wet, beleid en praktijk verklaard	256
Summary		261
Literatuur		273
Bijlage 1 Huidige discriminatiebepalingen		283
Bijlage 2 Woordenlijst automatische zoekregel discriminatie		285
Bijlage 3 Codeboek discriminatie		287
Bijlage 4 Draaiboek focusgroepen		295
Bijlage 5 Observatieschema focusgroepen		299
Curriculum vitae		301

Afkortingenlijst

AA	Ars Aequi
aant.	aantekening
ADB's	Antidiscriminatiebureaus
ADL	Anti-Defamation League of B'nai B'rith
ADV's	Antidiscriminatievoorzieningen
BOSZ	Betere Opsporing door Sturen op Zaken
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CERD	International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination
CIDI	Centrum Informatie en Documentatie Israël
CIO	Bureau Centrale Informatie Organisatie, politie Amsterdam-Amstelland
COC	Federatie van Nederlandse Verenigingen tot Integratie van Homoseksualiteit COC Nederland
CRE	Commission for Racial Equality
DD	Delikt en Delinkwent
diss.	Dissertatie
DRC-codes	Discriminatie Registratiecodes
DSS	Programma Divers Samenleven en Samenwerken
e.a.	en anderen
ECRI	Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
etc.	et cetera
EU	Europese Unie
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
e.v.	en volgende
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
GO	Gemeenschappelijk Optreden
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IACP	International Association of Chiefs of Police
IGP	Informatie Gestuurde Politie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LBR	Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie
LECD-OM	Landelijk Expertise Centrum Discriminatie

LECD-Politie	Landelijk Expertise Centrum Diversiteit
LPF	Lijst Pim Fortuyn
MDI	Meldpunt Discriminatie Internet
MDRA	Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam
NAACP	National Association for the Advancement of Coloured People
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NOBLE	National Organization of Black Law Enforcement Officers
NSA	National Sheriffs' Association
PVV	Partij voor de Vrijheid
RAG	Interdepartmental Race Attacks Group
RDO	Regionale Discriminatie Overleg
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WCAR	World Conference against Racism
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Hoofdstuk 1

Inleiding

‘Over de deskundigheid van de politie blijkt steeds weer ontevredenheid. De kennis over discriminatie is onvoldoende en procedurevoorschriften uit de Aanwijzing worden niet nageleefd. Burgers voelen zich niet altijd door de politie serieus genomen wanneer zij aangifte willen doen van discriminatie. (...) Er is scepsis bij burgers over de bereidheid van instellingen om er daadwerkelijk iets aan te doen. De politie heeft wat dit betreft geen al te goed imago. In vorige rapportages werd geschreven over de ervaring van antidiscriminatiebureaus (ADB's) en burgers dat de politie niet altijd meewerkt bij het opnemen van een aangifte van discriminatie, op eigen gezag seponeert of terughoudend is in het onderzoek.’¹

Tot die conclusie komt het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) in één van zijn evaluatierapportages en het staat daarin niet alleen. Het beeld dat lijkt te overheersen is dat de politie niet volgens de regels handelt vanwege een gebrek aan deskundigheid en de aanpak van discriminatie niet serieus neemt.² Maar de beweegredenen die bestaan om van de in discriminatiezaken voorgeschreven werkwijze af te wijken kunnen ook vanuit een ander oogpunt worden benaderd. We kijken naar wat een politieambtenaar daarover zelf zegt:

‘Ik wil wel eerst proberen of het bemiddelbaar is, maar het slachtoffer is uiteindelijk leidend. Zij zijn degenen die aangeven dat ze zich ergens niet prettig bij voelen. Zij zijn officieel leidend. Alleen is het mijn taak als agent, als professional, om mijn kant van het verhaal uit te leggen: dat ik veel ervaring heb in ruzies met burens en dat we binnen de politie verschillende opties hebben om met de zaak aan de slag te gaan. Dus niet alleen naar justitie, maar ook bemiddeling of het benaderen van de woningbouwvereniging. Je kunt het zo gek niet verzinnen. Er zijn zo veel instanties en organisaties waarmee je mee aan de slag kunt om het probleem aan te pakken. Dus alleen een aangifte opnemen, wat een burger kent, is niet altijd de juiste oplossing. Of je nou in je recht staat of niet.’³

Deze agent lijkt het, in tegenstelling tot het LBR, niet erg problematisch te vinden dat hij niet direct meewerkt wanneer een slachtoffer aangifte van

1 De Fey 2006, p. 13.

2 ECRI 2008, p. 9; De Fey e.a. 2003, p. 8 en Holthuisen 1992, p. 52.

3 Dit citaat is afkomstig uit één van de focusgroepen die ik heb gehouden met agenten uit de politieregio Amsterdam-Amstelland over hun werkwijze in discriminatiezaken.

discriminatie wil doen. Hij doet dit weloverwogen en in zijn visie op goede gronden. De politieambtenaar vindt het van meer professionaliteit getuigen om het slachtoffer verschillende opties voor te houden die eerder kunnen bijdragen aan het oplossen van het probleem dan het opnemen van een aangifte. Tussen de opvatting van het LBR en die van de agent over het politieoptreden in discriminatiezaken gaat een wereld van verschil schuil die in dit onderzoek nog vaker de revue zal passeren.

In de Nederlandse strafrechtspleging kunnen twee vormen van discriminatie worden onderscheiden: specifieke en commune discriminatie. Gezamenlijk vormen zij wat in Nederland als discriminatiecriminaliteit of strafbare discriminatie wordt beschouwd. Hoewel specifieke en commune discriminatie geen termen zijn die in de wet of in beleidsregels worden gehanteerd, kies ik ervoor ze te gebruiken omdat daarmee kernachtig het verschil tussen beide vormen van discriminatie wordt weergegeven.⁴

In deze studie staat de wijze waarop de politie met (commune) discriminatiecriminaliteit omgaat centraal. Oorspronkelijk zou ik mij slechts richten op commune discriminatie, maar dat bleek niet mogelijk. De politie maakt in de praktijk geen onderscheid tussen specifieke en commune discriminatie. Een onderzoek zoals deze, waarin het politieoptreden centraal staat, kan daardoor niet uitsluitend op commune discriminatie zijn gericht. Ik heb dus discriminatiecriminaliteit in zijn algemeenheid bestudeerd, zij het dat de focus nog altijd op commune discriminatie ligt.

In dit inleidende hoofdstuk besteed ik eerst aandacht aan wat in Nederland onder (commune) discriminatiecriminaliteit wordt verstaan. Geen eenvoudige opgave, zo zal blijken, omdat daarvan geen heldere definitie bestaat. Aan de hand van de geschiedenis kan dit worden geïllustreerd. Daaruit blijkt dat de definitie van discriminatiecriminaliteit en de reactie die daarop vanuit de overheid moet volgen, de afgelopen decennia aan veranderingen onderhevig zijn geweest. Vervolgens wordt stil gestaan bij de eerdere onderzoeken die naar discriminatie zijn verricht. Op welke vorm(en) van discriminatiecriminaliteit hebben zij betrekking? Tot slot worden doel, opzet en probleemstelling van het onderhavige onderzoek uiteengezet.

1.1 Het fenomeen (commune) discriminatie

Commune discriminatie is een relatief recentelijk als strafwaardig onderkende vorm van discriminatie. Daarvan wordt voor het eerst melding gemaakt in het begin van de jaren negentig in beleidsregels van het openbaar ministerie, maar in het Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt commune discriminatie niet als zodanig benoemd. Uit de door het College van procureurs-generaal uitgevaardigde Aanwijzing Discriminatie (hierna: de Aanwijzing) blijkt dat het om allerlei vormen van strafbaar handelen kan gaan, bijvoorbeeld eenvoudige belediging (artikel 266 Sr), bedreiging (artikel 285 Sr), openlijke geweldpleging

4 Deze terminologie werd eerder gebruikt in Brants, Kool & Ringnalda 2007.

(artikel 141 Sr), mishandeling (artikel 300 Sr), vernieling (artikel 350 Sr), brandstichting (artikel 157 Sr) of zelfs moord (artikel 289 Sr) en doodslag (artikel 287 Sr).⁵ Deze commune delicten kunnen, zo blijkt uit de Aanwijzing, met een discriminatoire achtergrond worden gepleegd of een discriminatoir aspect of element hebben, vandaar de term *commune discriminatie*. Het onderliggende commune delict vormt de kern van strafbaarstelling en niet het discriminatoire element, dat een bijkomende, zij het strafverzwarende, factor is.

Wat onder de verschillende onderliggende commune delicten moet worden verstaan is op grond van wet en jurisprudentie duidelijk. Maar wat is nu een discriminatoir(e) aspect/element/achtergrond?⁶ In de wet noch in de Aanwijzing wordt daarvan een heldere definitie gegeven. Gaat het om de intentie van de dader of het motief waarmee hij een delict heeft gepleegd, zoals in de Verenigde Staten bij *hate crime* het geval is? Door maatschappelijke belangenorganisaties en in de politiek wordt deze term in ieder geval wel regelmatig gebruikt. De Aanwijzing zegt daarover dat ‘er vele “gewone” delicten [worden] gepleegd, waarbij discriminatoire aspecten – doorgaans als motief op de achtergrond – een rol spelen’.⁷ De discriminatoire achtergrond omvat dus kennelijk meer dan alleen een discriminatoir motief.

Wat geïmpliceerd wordt is dat het delict gepleegd moet zijn tegen een slachtoffer omdat deze ‘anders’ is en tot een bepaalde (minderheids)groep in de samenleving behoort. Om welke bevolkingsgroepen gaat het? Voor de gronden waarop een discriminatoire achtergrond aanleiding geeft tot een verhoging van de strafeis wordt in de Aanwijzing verwezen naar artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht. Daarin zijn de discriminatiegronden ras, godsdienst, hetero- of homoseksuele gerichtheid en handicap vermeld. Commune discriminatie ontleent dus voor een deel zijn betekenis aan en vertoont samenhang met een in de wet gespecificeerde vorm van discriminatie, ofwel *specifieke discriminatie*.

Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht kent sinds de jaren dertig van de vorige eeuw een aantal discriminatiebepalingen. Specifieke discriminatie was dus aanzienlijk eerder strafbaar gesteld dan commune discriminatie en met de komst van deze laatste vorm van discriminatie is de door het strafrecht te bieden bescherming van discriminatie uitgebreid. Tegenwoordig is in de artikelen 137c-g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht een aantal discriminerende uitingen en gedragingen strafbaar gesteld, onder andere de publiekelijk geuite discriminerende groepsbelediging, het aanzetten tot haat of geweld en beroeps- of bedrijfsmatige uitsluiting. Aangezien een duidelijke delictomschrijving voorhanden is waaraan in jurisprudentie verder invulling is gegeven en veelal

5 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, *Stert.* 2007, 233, bijlage 1. De op het moment van schrijven geldende Aanwijzing Discriminatie is op 1 december 2007 in werking getreden en was oorspronkelijk tot 30 november 2011 geldig, maar de geldigheid daarvan is verlengd tot 30 november 2013.

6 In de Aanwijzing worden deze termen door elkaar gebruikt, maar daarmee lijkt hetzelfde te worden bedoeld. Ik zal in het vervolg vooral de term ‘discriminatoire achtergrond’ gebruiken.

7 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 1 [mijn toevoeging – CG].

ook is vereist dat een verdachte de verboden uitingen bij woord, geschrift of afbeelding heeft gedaan, kan het discriminatoire karakter van deze delicten enigszins objectief worden vastgesteld. Niettemin is in concrete gevallen nog discussie mogelijk over de vraag of de woorden van een verdachte specifieke discriminatie opleveren.

Bij commune discriminatie is dat in nog grotere mate het geval, aangezien de definitie daarvan niet vastligt. Een voor de politie relevante vraag is hoe het bestaan van een discriminatoire achtergrond kan worden vastgesteld. Maar daarop geeft de Aanwijzing geen sluitend antwoord, nu daarvoor geen (objectieve) criteria worden gegeven. Daarmee wordt ruimte voor de politie gecreëerd om zelf invulling te geven aan de discriminatoire achtergrond bij een algemeen delict. Beoordelingsruimte die de politie met betrekking tot discriminatiecriminaliteit op grond van de Aanwijzing niet zou moeten hebben, zo blijkt hieronder.

1.1.1 (Commune) discriminatie in de strafrechtspraktijk

Hoe de politie en het openbaar ministerie met discriminatie om moeten gaan wordt in de Aanwijzing minutieus uiteengezet. Zij hebben in dergelijke zaken weinig tot geen discretionaire ruimte. Zo is de politie verplicht aangifte van discriminatie op te nemen, opsporingsonderzoek te verrichten naar de identiteit van de dader en moet de zaak vervolgens naar het openbaar ministerie worden ingezonden. Zodra vervolging haalbaar is dient het openbaar ministerie een discriminatiezaak in beginsel strafrechtelijk af te doen. Er is niet of nauwelijks ruimte voor opportunistische overwegingen. Wordt commune discriminatie eenmaal op zitting gebracht dan moet de straf eis met 50% worden verhoogd en wanneer het een ernstig feit betreft zelfs worden verdubbeld.

In het verleden hebben het openbaar ministerie en vooral de politie herhaaldelijk het verwijt gekregen niet adequaat op discriminatie-incidenten te reageren en niet conform de Aanwijzing te handelen.⁸ Met name wat betreft commune discriminatie werden op dat gebied problemen ervaren. Zo zou de politie soms weigeren aangifte van discriminatie op te nemen en commune discriminatie niet in het bedrijfsprocessensysteem registreren, althans niet herkenbaar. Ondanks diverse aanscherpingen van de Aanwijzing en toenemende druk vanuit de politiek en het openbaar ministerie, zou de politie nog altijd niet conform de Aanwijzing handelen. Het 'aanhoudende tekortschieten' van de politie roept vragen op naar de oorzaak daarvan. Een verklaring die tot nu toe de boventoon lijkt te voeren is dat bij de politie sprake is van onwil of onkunde om discriminatie strafrechtelijk aan te pakken.⁹

Deze opvatting is mijns inziens gebaseerd op een simplificatie van de afhandeling van discriminatiecriminaliteit op politieniveau waarbij een aantal factoren uit het oog wordt verloren die van invloed zijn op de dagelijkse politiepraktijk. Eén daarvan is de wettelijke regeling van discriminatie. Hier-

⁸ ECRI 2008, p. 9; Davidović & Rodrigues 2007, p. 47; De Fey 2006, p. 11 en De Fey e.a. 2003, p. 8.

⁹ De Fey e.a. 2003, p. 13; De Fey 2006, p. 13 en ECRI 2008, p. 9.

boven hebben we gezien dat de definitie van discriminatie en met name van commune discriminatie niet vastligt. Dat een eenduidige definitie en objectieve criteria aan de hand waarvan commune discriminatie kan worden herkend ontbreken, heeft tot gevolg dat veel afhankelijk is van de invulling die daaraan wordt gegeven door individuele actoren in de strafrechtspleging. Kortom, al is de handelingsruimte van politieambtenaren op grond van de Aanwijzing zeer beperkt, in de praktijk hebben zij wel de nodige beoordelingsruimte omdat discriminatiecriminaliteit een niet in de wet vastomlijnd begrip is. Dit laatste kan ook aan de hand van de geschiedenis worden geïllustreerd.

1.2 Discriminatie door de jaren heen

Nederland heeft lange tijd in zowel binnen- als buitenland bekend gestaan om zijn verdraagzaamheid ten opzichte van mensen die anders zijn. Deze reputatie als tolerant land dateert al uit de zeventiende eeuw. Destijds vonden veel Hugenoten en Joden in Nederland een veilig toevluchtsoord, terwijl zij in het eigen land werden vervolgd vanwege hun religie en in andere Europese landen om dezelfde reden niet welkom waren. In de jaren vijftig van de vorige eeuw werd dit imago bevestigd toen 250.000 Indische Nederlanders en 12.500 Molukkers ogenschijnlijk probleemloos in de Nederlandse samenleving werden opgenomen. Grootschalige rellen tegen immigranten zoals die zich in landen als Frankrijk en Groot-Brittannië voordeden, bleven in Nederland immers uit. Wel vond een aantal kleinere opstootjes plaats tussen Nederlandse en Indisch Nederlandse jongeren.¹⁰ In eigen land werd weinig aandacht aan de vechtpartijen geschonken, maar in de buitenlandse pers des te meer. Toen de Britse *Daily Telegraph* de nodige vraagtekens plaatste bij de werkelijke mate van verdraagzaamheid in Nederland, reageerde de toenmalige minister van Maatschappelijk werk, Marga Klompé, daarop als volgt:

‘Een probleem dat we in Nederland niet hebben, zijn de raciale spanningen zoals u die wel ervaren heeft. Op een gegeven moment was er wel sprake van enige jaloezie bij onze teenagers [sic], en zogenaamde Teddy boys, toen ze zagen dat jonge Nederlandse meisjes uitgingen met gekleurde Indische Nederlanders. Maar dat is alleen maar natuurlijk, en er was niets ernstigs aan de hand.’¹¹

Ondanks een groeiend aantal alarmerende verschijnselen, met steeds vaker een gewelddadig karakter, bleef men er lang van overtuigd dat ‘Engelse toestanden’ in Nederland niet voor konden komen en hield men sterk vast aan het tolerante imago.¹² Alleen wanneer de discriminatoire achtergrond van een voorval overduidelijk was, werd deze benoemd en veroordeelde men het gebeurde sterk. Tegelijkertijd benadrukte men echter dat het ging om geïsoleerde incidenten. In het vervolg van deze paragraaf wordt aan de hand van een reeks incidenten die

10 Groenendijk 1990, p. 56.

11 Cottaar & Willems 1987, p. 127 [mijn toevoeging – CG].

12 Schumacher 1983, p. 4.-5.

tegenwoordig naar alle waarschijnlijkheid wel als discriminatoir worden aangemerkt, betoogd dat discriminatie ook vroeger wel degelijk voorkwam.

1.2.1 Jaren zestig: de bejegening van gastarbeiders in Nederland

Vanaf het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw nam het Nederlandse inwonersaantal toe ten gevolge van immigratie. Voor die tijd kwamen immigranten wel naar Nederland, maar oversteeg het aantal mensen dat wegtrok het aantal nieuwelingen dat zich vestigde. In de periode van naoorlogs herstel (1945-1960) kregen maar weinig migranten toegang tot Nederland. Het land werd als vol beschouwd en immigratie werd zoveel mogelijk tegengegaan. Alleen wanneer het echt niet anders kon, zoals in het geval van de Indische Nederlanders en Molukkers, werden immigranten in Nederland toegelaten. Tegelijkertijd stimuleerde de overheid het vertrek van Nederlanders naar traditionele migratielanden als Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Toen begin jaren zestig economisch gunstige tijden aanbraken, kwam daar verandering in.¹³ Door de snelle economische groei ontstond met name in de zware industrie een tekort aan arbeidskrachten. Die tekorten werden opgevuld door werknemers naar Nederland te halen uit landen waar op dat moment grote werkloosheid heerste. Deze zogenaamde gastarbeiders waren aanvankelijk vooral van Spaanse, Italiaanse of Portugese nationaliteit. Vanaf begin jaren zeventig werden arbeidskrachten ook geworven uit Marokko en Turkije.

Met de komst van de gastarbeiders nam in korte tijd het aantal vreemdelingen in Nederland toe en maakte de samenleving grote veranderingen door. Bovendien verschilde deze groep immigranten sterk van de groepen die zich eerder in Nederland hadden gevestigd. Indische Nederlanders bijvoorbeeld waren door het koloniale verleden voor hun aankomst al enigszins bekend met de Nederlandse cultuur. Ook wilden zij graag in de samenleving integreren, aangezien terugkeer naar het vaderland niet tot de mogelijkheden behoorde.¹⁴ De gastarbeiders daarentegen toonden niet of nauwelijks interesse in de Nederlandse cultuur.¹⁵ Dat werd ook niet van hen verwacht, want zij zouden hier slechts tijdelijk zijn om te werken en daarna weer naar het vaderland terugkeren.

Het werven van buitenlandse arbeidskrachten was weliswaar populair bij de grote bedrijven, de Nederlandse bevolking was minder enthousiast. Al vanaf dag één bestonden de nodige vooroordelen over gastarbeiders. Italianen en Spanjaarden werden aangeduid als 'spaghettivreter', 'macaroni' en 'schoenpoetser'. Kennelijk werden zij voor weinig intelligente mensen gehouden.¹⁶ De gastarbeiders kwamen hier ook om de ongeschoolde baantjes op te knappen waar Nederlanders ondertussen zelf hun neus voor ophaalden. Tot een eerste hand-

13 Entzinger 1984, p. 77.

14 Dit gold niet voor de Molukkers die naar Nederland kwamen. Zij hadden het streven terug te keren naar het thuisland om daar een zelfstandige republiek te stichten, waarin zij door de Nederlandse regering werden gesteund.

15 Bovenkerk 1978, p. 14.

16 Groenendijk 1990, p. 59-60.

gemeen tussen Nederlanders en gastarbeiders kwam het begin jaren zestig in Twente. Voor een deel van de gastarbeiders waren de ongeregelde druppel die de emmer deed overlopen. Zij keerden terug naar het land van herkomst omdat ze zich gedurende hun hele verblijf in Nederland niet welkom hadden gevoeld en hen bij de recente verkiezingen onvoldoende bescherming was geboden door de nationale autoriteiten. Ze werden zonder reden beledigd op straat en troffen op de deur van een heel aantal uitgaansgelegenheden bordjes aan met daarop in hun moedertaal geschreven ‘verboden voor Italianen’.

Dat (een deel van) de arbeidsmigranten zich niet geaccepteerd voelde in Nederland, viel vanzelfsprekend niet te rijmen met het heersende imago van verdraagzaamheid. Volgens de overheid en de media had het overgrote deel van de Nederlandse bevolking dan ook geen problemen met de aanwezigheid van de gastarbeiders en waren de moeilijkheden slechts te wijten aan een klein groepje Nederlanders. Het zou gaan om jaloerse jongens met baldadige en vandalistische trekjes. Ook was Twente, waar de incidenten hadden plaatsgevonden, een landelijk gebied met een gebrek aan voorzieningen en een eenkennige gemeenschap.¹⁷ Doordat men de overtuiging had dat vooroordelen jegens buitenlanders maar in een beperkt gedeelte van de samenleving voorkwamen, waren de verkiezingen snel uit het collectieve geheugen verdwenen.

Na de komst van gastarbeiders uit Turkije en Marokko werd ook in de jaren die volgden met regelmaat melding gemaakt van incidenten tussen groepen van verschillende etniciteit. Zo waren in 1969 in Haagse hostels verblijvende Marokkanen het mikpunt van gewelddadigheden, werden in de straten van Rotterdam in juli 1971 verscheidene personen van Turkse nationaliteit aangevallen, werd een Portugese zeeman in november van datzelfde jaar bijna gelynd door Rotterdamse taxichauffeurs, vonden in Weert en Roermond ongeregelde plaats tussen Nederlandse en Molukse jeugd en was de Rotterdamse Afrikaandersbuurt in 1972 gedurende een aantal weken het toneel van tegen Turkse buurtbewoners gerichte rassenrellen. Bij veel van deze incidenten zou tegenwoordig op zijn minst het vermoeden bestaan dat van een discriminatoire achtergrond sprake is. Maar ook voor het begin van de jaren zeventig geldt dat de spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen voornamelijk werden toegeschreven aan baldadige jongeren en lokale omstandigheden. Dat discriminatie een probleem zou vormen in Nederland werd blijvend ontkend.¹⁸

In dezelfde periode nam de internationale gemeenschap duidelijk stelling tegen racisme in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination – *CERD*), dat op 4 januari 1969 in werking trad.¹⁹ Nederland ratificeerde het Verdrag weliswaar en wijzigde de sinds 1934 bestaande strafrechtelijke discriminatiebepalingen in dat verband aanzienlijk, maar deed dit blijkens de wetsgeschiedenis vooral uit plichtsbesef. Uit de

17 Groenendijk 1990, p. 71.

18 Witte 1995, p. 121-122.

19 New York 7 maart 1966, *Trb.* 1966, 237.

Kamerstukken blijkt dat discriminatie naar de vaste overtuiging van veel politici niet of nauwelijks in Nederland voorkwam.²⁰

1.2.2 Jaren zeventig: toenemende spanningen tussen bevolkingsgroepen

De arbeidsmigratie werd een halt toegeroepen toen met de oliecrisis in 1973 slechtere economische tijden aanbraken. Desondanks bleef het aantal migranten in Nederland stijgen. Ten eerste omdat slechts een klein deel van de gastarbeiders na het beëindigen van de werkzaamheden daadwerkelijk naar het land van herkomst terugkeerde. Velen van hen lieten juist vrouw en kinderen naar Nederland overkomen om zich definitief hier te vestigen. Daarnaast nam begin jaren zeventig een andere migratiestroom toe die de Nederlandse regering voor een dilemma plaatste. Steeds meer Surinamers en Antillianen maakten de overtocht naar Nederland. Aangezien zij als inwoners van de Nederlandse koloniën de status van Nederlands staatsburger hadden, kon hen bezwaarlijk de toegang worden geweigerd.

Het snel toenemende aantal migranten in combinatie met de slechte economische omstandigheden en het groeiende criminaliteitscijfer zorgden er ondertussen voor dat de houding van de Nederlandse bevolking ten opzichte van buitenlanders steeds openlijker vijandig werd. Gedurende de jaren zeventig vond een aantal grootschalige incidenten plaats tussen Nederlanders en migranten met een vermoedelijk discriminatoir karakter. In 1976 vonden geweldplegingen tegen de Turkse gemeenschap in Schiedam plaats die een week aanhielden. Het eerste dodelijke slachtoffer viel in 1977 toen een Turkse man zonder aanwijsbare reden in de Amsterdamse gracht werd geduwd en verdrong.²¹ De veelbesproken studie van Bovenkerk uit 1978 leverde het empirisch bewijs van wat door velen al werd vermoed: discriminatie kwam in Nederland wel degelijk voor.²²

Een aparte problematiek werd gevormd door de tweede generatie Molukkers. Zij waren vanwege de beoogde terugkeer naar het thuisland door hun ouders geïsoleerd en traditioneel Moluks opgevoed, maar moesten op school met de Nederlandse taal en de Nederlandse normen en waarden uit de voeten kunnen. Dat een generatie later nog niets van de door de Nederlandse regering beloofde eigen republiek terecht was gekomen vormde voor een aantal van hen aanleiding tot het plegen van verschillende, tegenwoordig als terroristisch bestempelde acties, waarbij in totaal vier personen de dood vonden. De Molukse problematiek voegde zich bij het reeds groeiende besef bij de regering dat op nationaal niveau maatregelen moesten worden genomen om de verhoudingen tussen de Nederlandse bevolking en migranten te verbeteren.

20 *Kamerstukken II* 1967/68, 9723, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II* 1968/69, 9723, nr. 4, p. 1 en *Kamerstukken II* 1968/69, 9724, p. 2.

21 Witte 1995, p. 122-123.

22 Bovenkerk 1978.

1.2.3 *De nota Minderhedenbeleid*

Nu spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen vaker aan de oppervlakte kwamen en steeds ernstigere vormen leken aan te nemen, stelde de regering begin jaren tachtig een omvangrijk document op waarin de positie van minderheden op zeer uiteenlopende terreinen werd geregeld: de nota Minderhedenbeleid. Baanbrekend aan deze nota was ten eerste dat deze de positie van alle minderheden in Nederland gezamenlijk regelde. Tot die tijd waren slechts ad hoc maatregelen genomen voor afzonderlijke groepen minderheden wanneer zich specifieke problemen voordeden. Ten tweede werd met dit beleid het standpunt verlaten dat de gastarbeiders zich tijdelijk in Nederland hadden gevestigd. In de nota werd onder woorden gebracht dat deze groep permanent deel was gaan uitmaken van de Nederlandse samenleving. Het Minderhedenbeleid richtte zich voor het overgrote deel op verbetering van de sociaal-economische positie van minderheden. Achterstanden die waren ontstaan op het gebied van onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid dienden zoveel mogelijk teniet gedaan te worden, zodat iedere bevolkingsgroep gelijke kansen had op deelname aan het maatschappelijk leven.

Naast dit brede pakket aan maatregelen, werd in de nota Minderhedenbeleid voor het eerst expliciet aandacht gevestigd op de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie. Dit markeert een belangrijk omslagpunt in het politieke denken. Anders dan voorheen werd niet uitsluitend ingezet op de verbetering van de positie van minderheden, maar werd de houding van de Nederlandse bevolking in het beleid betrokken. Men concentreerde zich met andere woorden niet alleen op de slachtoffers van discriminatie, maar ook de actieve partij daarbij werd niet ongemoeid gelaten. De gedachte was dat wanneer minderheden ondanks de te treffen voorzieningen nog met discriminatoir gedrag geconfronteerd zouden worden, zij op bescherming via het strafrecht moesten kunnen rekenen. In dat verband gaf de regering te kennen groot belang te hechten aan actieve handhaving van de discriminatiebepalingen.²³

1.2.4 *Jaren tachtig: groeiende publieke aandacht voor discriminatie*

Toen de – extreemrechtse – Centruumpartij (CP) van Hans Janmaat bij de verkiezingen in 1982 een zetel in de Kamer wist te bemachtigen, hadden de media plotseling veel belangstelling voor discriminatie-incidenten. Waar voorheen alleen grootschalige rellen tussen groepen van verschillende etniciteit de aandacht wisten te trekken, werd vanaf begin jaren tachtig ook verslag gedaan van kleinschalige, meer individuele incidenten.²⁴ Een voorval uit die periode dat tegenwoordig nog altijd vrij algemeen bekend is, is de dood van de vijftienjarige Antilliaan Kerwin Duinmeijer. Op de avond van 20 augustus 1983 was Kerwin met wat vrienden naar een snackbar in Amsterdam geweest toen zij

²³ *Kamerstukken II* 1982/83, 16 102, nr. 21, p. 99-101.

²⁴ Witte 1995, p. 129.

ruzie kregen met twee skinheads. Na een korte woordenwisseling en een handgemeen werd Kerwin door één van de skinheads neergestoken. De zestienjarige dader, Nico Bodemeijer, verklaarde later bij de politie Kerwin te hebben neergestoken omdat 'hij zwart was en vuile negers niet zo vies naar hem moesten kijken'.²⁵ Kerwin wist levend te ontkomen en hield even verderop een taxi aan om hem naar het ziekenhuis te vervoeren. De betreffende taxichauffeur weigerde dit uit angst dat zijn auto met bloed besmeurd zou raken, maar waarschuwde wel een ambulance. Deze arriveerde twintig minuten later. Voor Kerwin kwam de hulp te laat. Hij overleed kort na aankomst in het ziekenhuis aan bloedverlies.

In de media en in de publieke opinie werd kort na de gebeurtenis algemeen aangenomen dat racisme een belangrijke rol had gespeeld in de toedracht. De dood van Kerwin Duinmeijer werd bestempeld als de eerste racistische moord in Nederland na de Tweede Wereldoorlog. In de rechtszaak tegen de dader werd deze visie door de rechter echter van de hand gewezen. Bodemeijer werd veroordeeld voor het opzettelijk toebrengen van zwaar lichamelijk letsel. De rechter achtte niet bewezen dat hij Kerwin met voorbedachte rade van het leven had beroofd en was bovendien van mening dat racisme geen wezenlijk motief voor de daad was geweest.²⁶ Desondanks is in het Amsterdamse Vondelpark een standbeeld opgericht ter nagedachtenis aan Kerwin Duinmeijer en vindt nog altijd jaarlijks op 20 augustus een herdenkingstocht plaats van de Dam naar het Vondelpark. De jaarlijkse herdenking georganiseerd door de stichting Vrienden van Kerwin richt zich op het thema racisme en gaat ervan uit dat Kerwin werd vermoord vanwege zijn huidskleur. Het publiek en de media en de rechter verschilden kennelijk van mening over de discriminatoire achtergrond van de dood van Kerwin Duinmeijer.

Deels in reactie op de – door het publiek veronderstelde – racistische moord op Kerwin Duinmeijer, werden in het land verschillende antidiscriminatiebureaus (ADB's) opgericht. Dit gebeurde grotendeels op initiatief van particulieren, met soms wat steun van lokale overheden. Bij de ADB's konden burgers discriminatie-incidenten melden en werden zij voorzien van juridisch advies. Nadat de Anne Frank Stichting in 1984 haar zorgen uitte over de opmars van de extreemrechtse partijen en het stijgende aantal discriminatie-incidenten, werd van overheidswege het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) opgericht.²⁷ Het LBR verzamelde veel informatie over discriminatoire gebeurtenissen en bracht deze naar buiten.

Ondanks de hoeveelheid aandacht die in de eerste helft van de jaren tachtig bestond voor discriminatie en racisme in het bijzonder, kan toch een aantal voorvallen worden aangewezen waarvan het discriminatoire karakter destijds niet is erkend, maar die tegenwoordig wellicht als zodanig zou worden bestempeld. Zo werd op 22 februari 1984 een synagoge in Eindhoven beklad met

25 Holtrop & Den Tex 1984, p. 27.

26 *Leeuwarder Courant*, 23 januari 1984, 'Voor doodsteken jonge Antilliaan naar bijzondere inrichting'.

27 *De Volkskrant*, 1 maart 1984.

hakenkruizen en werden graven vernield op een Joodse begraafplaats. De politie was van mening dat de feiten niet waren gepleegd uit racistische overwegingen. Volgens hen was enkel sprake van vandalisme, aangezien dit evengoed had kunnen gebeuren op een katholieke of protestantse begraafplaats.²⁸

Toen op 24 augustus 1984 een gehandicapt Surinaams meisje in Rotterdam door een vrouw in elkaar werd geslagen naar aanleiding van een meningsverschil over wie aan de beurt was bij de telefooncel, weigerde de politie aangifte op te nemen van discriminatie.²⁹ Bij een steekpartij op 29 september 1984 waarbij het slachtoffer met een donkere huidskleur eerst was uitgemaakt voor ‘vieze stinker’ en ‘vuile nikker’, was de politie wel overtuigd van het discriminatoire karakter van het delict. Op zitting stelde de officier van justitie zich echter op het standpunt dat veroordeling voor discriminatie onmogelijk was, nu de woorden die de verdachte had geuit alleen beledigend waren voor het slachtoffer zelf en niet voor een hele bevolkingsgroep.³⁰

Na een aantal jaren waarin veel aandacht was voor discriminatie, nam deze in de tweede helft van de jaren tachtig af.³¹ Dit betekende echter niet dat discriminatie niet meer voorkwam. In een onderzoek van Buis wordt melding gemaakt van een behoorlijk aantal discriminatoire incidenten. Zo werd een hotel in Assen waarin vluchtelingen van Tamil-oorsprong waren gehuisvest ernstig vernield en werd daarbij een Tamil in elkaar geslagen. De plaatselijke politie was van oordeel dat de strafbare feiten niet waren gepleegd uit een discriminatoir motief, maar dat gewoon sprake was van een uit de hand gelopen gevecht. Verder werd op 21 december 1987 een Pakistaanse man doodgestoken in een café in Amsterdam, waarbij de door de dader geuite racistische scheldwoorden een aanwijzing vormden voor de eventuele discriminatoire achtergrond van het delict, al verklaarde de dader uit zelfverdediging te hebben gehandeld.³² Toen bij een steekpartij op 15 januari 1988 in Haarlem wederom een dodelijk slachtoffer viel, liet de politie weten geen aanwijzingen gevonden te hebben van een discriminatoire achtergrond. Veel mensen dachten daar anders over. Op 5 februari werd bij de dood van het Marokkaanse slachtoffer stilgestaan door middel van een anti racisme demonstratie.³³

1.2.5 Jaren negentig: een golf van discriminatie-incidenten?

In de jaren negentig keerde discriminatie terug op de politieke agenda. De eerste drie jaren van dit decennium stonden in het teken van het door toenmalig VVD-leider Bolkensteijn ingezette nationale minderhedendebat. Daarin was sprake van een verharding van de discussie over de positie van migranten in de maatschappij. Veel nadruk werd gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van

28 Holtrop & Den Tex 1984, p. 16.

29 *Het Vrije Volk*, 21 augustus 1984.

30 *Binnenhof*, 9 januari 1985.

31 Witte 1995, p. 135.

32 Buis 1988, p. 141-143.

33 *Afdruk*, april 1988.

migranten voor de situatie waarin zij terecht waren gekomen. Minderheden zouden zelf beter hun best moeten doen om in de samenleving te integreren en het zou moeilijker moeten worden voor buitenlanders om zich in Nederland te vestigen. Tegelijkertijd werd in de media veel aandacht besteed aan een ‘enorme stijging’ van het aantal racistische incidenten in het buurland Duitsland. Met name over de rassenrellen in Hoyerswerda in augustus 1991 werd in de Nederlandse media veel geschreven.³⁴ Door alle media-aandacht begon het publiek zich af te vragen of een dergelijke stijging van discriminatie-incidenten zich ook in Nederland voor zou kunnen doen.

Enige tijd later werd de Richtlijn Discriminatiezaken 1993 opgesteld, waarin de opsporing en vervolging van discriminatie tot prioriteit werd benoemd en voor het eerst op het fenomeen commune discriminatie werd gewezen. Op grond van deze Richtlijn werd van de politie verwacht dat zij het openbaar ministerie van alle mogelijke discriminatie-incidenten op de hoogte stelde. De politie bleek echter niet altijd conform de Richtlijn te handelen.³⁵ Zo werd op 16 juli 1992 een zeventienjarige jongen met een donkere huidskleur ernstig mishandeld door vijf skinheads. De skinheads waren uit hun auto gesprongen toen zij de jongen passeerden en vielen hem zonder aanwijsbare reden en onder het roepen van racistische scheldwoorden aan. De politie die onderzoek deed naar de zaak gaf aan daaraan niet meer aandacht te zullen besteden dan aan andere zaken. Het feit dat daders skinheads waren, hoefde volgens de politie nog niet te betekenen dat sprake was van discriminatie.³⁶ Toen op 22 augustus 1992 twee Nigeriaanse asielzoekers in Hoorn in elkaar werden geslagen, was de politie eveneens van mening dat de zaak niets met racisme te maken had: volgens een woordvoerder van de politie had iedereen in elkaar geslagen kunnen worden en hadden de daders niet gehandeld uit ideologische overwegingen.³⁷

Vanaf 1992 wordt in de Monitor Racisme en Extremisme bijna jaarlijks verslag gedaan van de trends op het gebied van racistisch en rechts-extremistisch geweld in Nederland. In de eerste Monitor werd geconcludeerd tot een stijging van het aantal discriminatie-incidenten en in 1993 leek deze trend zich voort te zetten.³⁸ De vraag is echter of daadwerkelijk sprake is geweest van een stijging of dat de sterke toename in aantal incidenten werd veroorzaakt door de verhoogde aandacht die op dat moment voor het onderwerp discriminatie gold en een verbeterde registratiepraktijk. Echter ook in deze periode waarin veel belangstelling was voor discriminatie, zijn voorvallen aan te wijzen die mogelijk wel een discriminatoir karakter hadden, maar die minder aandacht trokken dan andere, minder ernstige incidenten.³⁹ In de laatste helft van de jaren negentig was nog maar weinig ruimte op de politieke agenda voor het onderwerp discriminatie.

34 Witte 1995, p. 142.

35 Bol & Docter-Schramhardt 1993, p. 99.

36 *Alkmaarse Courant*, 22 juli 1992.

37 *De Volkskrant*, 26 augustus 1992.

38 Buijs & Van Donselaar 1994, p. 64.

39 Witte 1995, p. 149.

1.2.6 De 21^e eeuw: een verhardend politiek klimaat

Met de 21^e eeuw braken roerige tijden aan. Op 11 september 2001 vonden de terroristische aanslagen op de Twin Towers in New York plaats, hetgeen in de Westerse wereld en ook in Nederland een – om het zacht uit te drukken – argwanende houding tegenover moslims tot gevolg had. Direct na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten vond in Nederland een reeks van incidenten plaats die gericht waren tegen moslims, hun bezittingen en religieuze gebouwen. De voorvallen varieerden van pesterijen en scheldpartijen tot brandstichting en vernieling.

In 2002 maakte Pim Fortuyn, de lijsttrekker van Leefbaar Nederland en later de naar hem vernoemde Lijst Pim Fortuyn (LPF), met zijn controversiële visie op de Islam als achterlijke cultuur en zijn roep om het dichtgooien van de grenzen voor buitenlanders, de discussie in Nederland flink los. Toen Fortuyn op 6 mei 2002 werd doodgeschoten door een milieuactivist, betuigden honderdduizenden mensen postuum steun aan hem en zijn gedachtegoed en won de LPF 26 zetels in het parlement. Zonder het leiderschap van zijn oprichter bleek de partij echter geen lang leven beschoren. Het kabinet dat bestond uit CDA, VVD en LPF viel al na enkele maanden door interne perikelen bij de LPF. Bij de nieuwe verkiezingen in 2003 wist de partij slechts acht zetels te bemachtigen.

Na de moord op publicist Theo van Gogh op 2 november 2004 door de radicale moslim Mohammed B., leek wederom sprake te zijn van een serie tegen moslims gerichte incidenten.⁴⁰ Onder deze omstandigheden begon het Kamerlid voor de VVD, Geert Wilders, aan zijn opmars. Evenals Fortuyn is Wilders een criticus van de Islam en een voorstander van een restrictief toelatingsbeleid van immigranten in Nederland. De hardheid van zijn uitspraken leidde tot een breuk met de VVD. Wilders weigerde echter zijn zetel in de Kamer op te geven en ging verder als eenmansfractie, die inmiddels is uitgegroeid tot de Partij voor de Vrijheid (PVV). Onder andere met zijn gewaagde uitspraken over de Islam en met zijn film *Fitna* zocht hij keer op keer de grenzen van het maatschappelijke debat op.

Nadat Wilders een vergelijking had gemaakt tussen de Islam en het fascisme en eveneens tussen het voor moslims heilige boek de Koran en *Mein Kampf* van Hitler, besloot het openbaar ministerie in eerste instantie geen strafvervolging in te stellen. In een artikel 12 Sv-procedure werd door het Hof Amsterdam alsnog de strafvervolging bevolen voor het aanzetten tot haat (artikel 137d Sr). Na een spraakmakend strafproces dat door de media op de voet werd gevolgd en nu al de boeken is ingegaan als het mediaproces van de eeuw, is Wilders uiteindelijk vrijgesproken. Een uitspraak die door twee specialistische discriminatie-officieren van justitie in een uitgebreid requisitoir al was onderschreven.

Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 bleek Wilders ongekend populair in Nederland en wist hij met zijn partij 24 zetels te bemachtigen. Daarmee werd de PVV na de PvdA en de VVD de derde partij in Nederland. Na

40 Van Donselaar & Rodrigues 2004b.

een roerige kabinetsformatie werd een nieuwe regering gevormd door de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV. Onder dit rechtse kabinet leek het onderwerp discriminatie minder hoog op de politieke agenda te staan, maar bij de rechtshandhavende organen, maatschappelijke belangenorganisaties en in de media stond discriminatie nog volop onder de aandacht. Het kabinet Rutte viel in april 2012 nadat de PVV naar aanleiding van mislukte bezuinigingsonderhandelingen zijn gedoogsteun opzegde. Bij de verkiezingen in september 2012 behaalde de PVV een beduidend lager aantal van vijftien zetels dan twee jaar daarvoor.

1.2.7 Samenvatting

De ontwikkelingen die in het voorgaande zijn geschetst, laten zien dat er in de loop der jaren steeds wisselende aandacht is geweest voor discriminatie in de politiek, de media, de maatschappij en bij het openbaar ministerie en de politie. Maatschappelijke opvattingen en de wijze waarop de overheid het strafrecht als sturingsinstrument gebruikt, zijn met andere woorden geen onveranderlijk gegeven. Ook blijkt daaruit dat verschil van mening kan bestaan over de vraag of een concrete gedraging als discriminatie dient te worden aangemerkt. We hebben diverse voorbeelden gezien van incidenten waarbij bijvoorbeeld de media en het publiek van mening waren dat daarvan sprake was, maar deze mening niet door de politie, het openbaar ministerie of de rechter werd gedeeld. Over wat onder (commune) discriminatie moet worden verstaan bestaat dus volop discussie.

1.3 Commune discriminatie onderzocht

Anders dan wat voor de discriminatieartikelen 137c e.v. Sr geldt is het verrichten van onderzoek naar commune discriminatie lang bemoeilijkt geweest en heeft ook maar mondjesmaat plaatsgevonden, omdat daarvan in de geautomatiseerde systemen van de politie en het openbaar ministerie geen registratie werd bijgehouden. Het vroegere registratiesysteem van het openbaar ministerie (COMPAS) kende niet de mogelijkheid aandacht te vestigen op de eventuele discriminatoire achtergrond van een delict. In het nieuwe registratiesysteem van het openbaar ministerie (GPS), dat op dit moment gefaseerd wordt ingevoerd, zou het uiteindelijk wel mogelijk moeten zijn de discriminatoire achtergrond van een delict te registreren.⁴¹ Volgens de laatste berichten is dat echter nog niet het geval.

De politie zelf is in 2004 voorzichtig gestart met het registreren van commune discriminatie. In eerste instantie slechts in enkele regiokorpsen en naar eigen invulling, maar vanaf 2008 wordt commune discriminatie door alle regiokorpsen op dezelfde wijze geregistreerd. Sindsdien wordt jaarlijks door of in opdracht

41 Vriens, Dorrenboom & Velleman 2009, p. 267.

van het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD-Politie)⁴² een Landelijk Criminaliteitsbeeld Discriminatie opgesteld.⁴³ Daaruit blijkt dat in 2008 in totaal 2240 maal aangifte werd gedaan van discriminatie.⁴⁴ Vervolgens zou in 2009 een lichte daling hebben plaatsgevonden naar 2212 discriminatiezaken,⁴⁵ in 2010 zou sprake zijn van een aanzienlijke stijging tot een aantal van 2538,⁴⁶ een aantal dat in 2011 nog verder steeg naar 2802 door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten.⁴⁷

Of het aantal discriminatie-incidenten ook daadwerkelijk is toegenomen is nog maar de vraag. Op basis van politiecijfers alleen valt dat niet te zeggen. Het aantal discriminatie-incidenten dat door de politie wordt geregistreerd wordt namelijk door allerhande factoren beïnvloed, zoals veranderingen in het registratieproces of een toegenomen meldingsbereidheid onder slachtoffers. Niettemin wordt door de politiek en maatschappelijke belangenorganisaties veel waarde gehecht aan de cijfers die door de politie naar buiten worden gebracht.

Bij het onderzoek dat tot nu toe is gedaan naar discriminatie vallen twee dingen op. Ten eerste dat maatschappelijke belangenorganisaties voor een groot deel daarvan verantwoordelijk zijn. Eerder zijn de door de ADB's verrichte evaluatieonderzoeken naar de Aanwijzingen Discriminatie al aan bod gekomen. Verder werd de Monitor Racisme en Extremisme tussen 2001 en 2011 gezamenlijk door de Anne Frank Stichting en de Universiteit Leiden uitgevoerd en met ingang van 2011 in opdracht van de Anne Frank Stichting door het Verwey-Jonker Instituut. Daarmee zijn maatschappelijke belangenorganisaties in de positie om – al dan niet bewust – sturing te geven aan de wijze waarop aan het fenomeen discriminatie invulling wordt gegeven.

Ten tweede lopen de eerdere onderzoeken uiteen wat betreft de vormen van discriminatie waarop zij betrekking hebben, zo daarvan al rekenschap wordt gegeven. Het LECD-Politie gaat in haar rapportages bijvoorbeeld niet in op de vraag of het gaat om specifieke discriminatie, om commune discriminatie of om een combinatie van beide. Voor het interpreteren van de cijfers en de mate en ernst van de discriminatie-incidenten maakt dat een groot verschil.

De Monitor Racisme en Extremisme omvat studies die sociologisch van aard zijn en maatschappelijke problemen in kaart brengen. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de aard en omvang van racistisch geweld. Deze term omvat enerzijds meer en anderzijds minder dan het begrip commune discriminatie. Een deel van de racistische incidenten betreft specifieke discriminatie, terwijl een ander deel commune discriminatie is. Nu de Monitor zich concentreert op racistisch geïnspireerde incidenten wordt daarin een aantal discriminatie-incidenten, bijvoorbeeld die op grond van seksuele geaardheid, niet in het

42 Niet te verwarren met het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het openbaar ministerie, dat hierna zal worden afgekort als LECD-OM.

43 Tas & De Wit 2009, p. 3.

44 Tas & De Wit 2009, p. 6.

45 De Wit & Sombekke 2010, p. 4.

46 De Wit & Sombekke 2011, p. 5.

47 Tierolf & Hermens 2012, p. 8.

onderzoek meegenomen. Dergelijke delicten vallen echter onder de reikwijdte van zowel specifieke als commune discriminatie. In de Monitor baseert men zich niet alleen op politieregistraties, maar ook op cijfers van de ADB's, persberichten en een aantal andere, zachtere bronnen. Vanaf 2003 wordt in de Monitor ook aandacht besteed aan de opsporing en vervolging van discriminatie, maar alleen voor zover het specifieke discriminatie betreft.⁴⁸

Een onderzoek waarin de strafrechtelijke handhavingspraktijk van zowel specifieke als commune discriminatie centraal staat, is de studie *Strafbare discriminatie*.⁴⁹ Daarin wordt onderkend dat de definitie van commune discriminatie niet vastligt en dat binnen en tussen de organisaties van de strafrechtsketen daarvoor verschillende maatstaven worden gehanteerd. Opgemerkt wordt dat de subjectieve waardering van actoren in de strafrechtspleging een doorslaggevende rol speelt bij het kwalificeren van een delict als commune discriminatie en dat met name de politie daarbij een cruciale functie lijkt te vervullen.⁵⁰ Dat aspect kon in het onderzoek echter niet in kaart worden gebracht. Brants c.s. vinden het daarom wenselijk dat case studies worden verricht die diepgaand inzicht verschaffen in de aard en afdoening van commune discriminatie in één jaar en in één regiokorps.⁵¹ De discriminatiedossiers zouden dan gevolgd dienen te worden van de politie tot aan de rechter.

Aan deze oproep geeft het onderhavige onderzoek deels gevolg. Ik heb onderzocht hoe de benoeming en afhandeling van commune discriminatie is verlopen in het regiokorps Amsterdam-Amstelland in het jaar 2008. Dat ik het openbaar ministerie en de rechterlijke macht buiten beschouwing heb gelaten, heeft verschillende redenen. De eerste en belangrijkste is dat het optreden van de politie in discriminatiezaken het meest omstreden is en daarover nog weinig bekend is. Daarnaast bleek het krijgen van inzicht in de werkwijze van de politie een hele klus en ontbrak het mij simpelweg aan tijd om ook bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht onderzoek te doen.

1.4 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft tot doel in kaart te brengen hoe de politie in de praktijk omgaat met een diffuus fenomeen als (commune) discriminatie. Daaraan ligt een aantal redenen ten grondslag. Allereerst is in de afgelopen jaren veel te doen geweest om het optreden van de politie in discriminatiezaken. Zij zou in strijd met de Aanwijzing handelen door met name in gevallen van commune discriminatie te weigeren aangifte op te nemen en ook de registratie daarvan heeft lang te wensen overgelaten. Tegelijkertijd blijkt uit wet- en regelgeving echter niet concreet wat nu onder commune discriminatie verstaan moet worden, waardoor

48 Van Donselaar & Rodrigues 2004a, p. 87.

49 Brants, Kool & Ringnalda 2007.

50 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 234.

51 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 242.

veel ruimte aan individuele politieambtenaren wordt gelaten om te beoordelen wanneer daarvan sprake is.

Bij het maken van die beoordeling nemen individuele politieambtenaren verschillende factoren in overweging, waarvan de bestaande wetgeving en beleidsregels er één is. Er zijn echter ook andere omstandigheden die hen – bewust of onbewust – beïnvloeden bij het maken van deze beslissing en de uitkomst daarvan. Om inzicht te kunnen krijgen in het beoordelingsproces van individuele politieambtenaren is het noodzakelijk een beeld te krijgen van het samenspel van de omstandigheden waaronder zij hun werkzaamheden verrichten. Daarvoor zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden bij uitstek geschikt. Naast het verrichten van een kwalitatieve dossierstudie bij de politie Amsterdam-Amstelland heb ik op beleidsmatig niveau veldwerk verricht en heb ik onder executieve politieambtenaren focusgroepen gehouden.

De probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

*Hoe verlopen de benoemingsprocessen en de afhandeling van (commune) discriminatie in de politiepraktijk?*⁵²

Deze probleemstelling valt uiteen in een vijftal onderzoeksvragen:

1. Hoe luiden de wettelijke en beleidsregels ten aanzien van (commune) discriminatie?
2. Welke eisen worden in wettelijke en beleidsregels gesteld aan het politietoetreden in het geval van (commune) discriminatie?
3. Welke eisen worden vanuit de politieorganisatie gesteld aan het optreden van politieambtenaren in het geval van (commune) discriminatie?
4. Is het politietoetreden in (commune) discriminatiezaken in overeenstemming met de eisen die daaraan in wettelijke en beleidsregels en vanuit de politieorganisatie worden gesteld?
5. Zo nee, hoe kan dit verschil worden verklaard?

Op de eerste onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 2 ingegaan. Daarin wordt naast de geschiedenis en inhoud van de strafrechtelijke discriminatiebepalingen en de Aanwijzing Discriminatie, stil gestaan bij de maatschappelijke en politieke context waarin zij tot stand zijn gekomen. Hoofdstuk 3 vormt het antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag. Daarin komen eerst de eisen die van buitenaf, door externe partijen aan het politietoetreden in (commune) discriminatiecriminaliteit zijn gesteld aan bod en vervolgens de invulling die daaraan vanuit de politieorganisatie is gegeven in interne beleidsregels en protocollen. Hoofdstuk 4 vormt een aanloop op de onderzoeksvragen vier en vijf, aangezien

52 Wellicht ten overvloede merk ik op dat het woord ‘commune’ in de probleemstelling en de onderzoeksvragen tussen haakjes is geplaatst omdat dit onderscheid weliswaar in wettelijke en beleidsregels wordt gemaakt, maar in de praktijk niet door de politie.

daarin de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt om inzicht te krijgen in het politieoptreden in de praktijk uiteen worden gezet en worden verantwoord. De hoofdstukken 5, 6 en 7 ten slotte vormen gezamenlijk het antwoord op de vierde en vijfde onderzoeksvraag. Daarin staat beschreven hoe individuele politieambtenaren te werk gaan bij het registreren, kwalificeren en afhandelen van commune discriminatie.

Hoofdstuk 2

De strafbaarstelling van discriminatie

In dit hoofdstuk staat de wijze waarop discriminatie in Nederland is strafbaar gesteld centraal. Naast de geschiedenis en inhoud van de discriminatiebepalingen wordt ook stilgestaan bij de maatschappelijke en politieke context waarin zij tot stand zijn gekomen. Het gaat dus om de strafbaarstelling in de breedste zin van het woord. De ontwikkelingen in Nederland staan niet op zichzelf, maar worden beïnvloed door en zijn te plaatsen in het meeromvattende internationale discours. Om die reden passeert allereerst de internationale regelgeving met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van discriminatie de revue. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie in Nederland. Bij de afzonderlijke bespreking van het internationale en het nationale discours komen zowel specifieke als commune discriminatie aan bod. Tot slot wordt de stand van zaken in de internationale gemeenschap en in Nederland vergeleken.

2.1 Het internationale kader

Het strafrecht is een terrein dat van oudsher tot de autonome bevoegdheid van staten wordt gerekend. Hoewel dit zeker in de huidige tijd geen vanzelfsprekendheid meer lijkt te zijn, geldt dat voor de bestrijding van discriminatie al langer. Vanaf het einde van de jaren zestig bestaat reeds de internationale verplichting om bepaalde verschijningsvormen van discriminatie strafbaar te stellen. Het aantal verdragen en verklaringen waarin een rol voor het strafrecht is weggelegd bij het terugdringen van discriminatie is sindsdien alleen maar toegenomen. Voor Nederland van rechtstreeks belang is de regelgeving van de Verenigde Naties (VN), de Raad van Europa en de Europese Unie. Hieronder wordt per regelgevend orgaan ingegaan op van toepassing zijnde verdragen. Gezamenlijk vormen zij het internationale kader dat van invloed is op de wijze waarop in de Nederlandse strafrechtspleging met discriminatie wordt omgegaan.

2.1.1 *De Verenigde Naties*

Het vroegst gedateerde internationale instrument met dwingende voorschriften over de inzet van het strafrecht bij de bestrijding van discriminatie is het in januari 1969 van kracht geworden Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (International Convention on the

Elimination of all forms of Racial Discrimination – CERD).¹ Tot het opstellen van CERD werd door de internationale gemeenschap besloten vanwege het bestaan van het apartheidssysteem in Zuid-Afrika en nadat zich begin jaren zestig in verschillende landen een reeks antisemitische incidenten had voorgedaan (o.a. bekladdingen van gebouwen met hakenkruizen).² Na de Tweede Wereldoorlog waren bijna vijftien jaar zonder noemenswaardige incidenten voorbijgegaan en men dacht definitief een punt achter het naziverleden te hebben gezet. Toen antisemitisme na al die jaren niet verdwenen bleek te zijn maar in betrekkelijke stilte te zijn blijven voortbestaan, bundelden de lidstaten hun krachten in de strijd tegen rassendiscriminatie.

In de preambule bij het Verdrag wordt benadrukt dat alle mensen vrij en gelijk worden geboren en dat iedere doctrine die uitgaat van de superioriteit van een bepaald ras moreel verwerpelijk is.³ Blijkens artikel 1 CERD moet onder ‘rassendiscriminatie’ worden verstaan:

‘(...) elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.’

Wat de exacte betekenis is van de genoemde begrippen en waarin zij van elkaar verschillen, blijkt niet uit het Verdrag. Wel blijkt uit het tweede en derde lid van artikel 1 dat onderscheid op grond van nationaliteit niet valt onder de reikwijdte van CERD. Met het Verdrag heeft men uitdrukkelijk niet in de weg willen staan aan de bevoegdheid van Staten om onderscheid te maken tussen eigen onderdanen en vreemdelingen.⁴ Daarnaast is, hoewel dit niet uitdrukkelijk uit de definitie blijkt en discussie mogelijk is over de vraag of antisemitisme valt onder discriminatie op grond van ras dan wel van geloof, uit de ontstaansgeschiedenis af te leiden dat ook antisemitisme binnen de reikwijdte van CERD valt.⁵

In de tekst van artikel 4 CERD, dat lidstaten verplicht enkele discriminatoire gedragingen strafbaar te stellen, vormt het daaraan ten grondslag liggende gedachtegoed een centraal uitgangspunt. In de woorden van Van Noorloos: ‘CERD aims to target the doctrine of racial differentiation as such, including expressions derived from such doctrines; it is about the ideas, not about their consequences.’⁶ Het hier relevante deel van het artikel luidt:

1 UN General Assembly, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 21 December 1965, United Nations, Treaty Series, vol. 660, p. 195, beschikbaar via: <www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3940.html> [geraadpleegd op 1 september 2012].

2 Swart 1970, p. 65 en Van Noorloos 2011, p. 163.

3 Zie secties 2, 3 en 6 van de preambule.

4 *Kamerstukken II 1967-1968, 9723 (R663)*, p. 3.

5 Schwelb 1966, p. 1011-1014; Van Boven 1966, p. 660-661 en Swart 1970, p. 68.

6 Van Noorloos 2011, p. 163.

Artikel 4

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag veroordelen alle propaganda en alle organisaties die berusten op denkbeelden of theorieën die uitgaan van de superioriteit van een bepaald ras of een groep personen van een bepaalde huidskleur of etnische afstamming, of die trachten rassenhaat en rassendiscriminatie in enige vorm te rechtvaardigen of te bevorderen, en nemen de verplichting op zich onverwijld positieve maatregelen te nemen die erop zijn gericht aan elke vorm van aanzetting tot of aan elke uiting van een zodanige discriminatie een einde te maken en met het oog daarop, met inachtneming van de beginselen vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van de rechten die uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 5 van dit Verdrag, onder andere:

(a) strafbaar bij de wet te verklaren het verspreiden, op welke wijze ook, van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, aanzetting tot rassendiscriminatie, zomede alle daden van geweld of aanzetting daartoe, die zijn gericht tegen een ras of een groep personen van een andere huidskleur of etnische afstamming, alsook het verlenen van steun aan tegen bepaalde rassen gerichte activiteiten, waaronder begrepen de financiering daarvan;

Op grond van artikel 4(a) zijn lidstaten verplicht een viertal gedragingen strafbaar te stellen:

1. het verspreiden van racistische ideeën;
2. het aanzetten tot rassendiscriminatie;
3. het plegen van racistische gewelddaden of het aanzetten daartoe;
4. het verlenen van steun aan racistische activiteiten.

Aangezien het verspreiden van racistische ideeën en het aanzetten tot rassendiscriminatie veelal mondeling zal gebeuren, zijn de partijen allereerst gehouden bepaalde discriminerende uitlatingen strafbaar te stellen. Dit onderdeel van het Verdrag is het meest omstreden. In een aantal invloedrijke landen, waaronder de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, wordt veel waarde gehecht aan de vrijheid van meningsuiting en is beperking daarvan in principe niet toegestaan. In totaal twintig lidstaten hebben een voorbehoud of *interpretative statement* bij artikel 4 gemaakt waarin zij het belang van het recht op vrije meningsuiting onderstrepen.⁷

Niettemin vormt CERD een principiële ommekeer in het internationale denken over de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en het verbod op discriminatie.⁸ Een meerderheid van de landen in Europa heeft sindsdien wetgeving aangenomen waarin bepaalde racistische uitlatingen worden verboden.⁹ De verplichtingen uit CERD betreffen zowel specifieke als commune discriminatie, nu in Nederland onder andere het verspreiden van racistische denkbeelden, het aanzetten tot rassendiscriminatie en het verlenen van steun aan

7 UN, *Treaty Collection*, beschikbaar via: <treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en#EndDec>, [geraadpleegd op 1 september 2012].

8 Van Schaik 2000, p. 68.

9 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 52.

racistische activiteiten is strafbaar gesteld in de artikelen 137c-g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht. Het plegen van racistische gewelddaden is niet afzonderlijk verboden, maar valt onder de commune strafbepalingen van het Wetboek van Strafrecht.

De Durban Declaration

Naar aanleiding van de Wereldconferentie tegen racisme (*World Conference against Racism – WCAR*), gehouden in Durban (Zuid-Afrika) in 2001, is nog een ander rechtsinstrument van de Verenigde Naties opgesteld dat toezeggingen van de internationale gemeenschap bevat over de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Evenals bij CERD wordt in de preambule van de *Durban Declaration* benadrukt dat alle mensen vrij en gelijkwaardig zijn, dat ideologieën gebaseerd op de superioriteit van een ras verwerpelijk zijn en vormt het tegengaan van dergelijk gedachtegoed een centraal uitgangspunt. In de Durban Declaration is daarnaast een belangrijke plaats weggelegd voor slachtoffers van racisme en wordt herhaaldelijk gewezen op de positieve verplichtingen die op staten rusten bij het voorkómen van rassendiscriminatie.¹⁰ De gemaakte afspraken over de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie vallen binnen een breder pakket aan sociaal-economische, politieke en juridische maatregelen, zien voornamelijk op racisme en in beperkte mate ook op discriminatie op grond van religie en sekse.

Voor de strafrechtelijke aanpak van racisme is het volgende punt uit het bij de slotverklaring behorende Programma van Actie van belang:

The World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance urges States to adopt effective measures to combat criminal acts motivated by racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, to take measures so that such motivations are considered an aggravating factor for the purposes of sentencing, to prevent these crimes from going unpunished and to ensure the rule of law.¹¹

Niet alleen de vervolging en – zwaardere – bestraffing, maar ook de opsporing van racistisch gemotiveerde delicten heeft op grond van het Programma van Actie prioriteit. Staten moeten naar ieder racistisch strafbaar feit uitgebreid, uitputtend, tijdig en onafhankelijk onderzoek verrichten.¹² Zodra autoriteiten kennisnemen van misdaden die uit vermoedelijk racistische motieven zijn begaan, is repressief optreden derhalve gewenst.

In de Durban Declaration worden verschillende termen door elkaar gebruikt om strafbare vormen van rassendiscriminatie aan te duiden: *criminal acts*

10 UN, *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, UN Doc A/CONF.189/12, Declaration, p. 6-8.

11 UN, *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Programme of Action, § 84, p. 44.

12 UN, *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Programme of Action § 89, p. 45.

motivated by racism, unlawful acts of racism en offences of a racist or xenophobic nature. Hoewel dit niet wordt geëxpliciteerd, is het waarschijnlijk dat deze terminologie verwijst naar commune delicten die met een racistisch motief zijn gepleegd, ofwel commune discriminatie. Ook uitingsdelicten kunnen met een racistisch motief worden gepleegd, maar het is mijns inziens niet aannemelijk is dat de Durban Declaration daarop betrekking heeft. Eerder hebben we al gezien dat het verbieden van woordelijke uitlatingen in diverse landen controversieel is vanwege de botsing met het recht op vrije meningsuiting. Ook is bij de in 2009 gehouden *Durban Review Conference* opgemerkt dat strafbaarstelling van racistische delicten in overeenstemming dient te zijn met de vrijheid van meningsuiting.¹³

Aangezien de Durban Declaration geen bindend rechtskarakter heeft, is het aan de lidstaten of en hoe op nationaal niveau uitvoering wordt gegeven aan de toegezegde acties. Wel heeft het rechtsinstrument in de woorden van de Verenigde Naties ‘a strong moral value and serves as a basis for advocacy efforts worldwide’.¹⁴ Nederland stemde in 2001 in met de slotverklaring en het Programma van Actie en onderschreef daarmee het belang van de maatregelen die zien op commune discriminatie. De slotverklaring van de Durban Review Conference is daarentegen niet door Nederland ondertekend en dat zal zo blijven zolang deze de Durban Declaration uit 2001 herbevestigt.¹⁵ Dit is op het eerste gezicht opmerkelijk, aangezien Nederland daarmee destijds nog zonder voorbehoud heeft ingestemd.

Tijdens de Durban Review Conference vond echter een voorval plaats dat de visie van Nederland nadelig heeft beïnvloed. In een speech haalde de Iraanse president Ahmadinedjad uit naar het ‘zionistische regime’ in Israël en verliet een aantal landen, waaronder Nederland, uit protest de zaal. Dat in de Durban Declaration het Midden-Oostenconflict eenzijdig zou worden benaderd, nu daarin wordt gesproken over de bezetting van de Palestijnse gebieden en het recht op het stichten van een onafhankelijke staat wordt benadrukt, vormt voor de Nederlandse regering reden om zich van instemming te onthouden.¹⁶ Op overige punten uit de Durban Declaration 2001 is geen kritiek geuit, zodat lijkt te kunnen worden aangenomen dat de bepalingen over de strafrechtelijke bestrijding van racisme door Nederland nog altijd worden onderschreven.

2.1.2 De Raad van Europa

Een internationaal orgaan dat eveneens voorwaarden schept voor de strafbaarstelling van discriminatie in Nederland is de Raad van Europa. De Raad heeft het bevorderen van democratie en mensenrechten tot doel en houdt zich in die

13 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Outcome document of the Durban Review Conference*, 24 April 2009, § 13, p. 2, <www.unhcr.org/refworld/docid/49f584682.html> [geraadpleegd op 1 september 2012].

14 UN, <www.un.org/durbanreview2009/ddpa.shtml> [geraadpleegd op 1 september 2012].

15 *Kamerstukken II* 2008/09, 26 150, nr. 72.

16 *Handelingen I* 2008/09, nr. 7.

hoedanigheid al lange tijd bezig met het bestrijden van (rassen)discriminatie. De aandacht voor de inzet van het strafrecht daarbij is echter van meer recente datum.¹⁷ Binnen de Raad van Europa zijn twee instellingen betrokken bij de aanpak van discriminatie: het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI).

2.1.2.1 *Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens*

Het belangrijkste rechtsinstrument van de Raad van Europa is het juridisch bindende Europese Verdrag voor de Rechten van de mens (EVRM). Het Verdrag beschermt individuen tegen inmenging van de nationale overheid bij de uitoefening van bepaalde burgerlijke en politieke rechten en vrijheden, onder andere het recht op leven, het verbod op foltering of onmenselijke behandeling, het recht op een eerlijk proces, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Ook het verbod op discriminatie is vastgelegd in artikel 14 van het EVRM, maar de beschermende werking die daarvan uitgaat is beperkt. Het artikel schept geen zelfstandig recht en kan alleen worden ingeroepen wanneer een ander, door het Verdrag gewaarborgd, recht in het geding is. De jurisprudentie van het Europese Hof beslaat dan ook een beperkt deel van wat onder commune discriminatie wordt verstaan.¹⁸ Alleen relatief ernstige geweldplegingen vallen binnen de reikwijdte van de door het EVRM beschermde rechten; voor beoordeling van minder ernstige delicten die vermoedelijk met een discriminatoir motief zijn gepleegd is derhalve geen grond.¹⁹ Deze beperking is deels ondervangen met de inwerkingtreding op 1 april 2005 van Protocol 12, dat voorziet in een op zichzelf staand discriminatieverbod. Het Protocol is door achttien staten, Nederland inclusief, geratificeerd. Een aantal toonaangevende landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland is daarin echter achtergebleven.²⁰

17 Coomber 2003, p. 17 en EUROCONF (2000) 7 (final), *General Conclusions of the European Conference against racism*, Strasbourg: 16 October 2000, § 7. In de slotverklaring van de European Conference against racism benadrukte de Raad van Europa voor het eerst: 'the importance of combating impunity, including for crimes with a racist or xenophobic motivation, also at international level'.

18 Gevallen van specifieke discriminatie die aan het Europese Hof zijn voorgelegd, worden hier buiten beschouwing gelaten. Het EVRM beschermt burgers bij de uitoefening van hun rechten tegen inmenging door de overheid. Bij klachten over specifieke discriminatie spreekt het Hof zich daarom niet rechtstreeks uit over de strafwaardigheid van discriminatoire uitlatingen, maar beoordeelt het de toelaatbaarheid van de inperking van – meestal – de vrijheid van meningsuiting door de overheid die voortvloeit uit strafbaarstelling of de handhaving daarvan. Overigens is de vrijheid van meningsuiting onder het EVRM niet telkens doorslaggevend. Wanneer dit recht botst met een ander grondrecht kan volgens het EHRM de balans onder bepaalde omstandigheden doorslaan in het nadeel van de vrijheid van meningsuiting (zie Van Noorloos 2011, p. 63).

19 Gesproken wordt van een discriminatoir motief, aangezien niet alleen discriminatie op grond van ras, maar ook op grond van geslacht, godsdienst en sociale status door artikel 14 EVRM wordt beschermd. Dat de zaken die in het vervolg van deze paragraaf aan bod komen telkens een racistisch motief betreffen, wekt wellicht een andere indruk.

20 Zie voor een overzicht van de lidstaten die Protocol 12 hebben ondertekend en geratificeerd of zich juist daarvan hebben onthouden: <conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=25/04/2012&CL=ENG> [geraadpleegd op 1 september 2012].

De betekenis van het discriminatieverbod is verder beperkt omdat deze in de praktijk maar marginaal door het EHRM wordt getoetst. Alvorens het Straatsburgse Hof concludeert tot een materiële – inhoudelijke – schending, dienen klagers aan een stevige bewijsstandaard te voldoen. Zij moeten eerst buiten elke redelijke twijfel aantonen dat een staat het discriminatieverbod heeft geschonden. Pas dan verschuift de bewijslast naar de staat die, wil een veroordeling door het EHRM worden voorkomen, voor zijn handelen of nalaten een objectieve en redelijke rechtvaardiging dient te geven. Gelet op de zware bewijslast voor de klager concludeert het Europese Hof niet snel tot een materiële schending van het discriminatieverbod. In gevallen waarin artikel 14 in combinatie met het recht op leven of het folterverbod is ingeroepen, is zelfs nog nooit een materiële schending aangenomen. In zijn *dissenting opinion* bij *Anguelova* tegen Bulgarije noemt rechter Bonello dit bijzonder verontrustend, omdat zo door de jurisprudentie van het Hof de schijn zou worden gewekt dat racisme in Europa niet of nauwelijks bestaat.²¹

In de zaak *Nachova* tegen Bulgarije heeft weliswaar de Kleine Kamer besloten tot materiële schending van het discriminatieverbod in combinatie met artikel 2, maar dit is in latere instantie door de Grote Kamer van de hand gewezen. In de zaak staat de dood van twee tot de Roma-minderheid behorende, dienstplichtige militairen centraal. Zij zijn door een militaire politieagent doodgeschoten bij een poging hen te arresteren wegens dienstweigering. Bij het onderzoek naar de dood van de Roma-mannen komt een aantal verdachte omstandigheden aan het licht: beide mannen hebben geen gewelddadig verleden, zijn ongewapend op het moment dat zij worden neergeschoten, zijn makkelijk te traceren omdat zij bij familie verblijven en er is een getuige die verklaart dat de agent na het lossen van de dodelijke schoten naar een omstander schreeuwt ‘Jullie verdomde zigeuners’. Op grond van deze feiten acht de Kleine Kamer een materiële schending van artikel 14 in combinatie met artikel 2 EVRM aannemelijk en besluit tot omkering van de bewijslast. In het bijzonder omdat Bulgarije onvoldoende onderzoek zou hebben verricht naar aanknopingspunten voor een mogelijk racistisch motief.²²

Anders dan de Kleine Kamer, hanteert de Grote Kamer in zijn beslissing een strikt onderscheid tussen een materiële en procedurele schending van het discriminatieverbod. Hij oordeelt dat het niet verrichten van effectief onderzoek naar het vermeende racistische motief van de dader niet leidt tot een materiële schending. Daarvan kan alleen sprake zijn als klagers buiten elke redelijke twijfel bewijzen dat van een dergelijk racistisch motief sprake is. Voor omkering van de bewijslast is alleen plaats in zeer uitzonderlijke gevallen waarin de omstandigheden die hebben geleid tot de dood van het slachtoffer bij de staat bekend verondersteld kunnen worden, zoals wanneer een arrestant in de cel komt te overlijden. Het niet uitvoeren van effectief onderzoek naar aanwijzingen

21 EHRM 13 juni 2000, nr. 38361/97 (*Anguelova v. Bulgarije*), partly dissenting opinion of Judge Bonello, § 2 en 3.

22 EHRM 26 februari 2004, nrs. 43577/98 en 43579/98 (*Nachova v. Bulgarije*), § 169.

voor een vermeend racistisch motief moet los daarvan worden beoordeeld, als een tweede aspect van de schending van het discriminatieverbod.²³

Bij de beoordeling van dit tweede, procedurele aspect concludeert de Grote Kamer wel tot schending van artikel 14 EVRM en neemt het de kernoverwegingen uit de beslissing van de Eerste Sectie van het Hof op dat punt over:

‘When investigating violent incidents and, in particular, deaths at the hands of State agents, State authorities have the additional duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice may have played a role in the events. Failing to do so and treating racially induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be to turn a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights. A failure to make a distinction in the way in which situations that are essentially different are handled may constitute unjustified treatment irreconcilable with Article 14 of the Convention.’²⁴

Niet het doodschieten van de Roma-mannen op zichzelf, maar dat door de staat is nagelaten onderzoek te doen naar het mogelijke bestaan van een racistisch motief daarvoor, leidt derhalve tot een schending van het discriminatieverbod. In dergelijke gevallen rust op lidstaten met andere worden de – procedurele – verplichting door middel van gedegen onderzoek daarover uitsluitel te geven. Dit geldt niet alleen bij verticale schendingen, maar blijktens de zaak *Secic* tegen Kroatië ook wanneer sprake is van gewelddadigheden met een vermeend racistisch motief tussen burgers onderling.²⁵ Daarin komt het Europese Hof, in combinatie met artikel 3 EVRM, wederom slechts tot een procedurele schending van artikel 14.

De voorgaande zaken laten zien dat materiële schendingen van het discriminatieverbod, ook sinds de kritische kanttekening die rechter Bonello in 2000 plaatste bij de werkwijze van het Europese Hof, niet of nauwelijks voorkomen. Hoewel het EHRM voorzichtig is met het vellen van een inhoudelijk oordeel over het vermeend discriminatoire handelen van autoriteiten, worden wel eisen gesteld aan het optreden nadat zich een dergelijk incident heeft voorgedaan. Ook wanneer niet de staat, maar een andere burger verantwoordelijk is voor de gepleegde delicten. Wil geen sprake zijn van procedurele schending van het discriminatieverbod dan moet de politie of een andere opsporingsinstantie gedegen onderzoek hebben verricht naar de aanwezigheid van een discriminatoir motief.

2.1.2.2 De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie

Over de inhoud van discriminatiecriminaliteit verschaft ECRI, in tegenstelling tot het Europese Hof, wel duidelijkheid. De Commissie is in 1994 door de Raad van Europa opgericht en heeft als doelstelling het, ter bescherming van mensenrechten, bestrijden van racisme, xenofobie, antisemitisme en intolerantie op

23 EHRM [GK] 6 juli 2005, nrs. 43577/98 en 43579/98 (*Nachova v. Bulgarije*), § 155-159.

24 EHRM [GK] 6 juli 2005, nrs. 43577/98 en 43579/98 (*Nachova v. Bulgarije*), § 160.

25 EHRM 31 mei 2007, nr. 40116/02 (*Secic v. Kroatië*), § 67.

Europees niveau. In 2002, een aantal jaar na haar oprichting, is ECRI zich ook gaan bezighouden met de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Zij richt zich weliswaar slechts op racisme, maar hanteert een ruime definitie van deze discriminatiegrond waaronder eveneens wordt verstaan het maken van onderscheid op grond van godsdienst.²⁶ De Commissie heeft een tweetal instrumenten tot haar beschikking om invloed uit te oefenen op de discriminatiewetgeving van lidstaten. Ten eerste door in algemene beleidsaanbevelingen minimumstandaarden neer te leggen waaraan de nationale wetgeving en het beleid van alle staten zou moeten voldoen. Ten tweede door middel van een landsgewijze aanpak waarbij ECRI eens in de vijf jaar over de situatie in elke lidstaat afzonderlijk verslag doet en verbeteringen worden voorgesteld. Aangezien beide instrumenten geen bindend karakter hebben, zijn zij vooral geschikt als richtsnoer voor overheden en als hulpmiddel voor maatschappelijke belangenorganisaties die uit zijn op verandering van de nationale discriminatiewetgeving.²⁷

In haar zevende algemene beleidsaanbeveling zet de Commissie een totaalpakket aan wettelijke maatregelen uiteen die met het oog op de bestrijding van racisme van belang worden geacht. In de preambule toont ECRI zich bewust van de beperkingen van wetgeving bij het 'uitroeien' van dit verschijnsel. Niettemin acht zij het bestaan van discriminatiewetgeving van essentiële betekenis, omdat deze een afschrikwekkende werking heeft en voorziet in genoegdoening voor het slachtoffer.²⁸ De voorgestelde wettelijke maatregelen beslaan zowel het terrein van het strafrecht als het constitutionele en civiele recht. In relatie tot de andere rechtsgebieden lijkt ECRI het strafrecht te zien als accessoir instrument in de strijd tegen racisme.²⁹ Het zou een symbolische functie vervullen bij het vergroten van het maatschappelijke bewustzijn over de ernst van discriminatie en daarnaast een sterk afschrikwekkend effect hebben.

Onder punt 18 van de beleidsaanbeveling spoort de Commissie de lidstaten aan om bij wet strafbaar te stellen:

- a. public incitement to violence, hatred or discrimination,
- b. public insults and defamation, or
- c. threats
against a person or a grouping of persons on the grounds of their race, colour, language, religion, nationality, or national or ethnic origin;

26 ECRI, *General Policy Recommendation N°7 on national legislation to combat racism and racial discrimination*, CM(2003)8 Addendum II, 15 January 2003, p. 2, <www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/Recommendation_7_en.asp> [geraadpleegd op 1 september 2012]. De preoccupatie van ECRI met discriminatie op grond van godsdienst blijkt eveneens uit beleidsaanbeveling nr. 5 die ziet op de bestrijding van onverdraagzaamheid en discriminatie tegen moslims, zie ECRI, *General Policy Recommendation N°5 on combating intolerance and discrimination against Muslims*, CM(2000)48 Addendum III, 29 March 2000.

27 Coomber 2003, p. 23-24.

28 ECRI, *General Policy Recommendation N°7*, p. 2.

29 ECRI, *General Policy Recommendation N°7*, Explanatory Memorandum, § 3, p. 5: 'As regards in particular the fight against racial discrimination, ECRI recommends that the member States of the Council of Europe adopt constitutional, civil and administrative law provisions, and that, in certain cases, they additionally adopt criminal law provisions.'

- d. the public expression, with a racist aim, of an ideology which claims the superiority of, or which depreciates or denigrates, a grouping of persons on the grounds of their race, colour, religion, nationality, or national or ethnic origin;
- e. the public denial, trivialisation, justification or condoning, with a racist aim, of crimes of genocide, crimes against humanity or war crimes;
- f. the public dissemination or public distribution, or the production or storage aimed at public dissemination or public distribution, with a racist aim, of written, pictorial or other material containing manifestations covered by paragraphs a), b), c), d) and e);
- g. the creation or the leadership of a group which promotes racism; support for such a group; and participation in its activities with the intention of contributing to the offences covered by paragraph 18 a), b), c), d), e) and f);
- h. racial discrimination in the exercise of one's public office or occupation.

Een groot deel van bovenstaande punten betreft specifieke discriminatie. Het gaat immers voornamelijk om strafbaarstelling van in het openbaar geuite woorden die voor een persoon of groep kwetsend zijn op grond van hun ras of godsdienst. Ook commune discriminatie komt in de beleidsaanbeveling aan bod onder punt 21:

‘The law should provide that, for all criminal offences not specified in paragraphs 18 and 19, racist motivation constitutes an aggravating circumstance.’

Uit de Memorie van Toelichting bij de beleidsaanbeveling blijkt dat er twee manieren zijn om bij wet te voorzien in een strafverzwarende omstandigheid voor racistische motieven. Ten eerste via een algemene bepaling waarin voor alle gronddelicten een racistisch motief als strafverhogende factor wordt aangewezen. Ten tweede kan, in aanvulling op een dergelijke algemene strafverzwaringgrond, een aantal concrete strafbare feiten in combinatie met een racistisch motief als apart delict strafbaar worden gesteld.³⁰

Op de zevende beleidsaanbeveling van ECRI is de nodige kritiek geuit, met name waar het de relatie tussen strafbaarstelling van specifieke discriminatie en de vrijheid van meningsuiting betreft. Strikt geïnterpreteerd zouden de voorgestelde bepalingen in strijd zijn met de vrijheid van meningsuiting. De critici die zich op dit standpunt stellen, gaan daarbij niet uit van het recht op vrije meningsuiting in zijn meer absolute vorm – conform de Angelsaksische rechtstraditie – maar hanteren de beperktere, door de proportionaliteitstest gereguleerde vorm uit het EVRM.³¹ In de beleidsaanbeveling is de eis tot strafbaarstelling van bepaalde racistische uitlatingen namelijk absoluut geformuleerd en wordt geen rekenschap gegeven van de mogelijkheid tot toetsing aan de vrijheid van meningsuiting. ECRI lijkt daarmee te suggereren dat het discriminatieverbod vrijwel altijd meer gewicht in de schaal legt dan de vrijheid van meningsuiting, terwijl dit haaks staat op de realiteit in veel landen en op de visie van het

30 ECRI, *General Policy Recommendation N°7*, Explanatory Memorandum, p. 11.

31 Zie artikel 10 lid 2 EVRM.

EHRM. Andere punten van kritiek hebben betrekking op de onduidelijke definities en weinig concrete omschrijvingen van de strafbaar te stellen feiten die ECRI gebruikt. Door de bovengenoemde bezwaren tegen de beleidsaanbeveling neemt de kans af dat lidstaten de aanbevelingen van ECRI daadwerkelijk zullen opvolgen.³²

Over de situatie in Nederland met betrekking tot de discriminatiewetgeving heeft de Commissie zich voor het laatst uitgesproken in februari 2008.³³ Uit haar landenrapport blijkt dat Nederland op een aantal punten niet heeft voldaan aan de minimumstandaard. Met name het ontbreken van een algemene strafverzwarringsgrond voor delicten die met een discriminatoir motief zijn gepleegd, wordt door ECRI als een gemis ervaren. Evenals in het landenrapport vijf jaar eerder, beveelt zij de Nederlandse overheid aan racistische motieven expliciet als strafverzwarende omstandigheid aan te merken in het Wetboek van Strafrecht.³⁴ Kritisch is men ook over het optreden van de organisaties in de strafrechtsketen nadat zich een discriminatie-incident heeft voorgedaan. Vooral de handelwijze van de politie is naar het oordeel van de Commissie voor verbetering vatbaar. In het landenrapport wordt opgemerkt dat zij 'stelselmatig berichten heeft ontvangen dat de politie in sommige gevallen aangifte van deze misdrijven blijft ontmoedigen, of dat zij de opsporing van gemelde misdrijven niet grondig genoeg ter hand neemt'.³⁵ Daarom adviseert ECRI implementatie van haar elfde algemene beleidsaanbeveling, die gedetailleerde richtlijnen bevat voor het optreden van de politie bij racistisch gemotiveerde delicten.³⁶ Ten slotte merkt ECRI op dat de registratie van discriminatie in alle organisaties van de strafrechtsketen tekort schiet, wederom in het bijzonder bij de politie, en verbeterd dient te worden.

2.1.3 De Europese Unie

Het derde internationale orgaan dat regels stelt met betrekking tot de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie, is de Europese Unie (EU). Binnen de EU zijn sinds een aantal jaren activiteiten ondernomen om de strafbaarstelling van bepaalde vormen van racisme in de diverse lidstaten op één lijn te brengen. Het meest recente rechtsinstrument van de EU met dat doel is het 'Kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht' (hierna: het Kaderbesluit) dat in 2008 in werking is getreden. Het Kaderbesluit kent een turbulente geschiede-

32 Coomber 2003, p. 23-24.

33 Op het moment van schrijven heeft ECRI weliswaar een vierde monitoringsbezoek aan Nederland gebracht (september 2012), maar het landenrapport dat naar aanleiding daarvan zal verschijnen volgt naar verwachting in mei 2013.

34 ECRI, *Derde rapport over Nederland*, CRI(2008)3, Straatsburg 12 februari 2008, § 15, p. 10, <www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Netherlands/NLD-CbC-III-2008-3-NLD.pdf> [geraadpleegd 1 september 2012].

35 ECRI, *Derde rapport over Nederland*, § 10, p. 9.

36 ECRI, *General Policy Recommendation N°11 on combating racism and racial discrimination in policing*, CM(2007)116, 7 August 2007. Zie over de inhoud van deze beleidsaanbeveling § 3.1.1.

nis. Al in 1996 zijn de EU-lidstaten in een Gemeenschappelijk Optreden (GO) overeengekomen dat zij ofwel een aantal racistische en xenofobe gedragingen strafbaar stellen, ofwel bij een overleveringsverzoek dat betrekking heeft op dergelijke delicten afwijken van het principe van dubbele strafbaarheid.³⁷ Dit moest voorkomen dat daders van racistische en xenofobe misdrijven kunnen profiteren van het feit dat deze misdrijven niet in alle lidstaten op dezelfde wijze worden aangepakt.³⁸ Een GO legde echter geen afdwingbare verplichtingen op om wetgeving aan te passen en slechts weinig lidstaten namen maatregelen om aan de vereisten te voldoen.³⁹

In 1999 werd het door wijziging van de artikelen 29 en 31 van het EU-Verdrag met betrekking tot een aantal veiligheidsthema's, waaronder de bestrijding van discriminatie, mogelijk de strafbepalingen van de diverse lidstaten via een Kaderbesluit onderling af te stemmen. Dit rechtsinstrument heeft een dwingender en sturender karakter dan een GO en ziet op harmonisatie van nationale wetgeving van de lidstaten. Staten verplichten zich tot het bereiken van de in het Kaderbesluit gestelde resultaten, maar kunnen daarvoor zelf de gewenste vorm en middelen kiezen.⁴⁰ Het eerste voorstel voor een Kaderbesluit betreffende de bestrijding racisme en vreemdelingenhaat is al in 2001 gedaan.⁴¹ Uit de preambule bij het ontwerp-Kaderbesluit blijkt dat bezorgdheid over het aantal racistische en xenofobe incidenten in alle EU-lidstaten een belangrijke reden vormt voor opstelling daarvan. Hoewel geen uniforme criteria bestaan voor het verzamelen van gegevens over racistische incidenten, leidt men uit rapporten van het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC*) en ECRI af dat geen enkel land binnen de EU van racisme is gevrijwaard.⁴²

De onderhandelingen over de definitieve inhoud van het Kaderbesluit zijn tot twee keer toe in een impasse geraakt. Een aantal lidstaten, waaronder Italië en het Verenigd Koninkrijk, was van mening dat de tekst niet strookte met de vrijheid van meningsuiting en van vergadering en blokkeerde een compromis daarover in 2003. Ook de dubbele strafbaarheid en het opnemen van godsdienst bij de opgesomde discriminatiegronden vormden een punt van geschil.⁴³ Diverse voorzittende landen, ook Nederland, hebben sindsdien geweigerd het Kaderbesluit op de agenda te zetten. In 2005 waagde Luxemburg, onder druk van non-

37 EU, *Gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat*, 96/443/JBZ, Brussel 15 juli 1996.

38 De Ruyck, De Vriendt & De Cock 2002, p. 351.

39 Houtzager 2007, p. 916 en EU, *Kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*, Brussel 28 november 2008, 2008/913/JBZ, preambule onder (3), p. 1.

40 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 zijn onder andere de artikelen 29 en 31 gewijzigd en bestaat het Kaderbesluit niet meer als rechtsinstrument. Beslissingen omtrent politieke en justitiële samenwerking, voorheen de derde pijler van de EU, worden sindsdien in Richtlijnen en Besluiten geregeld.

41 EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat*, Brussel 28 november 2001, COM (2001) 664 definitief.

42 EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat*, p. 2.

43 Houtzager 2007, p. 916 en Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 57.

gouvernementele organisaties (NGO's), nog een poging. Het zou nog tot 2008 duren voordat men uiteindelijk een compromis bereikte en de definitieve tekst van het Kaderbesluit kon worden vastgesteld.⁴⁴

Blijkens de preambule bij het Kaderbesluit wordt de strafbaarstelling van racisme en vreemdelingenhaat van belang geacht omdat zij een rechtstreekse schending vormen van de beginselen van vrijheid en democratie, van mensenrechten en fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat.⁴⁵ Ook is er aandacht voor de slachtoffers. Omdat racisme en vreemdelingenhaat een bedreiging vormen voor groepen mensen die het doelwit zijn van dergelijk gedrag moeten dezelfde gedragingen in alle lidstaten strafbaar zijn en doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd aan de daders.⁴⁶ Waar het nemen van strafrechtelijke maatregelen in het ontwerp-Kaderbesluit vanwege het bestraffende en afschrikwekkende karakter daarvan nog als essentieel wordt gezien, gaat het definitieve Kaderbesluit echter uit van een meer holistische benadering. 'De lidstaten erkennen dat de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat diverse soorten maatregelen in een alomvattend kader vereist en niet tot de strafrechtelijke sfeer mag worden beperkt.'⁴⁷ Het strafrecht als uiterst redmiddel te bestempelen vindt men echter te ver gaan. Een voorstel voor een amendement dat daarop ziet, is van de hand gewezen.⁴⁸

Het Kaderbesluit verplicht niet alleen tot strafbaarstelling van bepaalde vormen van racisme, maar ook discriminatie op grond van godsdienst valt daaronder.⁴⁹ Hoewel diverse lidstaten daartegen in een eerder stadium van de onderhandelingen bezwaren hebben geuit, heeft men een compromis weten te bereiken door minder prominente plaatsing in het Kaderbesluit. Artikel 3 uit het ontwerp-Kaderbesluit, dat een definitie van 'racisme en vreemdelingenhaat' bevatte, is in de definitieve versie geschrapt.⁵⁰ In plaats daarvan is in de preambule een passage opgenomen waaruit blijkt dat ook discriminatie op grond van godsdienst valt binnen de reikwijdte van het Kaderbesluit. Een ander aspect van het Kaderbesluit dat bij de onderhandelingen veelvuldig aan bod is gekomen, is de verhouding tot de vrijheid van meningsuiting. Zowel uit de preambule bij het definitieve Kaderbesluit als uit artikel 7 blijkt dat de vrijheid van meningsuiting en van vergadering in acht worden genomen en dat van lidstaten geen maatregelen

44 Houtzager 2007, p. 916-917 en EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*, Brussel 28 november 2008, 2008/913/JBZ.

45 EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*, preambule onder (1), p. 1.

46 EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*, preambule onder (5), p. 1.

47 EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*, preambule onder (6), p. 1.

48 Zie Van Noorloos 2011, p. 132 over Europees Parlement 2007, Amendement 3.

49 EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht*, preambule onder (7) en (8), p. 1.

50 Op grond van artikel 3 van het ontwerp-Kaderbesluit moest onder racisme en vreemdelingenhaat worden verstaan 'de overtuiging dat ras, kleur, afstamming, godsdienst of overtuiging, nationale of etnische afkomst een doorslaggevende rol spelen in de afkeer van individuen of groepen.'

len worden verlangd die in tegenspraak zijn met deze grondrechten. Het Kaderbesluit laat derhalve ruimte voor het maken van een afweging tussen het discriminatieverbod en het recht op vrije meningsuiting. Daarin is de invloed van het Verenigd Koninkrijk op het definitieve Kaderbesluit zichtbaar.⁵¹

Artikel 1 verplicht de lidstaten tot strafbaarstelling van de volgende opzettelijke gedragingen:

- a) het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd;
- b) het begaan van een onder a) bedoelde gedraging door het publiekelijk verspreiden of uitdelen van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal;
- c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren;
- d) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van de in artikel 6 van het Handvest van het Internationale Militaire Tribunaal, gehecht aan het Verdrag van Londen van 8 augustus 1945 omschreven misdrijven, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren.

Uit de tekst van het artikel blijkt dat alleen uitlatingen moeten worden strafbaar gesteld die publiekelijk of in het openbaar zijn gedaan. Daarnaast kunnen lidstaten op grond van het tweede lid van artikel 1 ervoor kiezen alleen gedragingen te bestraffen die de openbare orde dreigen te verstoren of die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn. De gedragingen die uiteindelijk op nationaal niveau strafbaar zijn gesteld, moeten blijkens artikel 3 worden bedreigd met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf.

De onder a) en b) van artikel 1 genoemde gedragingen hebben betrekking op specifieke discriminatie. Ook commune discriminatie komt het Kaderbesluit aan bod, maar daarvoor geldt geen verplichting tot strafbaarstelling. Artikel 4 luidt:

‘De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere dan in de artikelen 1 en 2 bedoelde delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.’

51 Van Noorloos 2011, p. 129.

In vergelijking met de oorspronkelijk beoogde bepaling uit het ontwerp-Kaderbesluit, is artikel 4 minder dwingend.⁵² De passage ‘de lidstaten zorgen er voor dat’ is vervangen door ‘de lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat’. In de definitieve tekst van het Kaderbesluit wordt bovendien expliciet gewezen op de mogelijkheid dat racistische motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat. Daardoor is duidelijk dat op lidstaten niet de plicht rust om bij wet te voorzien in een strafverzwarende omstandigheid voor racistische motieven, maar dat het bestaan van rechterlijke vrijheid van straftoemeting daarvoor voldoende is. In het Kaderbesluit ligt derhalve meer nadruk op strafbaarstelling van specifieke discriminatie dan commune discriminatie.

2.2 De nationale discriminatiebepalingen

De discriminatieartikelen die het Nederlandse Wetboek van Strafrecht in de loop der jaren heeft gekend, komen hier in chronologische volgorde aan bod. Allereerst de in 1934 ingevoerde artikelen 137c en 137d, die door velen zijn aangewezen als de eerste strafrechtelijke discriminatiebepalingen in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de artikelen 137c e.v., zoals die in het begin van de jaren zeventig hun tegenwoordige vorm hebben gekregen. De huidige discriminatieartikelen worden op een drietal punten met de oude vergeleken: ten eerste wat betreft het doel van strafbaarstelling, ten tweede worden de beschermde bevolkingsgroepen onder de loep genomen en ten derde is aandacht voor het gehanteerde beledigingsbegrip. Na bespreking van de discriminatieartikelen (specifieke discriminatie) wordt ten slotte ingegaan op de wijze waarop de bestrijding van commune discriminatie in Nederland is geregeld.

2.2.1 De strafrechtelijke discriminatiebepalingen in 1934

Nog voordat de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie onderwerp werd van internationale regelgeving, bevatte de Nederlandse strafwet een aantal discriminatiebepalingen. Deze waren in 1934 ingevoerd, een periode waarin nationaal-socialisten en fascistten steeds vaker de openbaarheid zochten voor het uiten van beledigingen aan het adres van Joden. Het stelselmatig krenken en kwetsen van een deel van de bevolking zou volgens de regering op den duur onvermijdelijk leiden tot ordeverstoringen en relletjes. Dit trachtte men te voorkomen door in de artikelen 137c en 137d van het Wetboek van Strafrecht het in het openbaar beledigen van (een deel van) een bevolkingsgroep en het verspreiden van geschriften of afbeelding met dergelijke beledigende uitlatingen

52 Artikel 8 ontwerp-Kaderbesluit luidt: ‘De lidstaten zorgen ervoor dat racistische en xenofobe motieven bij de bepaling van de strafmaat voor andere dan de in artikel 4 en 5 genoemde delicten als strafverzwarende omstandigheid kunnen worden meegenomen.’

strafbaar te stellen.⁵³ Of dit ook toelaatbaar was met het oog op de vrijheid van meningsuiting stond destijds niet ter discussie.⁵⁴

De eerste discriminatiebepalingen luiden:

Artikel 137c

Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk in beledigenden vorm uitlaat over eene groep van de bevolking of over eene ten deele tot de bevolking behorende groep van personen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden.

Artikel 137d

Hij die een geschrift of afbeelding, waarin eene uitlating in beledigende vorm over eene groep van de bevolking of over eene ten deele tot de bevolking behorende groep van personen voorkomt, verspreidt, openlijk ten toon stelt of aanslaat of, om verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen te worden, in voorraad heeft, wordt, indien hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden, dat in het geschrift of de afbeelding zoodanige uitlating voorkomt, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden.

De term ‘discriminatie’ als zodanig is noch in de artikelen, noch in de wetsgeschiedenis terug te vinden. Niettemin worden zij gezien als de eerste discriminatiebepalingen die de Nederlandse strafwet heeft gekend. Een vergelijking met de huidige discriminatiebepalingen ligt ook voor de hand, omdat deze op dezelfde plaats in het Wetboek van Strafrecht zijn te vinden en de formulering op het eerste gezicht niet veel uiteenloopt. Bestudering van de wetsgeschiedenis leert echter dat aanzienlijke verschillen bestaan tussen de oude en nieuwe discriminatiebepalingen.

Ten eerste wat betreft het doel van strafbaarstelling. In 1934 werden de artikelen 137c en 137d onder Titel V van het Wetboek van Strafrecht, bij de misdrijven tegen de openbare orde, geplaatst. Dat is niet direct een voor de hand liggende keuze, aangezien het beledigingsbegrip in beide artikelen een belangrijke plaats inneemt en zelfs uitbreiding van het begrip heeft plaatsgevonden van de individuele naar de groepsbelediging. Het openbare orde aspect lijkt in dat licht een ondergeschikte rol te spelen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat bewust voor plaatsing bij de misdrijven tegen de openbare orde is gekozen:

‘De voorgestelde artikelen behooren in Titel V, daar zij allereerst bestemd zijn tot bescherming van de openbare orde, daarnaast tot bescherming van de eer en den goeden naam van de daarin genoemde lichamen en groepen, en, eerst in de derde plaats en indirect, ook bescherming verleenen aan de individueele personen, welke op een gegeven tijdstip min of meer toevallig die lichamen en groepen vormen.’⁵⁵

53 *Kamerstukken II* 1933/34, 237, nr. 3, p. 3-4.

54 Zie daarover Van Noorloos 2011, p. 200.

55 *Kamerstukken II* 1933/34, 237, nr. 5, p. 16.

Strafbaarstelling van de groepsbelediging werd dus allereerst van belang geacht omdat deze, wanneer in het openbaar gedaan, de orde op straat zou verstoren. Dat dergelijke uitlatingen eveneens de eer en goede naam van de betreffende bevolkingsgroep aantasten werd van minder belang geacht. De derde en minst belangrijke factor voor strafbaarstelling van de groepsbelediging vormde de bescherming van de persoon tegen wie de belediging is gericht.

Een tweede kenmerk op grond waarvan de oude discriminatiebepalingen zich onderscheiden is de reikwijdte van de artikelen. De bepalingen uit 1934 bevatten het ruime begrip ‘eene groep van de bevolking’. Volgens artikel 83bis Sr (oud) moest onder het bestanddeel ‘bevolking’ worden verstaan ‘allen die zich binnen het rijk in Europa bevinden’. Op welke grond een verzameling van personen als groep kon worden beschouwd, maakte voor de toepassing van de artikelen 137c en 137d in principe niet uit. In de wetsgeschiedenis wordt vooral verwezen naar groepen die zich op grond van ras of godsdienst onderscheiden, zoals Joden en Rooms-Katholieken. Maar ook roodharigen, geestelijken, wetenschappers, etc., werden onder de oude bepalingen beschermd. Zo had de eerste zaak waarin de Hoge Raad zich boog over artikel 137c betrekking op een weinig kwetsbare groep, de blanke Indische plantagehouders.⁵⁶

Typerend voor de oude discriminatiebepalingen is ten slotte het gehanteerde beledigingsbegrip. De artikelen 137c en 137d (oud) stelden alleen uitlatingen strafbaar die naar hun vorm, ofwel formeel beledigend zijn. De gebruikte woorden dienden op zichzelf grof en beledigend te zijn. Dit in tegenstelling tot de materiële belediging, op grond waarvan een uitlating ook strafbaar is wanneer geen op zichzelf grievende woorden zijn gebruikt, maar de inhoud van de uitlating in zijn totaliteit wel beledigend is. In de wetsgeschiedenis bij de nieuwe discriminatiebepalingen wordt van het verschil tussen de formele en de materiële belediging een treffend voorbeeld gegeven in de vorm van een anekdote over Churchill. Deze zou tijdens een speech door een medelid van het Lagerhuis voor ‘vuile hond’ zijn uitgemaakt. De naam van dit lid van het Lagerhuis was Paling, wat schutting betekent. Nadat de voorzitter Paling had gemaand zijn uitlating terug te nemen, zei Churchill: ‘Alvorens ons geacht medelid deze uitlating terugneemt, zou ik hem toch in overweging willen geven te bedenken, wat een vuile hond tegen een schutting doet.’⁵⁷ De woorden van Paling zijn naar hun vorm, en dus formeel, beledigend. De uitlating van Churchill daarentegen bevat geen onvertogen woord, maar de inhoud daarvan is in zijn geheel wel beledigend en is dus materieel beledigend.

2.2.2 De huidige strafrechtelijke discriminatiebepalingen

Begin jaren zeventig werden de discriminatiebepalingen aanzienlijk gewijzigd en kregen zij de huidige vorm.⁵⁸ Aanleiding voor de wetswijziging was het in

56 HR 17 april 1939, NJ 1939, 927.

57 *Handelingen I* 1970/71, 20^e vergadering 9 februari 1971, p. 550.

58 *Stb.* 1971, 96.

werking treden van CERD, dat in artikel 4 onder a verplicht een aantal racistische uitlatingen bij wet strafbaar te stellen. Naar de mening van de regering was de situatie in Nederland op dat moment niet zodanig dat grote behoefte bestond aan nieuwe, speciaal tegen rassendiscriminatie gerichte wetgeving. Zo wordt in de wetsgeschiedenis diverse malen opgemerkt dat discriminatie volgens veel politici in Nederland niet of nauwelijks zou voorkomen.⁵⁹ Dat in de jaren zeventig zich wel degelijk discriminatie-incidenten voordeden, hebben we eerder al gezien, maar daarvoor bestond destijds een zekere blindheid.⁶⁰ Tekenend is ook dat de oude artikelen 137c en 137d slechts dertien maal tot een veroordeling hebben geleid.⁶¹ Iets dergelijks waren ook de verwachtingen voor de nieuwe discriminatiebepalingen.⁶² Kortom, de wetswijziging kwam niet tot stand uit een gevoelde noodzaak, maar vanuit het besef aan de internationale verplichtingen uit CERD te moeten voldoen.⁶³

Met ingang van 29 maart 1971 werden de oude artikelen 137c en 137d ingetrokken en kwamen daarvoor drie nieuwe artikelen in de plaats:

Artikel 137c

Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.

Artikel 137d

Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste tienduizend gulden.

Artikel 137e

- I. Hij die, anders dan ten behoeven van zakelijke berichtgeving,
 1. een uitlating openbaar maakt, die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging beledigend is of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging;
 2. een voorwerp waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitlating is vervat, verspreidt, of ter openbaarmaking van die uitlating of verspreiding in voorraad heeft;

59 Zie o.a. *Kamerstukken II 1967/68, 9723*, nr. 4, p.1 en 2 en *Kamerstukken II 1967/68, 9723*, nr. 5, p. 1: 'De ondergetekenden [ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken] onderschrijven gaarne het oordeel van vele leden, dat in Nederland praktijken van rassendiscriminatie gelukkig weinig voorkomen.' [mijn toevoeging – CG].

60 Zie § 1.2.2.

61 Swart 1970, p. 75.

62 *Handelingen I 1970/71*, 20e vergadering 9 februari 1971, p. 558.

63 *Kamerstukken II 1967/68, 9723*, nr. 3, p. 4; *Kamerstukken II 1968/69, 9723*, nr. 4, p. 1 en *Kamerstukken II 1968/69, 9724*, p. 2.

wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste vijfduizend gulden.

- II. Indien de schuldige een der strafbare feiten, omschreven in dit artikel, in zijn beroep begaat en er, tijdens het plegen van het feit, nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

De overeenkomst tussen het oude en nieuwe artikel 137c is duidelijk, nu in beide artikelen het beledigingsbegrip centraal staat. Op een aantal punten verschillen zij echter ook aanzienlijk van elkaar. Wat het doel van de strafbaarstelling betreft, het oude artikel 137c diende vooral om de openbare orde te bewaren en in mindere mate ter bescherming van kwetsbare groepen en individuen in de samenleving. Het nieuwe artikel heeft een ander doel, namelijk uitvoering geven aan de verdragsverplichtingen uit CERD. Blijkens de preambule van dit Verdrag staat daarin de bescherming van individuen en groepen tegen ongelijke behandeling centraal. Hoewel niet zo nadrukkelijk gesteld, valt deze verschuiving in het doel van strafbaarstelling eveneens waar te nemen in de nationale wetsgeschiedenis. Dit blijkt uit het volgende citaat dat onderdeel is van een in de Memorie van Antwoord opgenomen reactie op bezwaren van een aantal Kamerleden tegen uitbreiding naar het materiële beledigingsbegrip, aangezien dit de vrijheid van meningsuiting sterk in zou perken:

‘Thans ingaande op de bedenkingen van de eerstbedoelde leden stellen de ondergetekenden voorop, dat zij met de andere genoemde leden van mening zijn dat bij het ontwerpen van strafbepalingen ter zake van belediging van groepen grote voorzichtigheid moet worden betracht. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren. In de eerste plaats geldt, dat strafbepalingen ter bescherming van groepen mensen worden geschreven met het oog op conflictsituaties in de samenleving. Het strafrecht nu kan slechts in geringe mate bijdragen tot het oplossen van maatschappelijke spanningen. Toepassing ervan kan zelfs leiden tot verscherping van het conflict. Voorts is de vrijheid van meningsuiting in het geding. Elke onnodige beperking daarvan is te verwerpen. Daarnaast is het van belang te bedenken, dat lang niet alle groepen in de samenleving strafrechtelijke bescherming behoeven. In elk geval is er voor die bescherming minder aanleiding naarmate de groep minder kwetsbaar is of zelf over verweermiddelen beschikt. Ook moet rekening worden gehouden met de mate waarin mogelijke aanvallen op de groep de samenleving kunnen verstoren en met de mate waarin te verwachten is dat de samenleving zelf corrigerend zal reageren. Deze overwegingen hebben de ondergetekenden ertoe geleid, bij de strafrechtelijke bescherming van groepen tegen belediging met een minimum te volstaan.’⁶⁴

De bescherming van mensenrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en het gelijkheidsbeginsel, is onder de nieuwe discriminatiebepalingen meer op de voorgrond komen te staan. Tegelijkertijd heeft het openbare orde aspect echter niet aan betekenis ingeboet. Volgens de regering zou de uitbreiding van de

64 *Kamerstukken II 1969/70, 9723 (R663), 9724, nr. 6, p. 3.*

discriminatieartikelen bijdragen aan een samenleving waarin de fundamentele rechten van alle burgers worden gerespecteerd.⁶⁵ De bovenstaande passage is verder tekenend voor het beperkte gewicht dat in die tijd aan de vrijheid van meningsuiting wordt gehecht in Nederland. Wanneer een aantal Kamerleden zijn bedenkingen uit over de nieuwe discriminatiebepalingen en de overeenstemming daarvan met het recht op vrije meningsuiting, gaat de minister immers niet inhoudelijk in op de verhouding tussen beide rechten.⁶⁶

In plaats daarvan benadrukt hij de beperkte rol van het strafrecht. De minister merkt allereerst op dat de wetgever niet lichtvaardig tot strafbaarstelling zal overgaan, aangezien het strafrecht een *ultimum remedium* is. Acht de wetgever het opstellen van strafbepalingen noodzakelijk, zoals in het geval van discriminatie, dan wordt vervolgens nog terughoudendheid betracht bij de handhaving daarvan. Met zijn betoog lijkt de minister te suggereren dat beperking van de vrijheid van meningsuiting als minder problematisch moet worden beschouwd nu in Nederland het uitgangspunt geldt dat het strafrecht *ultimum remedium* is. Uit de wetgeschiedenis blijkt ook dat aan de discriminatiebepalingen vooral een symbolische functie wordt toegekend. Zij geven een signaal af dat dergelijke uitlatingen niet worden getolereerd, niet in de minste plaats richting de internationale gemeenschap, en verwacht wordt dat van handhaving in de praktijk maar weinig terecht zal komen.⁶⁷

Een ander verschil met de oude discriminatiebepalingen heeft betrekking op de beschermde groepen. Het begrip ‘eene groep van de bevolking’ is vervangen door ‘een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging’. Daardoor wordt de reikwijdte van de bepalingen enerzijds beperkt, maar het houdt anderzijds ook een uitbreiding in. Het huidige artikel 137c beschermt niet langer alle groepen uit de samenleving tegen beledigingen, maar slechts die groepen die kunnen worden onderscheiden op grond van hun ras, hun godsdienst of hun levensovertuiging. Tegelijkertijd heeft uitbreiding van de reikwijdte van de discriminatiebepalingen plaatsgevonden nu niet alleen groepen in Europa waarvan een deel van de populatie zich in Nederland bevindt, worden beschermd (oud artikel 83bis), maar alle groepen wereldwijd die zich onderscheiden op grond van ras, godsdienst of levensovertuiging. De artikelen hebben daarmee een meer universele gelding.

Dat niet alleen de door CERD verplichte vormen van rassendiscriminatie, maar ook discriminatie op grond van godsdienst onder de nieuwe bepalingen is beschermd, heeft te maken met het plichtsbef van de Nederlandse regering. Het vormt een aanloop tot het Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van

65 Janssens & Nieuwenhuis 2005, p. 130 en Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 59 en 213.

66 Tijdens de behandeling in de Eerste en Tweede Kamer van de uitvoering en goedkeuring van CERD is de vrijheid van meningsuiting wel een aantal keer ter sprake gekomen. De minister van Justitie bestempelde de vrijheid van meningsuiting respectievelijk als ‘een van de belangrijkste rechten’ en ‘het belangrijkste fundamentele recht’. Zie *Handelingen II* 1969/70 (Uitvoering IVURD), p. 4347 en *Handelingen I* 1970/71 (Goedkeuring IVURD), p. 555.

67 *Kamerstukken II* 1969-70, 9724, nr. 6, p. 2 en *Handelingen I* 1970-71 (Goedkeuring IVURD), p. 558.

godsdienstige onverdraagzaamheid en discriminatie, dat destijds bij de VN in voorbereiding was, maar uiteindelijk niet werd aangenomen.⁶⁸ In het Wetboek van Strafrecht is geen definitie van de discriminatiegronden opgenomen, maar wel van het meeromvattende begrip ‘discriminatie’ in artikel 90quater. Daarbij is nauw aansluiting gezocht bij de redactie van artikel 1 CERD. De strafbepalingen die discriminatie verbieden, bevatten vervolgens de gronden waarop het maken van onderscheid is verboden.⁶⁹

Ten slotte onderscheiden de huidige discriminatiebepalingen zich van de oude, doordat niet alleen de formele, maar ook de materiële belediging van een groep is strafbaar gesteld. Zowel het uiten van grove bewoordingen als het doen van discriminerende uitlatingen die geen op zichzelf grove woorden bevatten, zijn tegenwoordig strafbaar. Deze wijziging heeft de meeste kritiek uit de Kamer op het wetsvoorstel teweeggebracht, onder andere omdat de vrijheid van meningsuiting daardoor te sterk zou worden beperkt.⁷⁰ Hoewel CERD niet verplicht tot strafbaarstelling van beledigende uitlatingen, heeft de Nederlandse regering zich op het standpunt gesteld dat een beperking tot de formele belediging niet strookt met de verplichtingen uit artikel 4 onder a van het verdrag.⁷¹ Wanneer een concrete uitlating materieel beledigend is blijkt niet uit de wetgeschiedenis, maar in de rechtspraak wordt daarvoor gebruik gemaakt van de zogenaamde ‘contextuele toetsing’. Daarbij worden drie opeenvolgende stappen doorlopen: beoordeling van de uitlating naar zijn bewoordingen en samenhang (ook wel aangeduid als de aard van de uitlating), vervolgens de context waarin de uitlating is gedaan en ten slotte het al dan niet grievende karakter daarvan.⁷²

Naast wijziging van de bestaande bepalingen is bij de wetwijziging begin jaren zeventig een aantal discriminatoire gedragingen als overtreding strafbaar gesteld. Het inmiddels geschrapte artikel 429ter verbood het verlenen van steun – financieel of anderszins – en het deelnemen aan discriminatoire activiteiten en in artikel 429quater is het beroepsmatig achterstellen van mensen op grond van hun ras, godsdienst, geslacht of hetero- of homoseksuele gerichtheid strafbaar gesteld.

2.2.3 Ontwikkelingen na de jaren zeventig

Sinds de jaren zeventig zijn de strafrechtelijke discriminatiebepalingen nog een aantal keren gewijzigd, maar daarbij hebben zij steeds min of meer dezelfde vorm behouden. Bij een wetwijziging in 1992 is allereerst artikel 429ter komen te vervallen en in plaats daarvan is hetzelfde delict in artikel 137f als misdrijf strafbaar gesteld. Na lang aandringen van diverse fracties en maatschappelijke belangenorganisaties heeft ook het beroepsmatig achterstellen van personen een

68 *Kamerstukken II* 1967/68, 9723, nr. 3, p. 4.

69 Dankers & Velleman 2006, p. 27.

70 *Kamerstukken II* 1969/70, 9724, nr. 6, p. 3; *Handelingen II*, 93^e vergadering 27 augustus 1970, p. 4335; *Handelingen II*, 93^e vergadering 27 augustus 1970, p. 4353.

71 *Kamerstukken II* 1967/68, 9724, nr. 3, p. 4.

72 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 60.

plaats gekregen onder de misdrijven in artikel 137g.⁷³ Dit is de opzetvariant van de in artikel 429quater nog altijd strafbaar gestelde overtreding.

Daarnaast zijn twee nieuwe discriminatiegronden aan de artikelen toegevoegd: hetero- of homoseksualiteit en geslacht. Deze eerste grond geldt voor alle discriminatiedelicten, maar de grond geslacht neemt in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht een bijzondere positie in. Deze is wel in de artikelen 137d, 137e, 137f en 429quater opgenomen, maar niet in artikel 137c. De wetgever heeft daartoe besloten omdat men vreesde dat het opnemen van de discriminatiegrond geslacht in artikel 137c de vrijheid van meningsuiting te zeer zou beperken. Ook zou een dergelijk verbod eerder gebruikt worden ter bescherming van de gevestigde belangen, bijvoorbeeld om uitlatingen van feministische auteurs te verbieden. Door geslacht wel in de artikelen 137d en 137e op te nemen meende men een mogelijkheid te bieden tot het tegengaan van agressie tegen vrouwen zonder de vrijheid van meningsuiting te zeer in te perken.⁷⁴

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de visie over het doel van strafbaarstelling in die tijd aan verandering onderhevig is. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt benadrukt dat ten gevolge van discriminatoire uitlatingen over een groep negatieve beeldvorming ontstaat, die als katalysator kan werken voor het plegen van andere discriminatoire gedragingen. Dergelijke uitlatingen kunnen volgens de minister van Justitie ‘een olievlekwerking hebben en de maatschappelijke positie van de gehele groep aantasten’.⁷⁵ Uitbreiding van de discriminatiegronden zou met andere woorden bijdragen aan de bestrijding van agressie tegen homoseksuelen.

Ook het openbare orde aspect speelt een belangrijke rol, maar krijgt een gedeeltelijk nieuwe dimensie. Zo moet de vervolging van beledigingen wegens homo- of heteroseksuele gerichtheid volgens de regering niet alleen van de slachtoffers afhankelijk zijn.⁷⁶ ‘Door deze gedragingen die in het openbaar worden gepleegd, wordt de openbare orde aangetast. Voor de handhaving daarvan is primair de overheid verantwoordelijk, hetgeen tot uitdrukking komt in de strafbaarstelling van deze feiten.’ Het openbare orde aspect vormt hier als het ware een extra waarborg om de individuele rechten van het slachtoffer te kunnen beschermen. Van Noorloos merkt in dat verband op dat de bescherming van de openbare orde in de loop der jaren een ruimere betekenis heeft gekregen dan het vermijden van opstootjes en rellen alleen. Daaronder wordt ook begrepen het creëren van een maatschappelijk klimaat waarin de fundamentele rechten van burgers worden gerespecteerd en getolereerd.⁷⁷

Op de rol van het strafrecht bij de bestrijding van discriminatie wordt in de wetsgeschiedenis eveneens ingegaan. Opgemerkt wordt dat ‘aan de strafwetgever terughoudendheid past. Hij moet niet meer strafbaar willen stellen dan strikt noodzakelijk is.’ Volgens de minister van Justitie is de strafbaarstelling van dis-

73 *Kamerstukken II* 1989/90, 20 239, nr. 15, p. 4.

74 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 239, nr. 3, p. 1-2.

75 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 239, nr. 3, p. 7.

76 Janssens 1998, p. 74.

77 Van Noorloos 2011, p. 220.

criminerende uitlatingen in overeenstemming met die ultimum remedium-gedachte. Enerzijds omdat deze de overheid er niet van moet weerhouden waar nodig duidelijke normen te stellen en de ‘normatieve kracht van strafbepalingen als de onderhavige niet mag worden onderschat’. Anderzijds omdat discriminerende uitlatingen alleen strafbaar zijn voor zover zij in het openbaar worden gedaan.⁷⁸

Terwijl de Nederlandse regering zich in de jaren zeventig nog op het standpunt stelde dat ook bij handhaving van de discriminatiebepalingen het strafrecht ultimum remedium is, gaat dat sinds halverwege de jaren tachtig niet meer op. In de tussenliggende periode groeit het besef dat discriminatie ook in Nederland voorkomt.⁷⁹ Om de positie van minderheden in de samenleving te verbeteren wordt in de nota Minderhedenbeleid uit 1983 een grote hoeveelheid maatregelen voorgesteld, voornamelijk van sociaal-economische aard. Daarin wordt echter ook het belang van handhaving van de discriminatiebepalingen door de regering onderstreept. De achterliggende gedachte is daarbij dat minderheden op de bescherming van het strafrecht moeten kunnen rekenen, wanneer zij ondanks de getroffen voorzieningen nog met discriminatie worden geconfronteerd.⁸⁰

De toenemende betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van discriminatie blijkt ook uit een wijziging van de discriminatiebepalingen in 2004. Met ingang van 1 februari van dat jaar is aan de artikelen 137c-e en 137g een tweede lid toegevoegd waarin een hogere maximumstraf wordt gesteld op het maken van een beroep of gewoonte van het plegen van discriminatoire gedragingen, de zogenaamde structurele discriminatie. Daardoor is voorlopige hechtenis voor deze misdrijven in een aantal gevallen mogelijk. In de Memorie van Toelichting wordt over de doelstelling en achtergronden van de voorgestelde strafmaatverhoging opgemerkt:

‘De aanvankelijke scepsis over de rol en het effect van het strafrecht op het terrein van de discriminatiebestrijding hebben naar de indruk van het kabinet inmiddels plaats gemaakt voor consensus dat het strafrecht een nuttige, aanvullende rol kan spelen.’⁸¹

De tot nu toe laatste wijziging van de discriminatiebepalingen is op 1 januari 2006 van kracht geworden. Bij die gelegenheid zijn de artikelen 137c-f en 429quater uitgebreid met de discriminatiegrond ‘handicap’.⁸²

2.3 Het nationale buitenwettelijk kader

Ontwikkelingen die met betrekking tot de strafbaarstelling van discriminatie van belang zijn, beperken zich in Nederland niet tot de wetgeving. In de loop der

78 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 239, nr. 3, p. 3.

79 Zie § 1.2.2; § 1.2.3 en Rosier 1997, p. 75.

80 *Kamerstukken II* 1982/83, 16 102, nr. 21, p. 99-101.

81 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 792, nr. 3, p. 2.

82 Zie Bijlage 1 voor de thans geldende discriminatiebepalingen.

jaren zijn beleidsregels van het openbaar ministerie een steeds belangrijkere rol gaan spelen. In deze paragraaf wordt allereerst in zijn algemeenheid ingegaan op het karakter van de beleidsregels van het openbaar ministerie en de plaats die zij in de Nederlandse strafrechtspleging innemen. Vervolgens worden de beleidsregels die betrekking hebben op discriminatie inhoudelijk uiteengezet. Daarbij komen specifieke en commune discriminatie afzonderlijk aan bod.

2.3.1 *Beleidsregels van het openbaar ministerie*

Het Nederlandse openbaar ministerie neemt in rechtsvergelijkend perspectief een unieke positie in het strafproces in. Ten eerste is het de enige bevoegde instantie om een strafrechtelijke procedure op te starten. Het openbaar ministerie heeft met andere woorden het monopolie op de vervolging van strafbare feiten. Ten tweede is het openbaar ministerie niet verplicht strafvervolging in te stellen wanneer een veroordeling haalbaar is, maar heeft het de bevoegdheid in het algemeen belang van vervolging af te zien. Dit is het zogenaamde opportunititeitsbeginsel. Door de combinatie van het vervolgingsmonopolie met het opportunititeitsbeginsel is de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie in Nederland uitzonderlijk groot.⁸³

In het merendeel van de landen in Europa geldt de tegenhanger van het opportunititeitsbeginsel, het – strafprocessuele – legaliteitsbeginsel.⁸⁴ Het legaliteitsbeginsel verplicht het openbaar ministerie om vervolging in te stellen als een redelijk vermoeden bestaat dat een strafbaar feit is gepleegd. In landen waar het opportunititeitsbeginsel wel geldt, zoals België, Frankrijk en Engeland, heeft dit een andere uitwerking dan in Nederland. Zo bestaat in het adversaire strafproces in Engeland voor particulieren een beperkte mogelijkheid om een verdachte zelfstandig te dagvaarden. Weliswaar is de Crown Prosecution Service in veel gevallen verplicht de vervolging over te nemen, maar dit neemt niet weg dat het slachtoffer deze heeft geïnitieerd.⁸⁵ De meer inquisitoire rechtsstelsels van België en Frankrijk bieden eveneens een mogelijkheid aan slachtoffers en nabestaanden om zelfstandig een vervolging in te stellen, de zogenaamde *citation directe*.⁸⁶ In Nederland bestaat alleen de mogelijkheid om via een artikel 12 Sv-procedure te klagen over een negatieve vervolgingsbeslissing. Aangezien het uiteindelijk niet het slachtoffer maar het Gerechtshof is die beslist of het openbaar ministerie moet vervolgen, voorziet artikel 12 Sv niet in een mogelijkheid zelfstandig vervolging in te stellen.

Het opportunititeitsbeginsel heeft in 1926 een wettelijke grondslag gekregen in de artikelen 167 en 242 Wetboek van Strafvordering. Het eerste lid van beide artikelen bepaalt dat het openbaar ministerie, indien het naar aanleiding van het opsporingsonderzoek (artikel 167) of het gerechtelijk vooronderzoek (artikel

83 Corstens 2008, p. 56 en p. 526; Brants & Stapert 2004, p. 251 en Simmelink 2004, p. 198.

84 Het legaliteitsbeginsel heeft o.a. gelding in Duitsland, Finland, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje, Zweden en Zwitserland.

85 Brants & Ringnalda 2011, p. 50.

86 Went 2007, p. 15.

242) van oordeel is dat vervolging moet plaatsvinden, daartoe zo spoedig mogelijk overgaat. Is veroordeling volgens de officier van justitie haalbaar dan bestaat blijkens het tweede lid van beide artikelen nog de mogelijkheid om met het oog op het algemeen belang van vervolging af te zien. Naar de letter van de wet lijkt de vervolging van strafbare feiten hoofdregel te zijn en wordt daarvan slechts afgezien als dat in het algemeen belang is.⁸⁷ Dat in beginsel strafvervolging wordt ingesteld, tenzij opportuiniteitsredenen daaraan in de weg staan, staat ook wel bekend als de negatieve opvatting van het opportuiniteitsbeginsel. Hoewel de wetgever destijds een negatieve interpretatie voor ogen gehad lijkt te hebben, wordt het opportuiniteitsbeginsel vanaf begin jaren zeventig in de praktijk positief geïnterpreteerd.⁸⁸ Vervolging vindt niet automatisch plaats als een veroordeling haalbaar is, maar alleen als ook het algemeen belang daarmee is gediend. Anders gesteld, strafrechtelijke handhaving wordt onder invloed van de positieve opvatting van het opportuiniteitsbeginsel *ultimum remedium*.

Tegenwoordig gaan geluiden op dat – de positieve uitleg van – het opportuiniteitsbeginsel in Nederland onder druk staat. Dit zou worden veroorzaakt door zowel een groeiende behoefte vanuit de samenleving om meer handhaving en minder gedogen, als door ontwikkelingen in de door het legaliteitsbeginsel gedomineerde Europese Unie.⁸⁹ Volgens enkelen is de positieve toepassing van het opportuiniteitsbeginsel in Nederland reeds verlaten en is teruggekeerd naar de negatieve toepassing daarvan of zelfs het legaliteitsbeginsel.⁹⁰ Dit standpunt is echter noch door wetgever noch door het openbaar ministerie bevestigd. In een recente bijdrage aan een juridisch vakblad van de hand van de toenmalig voorzitter van het College van procureurs-generaal, Harm Brouwer, betoogt deze juist dat het opportuiniteitsbeginsel door de politiek nog altijd als wezenlijk onderdeel van het Nederlandse strafrecht wordt gezien en dat in ieder geval geen sprake is van een beweging in de richting van het legaliteitsbeginsel.⁹¹ Daarom neem ik als vertrekpunt dat het opportuiniteitsbeginsel in Nederland nog altijd positief wordt geïnterpreteerd.

Sinds het opportuiniteitsbeginsel in Nederland in zijn positieve vorm geldt, is vervolging minder voorspelbaar geworden en is de potentiële macht van het openbaar ministerie nog verder toegenomen. De discretionaire ruimte die daardoor is ontstaan, is grotendeels opgevuld doordat het College van procureurs-generaal een schriftelijk vervolgingsbeleid is gaan voeren.⁹² Daarin wordt onder

87 De formulering van de artikelen 167 en 242 Sv is volgens sommigen voor tweeërlei uitleg vatbaar en zou zowel het negatieve als het positieve opportuiniteitsbeginsel kunnen bevatten. Zie o.a. Frielink 2010, p. 731 en Corstens/Borgers 2011, p. 525-526.

88 *Handelingen II* 1971/72, 11 500, IV, nr. 3, p. 8; Groenhuijsen 2002, p. 438 en Valkenburg 2011 (*T&C Sv*), art. 167 Sv, aant. 1(c), p. 814.

89 Zie Groenhuijsen 2002, p. 440-442; Geelhoed 2010, p. 246 en Frielink 2010, p. 732.

90 Franken e.a. 2003, p. 465; De Doelder 2005, p. 110 en Went 2007, p. 83.

91 Brouwer 2010, p. 216.

92 De beleidsregels van het openbaar ministerie zijn primair voor interne doeleinden opgesteld, maar hebben ook een zekere externe werking. In geval van afwijkend handelen kunnen burgers zich blijkens jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119) in rechte beroepen op hetgeen in de richtlijnen wordt bepaald.

andere geconcretiseerd in welke gevallen het openbaar ministerie van zijn vervolgingsbevoegdheid gebruik maakt en hoe hoog de strafeis in dergelijke gevallen uitpakt. Dit alles heeft tot gevolg dat voor strafrechtelijke handhaving niet alleen van belang is of een wettelijke norm bestaat en die is overtreden, maar ook of daartegen op grond van beleid van het openbaar ministerie vervolging dient te worden ingesteld. Naast de strafwet is derhalve ook het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie een instrument geworden dat met het oog op de handhaving van belang is.

2.3.2 *Het vervolgingsbeleid met betrekking tot specifieke discriminatie*

De strafrechtelijke bestrijding van discriminatie is al sinds het begin van de jaren tachtig onderwerp van beleidsregels van het openbaar ministerie en vindt zijn oorsprong in 1983, in de nota Minderhedenbeleid.⁹³ Daarin geeft de regering aan groot belang te hechten aan actieve handhaving van de strafrechtelijke discriminatiebepalingen, terwijl tien jaar eerder nog het tegenovergestelde werd betoogd.⁹⁴ Het College van procureurs-generaal heeft vervolgens een instructie uitgevaardigd waarin officieren van justitie wordt opgedragen een actief vervolgingsbeleid te voeren ten aanzien van de discriminatiedelicten.⁹⁵ Vandaag de dag gaat dit nog steeds op, zij het dat de beleidsregels van het openbaar ministerie in discriminatiezaken in de loop der jaren diverse malen zijn aangepast, waarbij zij aanzienlijk zijn uitgebreid en een meer zelfstandig karakter hebben gekregen.⁹⁶

Op dit moment geldt de op 1 januari 2007 in werking getreden Aanwijzing Discriminatie.⁹⁷ Daarin wordt allereerst benadrukt dat ieder individu zich een volwaardig burger moet weten en voelen en gevrijwaard dient te blijven van uitlatingen en handelingen die hem tot lid van een vermeend minderwaardige groep bestempelen. Dergelijke uitingen van onverdraagzaamheid jegens medemensen ‘mogen vanuit een maatschappelijk oogpunt niet worden getolereerd’. Het doel van de Aanwijzing is dus bescherming van de openbare orde in ruime zin: het creëren van een maatschappelijk klimaat waarin de fundamentele rechten van burgers worden gerespecteerd en getolereerd. Een vergelijkbare doelstelling hebben we ook gezien bij de meer recente wijzigingen van de discriminatiebepalingen. De strafrechtelijke handhaving dient daarbij een wezenlijke bijdrage te leveren aan de markering van de wettelijke norm.

93 Zie §1.2.3.

94 *Kamerstukken II 1969/70, 9723 (R663), 9724, nr. 6, p. 3.*

95 ‘Instructie in discriminatiezaken’, modelbrief van de procureurs-generaal aan de hoofdofficieren van justitie, d.d. 01-06-1984 en ‘Nadere instructie in discriminatiezaken’, brief van de minister van Justitie aan de hoofdofficieren e.a., d.d. 01-04-1985.

96 Zie College van procureurs-generaal, *Richtlijn Discriminatiezaken 1993, Strct.* 1993, 171; College van procureurs-generaal, *Richtlijn Discriminatie 1999, Stert.* 1997, 146; College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 1999, Stert.* 2002, 16 en College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2003, Stert.* 27 maart 2003, nr. 61.

97 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007.*

Om dit te bewerkstelligen worden in de Aanwijzing regels gesteld met betrekking tot de organisatie van het openbaar ministerie en de politie, de samenwerking tussen het openbaar ministerie en diverse ketenpartners en de opsporing en vervolging van discriminatiezaken. Het vervolgingsbeleid wordt daarmee in een bredere context geplaatst. Zo bepaalt de Aanwijzing dat in alle arrondissements- en ressortsparketten een specialistische officier van justitie moet zijn aangesteld. Deze discriminatieofficier draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een actief opsporingsbeleid van discriminatiezaken en behandelt in principe alle discriminatiezaken in het eigen arrondissement. De specialistische officier van justitie wordt bijgestaan door het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM), dat in concrete zaken advies kan uitbrengen en daarnaast jaarlijkse overzichten bijhoudt van het aantal discriminatiezaken.

Zodra een geval van specifieke discriminatie op het parket binnenkomt, moet deze aan de discriminatie-officier worden voorgelegd, die vervolgens beoordeelt of de zaak door hemzelf moet worden afgedaan of aan de zaakofficier kan worden overgelaten. Indien het een media-gevoelige discriminatiezaak betreft, dient deze, alvorens een vervolgingsbeslissing wordt genomen, ter advisering aan het LECD-OM te worden voorgelegd. In specifieke discriminatiezaken geldt dat de vervolgingsbeslissing in beginsel positief moet uitvallen als een veroordeling haalbaar en de verdachte potentieel strafbaar is. De opportuniteitscomponent wordt in discriminatiezaken op voorhand geacht aanwezig te zijn en voor een beleidssepot is niet of nauwelijks plaats.

Specifieke discriminatie moet bovendien in de regel op zitting worden aangebracht. Een transactie kan alleen worden aangeboden in lichtere zaken, waarin de geuite woorden in geringe mate grievend zijn en de uitlating een daad van impulsiviteit is. Slechts bij hoge uitzondering kan van vervolging worden afgezien: als de aangever en de verdachte in een voortdurende relatie tot elkaar staan of als het slachtoffer aan het feit heeft bijgedragen. Bij het bepalen van de strafmaat biedt de Richtlijn voor strafvordering discriminatie, waarin uitgangspunten voor het requireerbeleid zijn geformuleerd, de officier van justitie de nodige houvast.⁹⁸ In de toonzetting van het requisitoir dient in ieder geval de volstreekte maatschappelijke afwijzing van discriminatie duidelijk naar voren te komen.

De bovenstaande werkwijze van het openbaar ministerie lijkt in schril contrast te staan met de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel. In specifieke discriminatiezaken is vervolging overeenkomstig de negatieve uitleg van het beginsel immers hoofdregel en kan daarvan slechts in uitzonderingsgevallen om redenen van opportuniteit worden afgeweken. Welbeschouwd zijn het echter twee zijden van dezelfde medaille. Zoals we al hebben gezien is het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie een rechtstreeks voortvloeiende van de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel. Het enkele feit dat voor

98 College van procureurs-generaal, *Richtlijn voor strafvordering discriminatie*, <www.om.nl/organisatie/beleidsregels/richtlijnen/> [geraadpleegd op 1 september 2012].

een bepaalde delictscategorie striktere regels gelden, doet aan de gelding daarvan niets af. Vast staat wel dat de discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie in discriminatiezaken tot een minimum is beperkt en strafrechtelijke handhaving op grond van de Aanwijzing niet het uiterste, maar eerder het eerste redmiddel is.⁹⁹

2.3.3 *Het beleid inzake commune discriminatie*

In Nederland is er geen wetgeving op het gebied van commune discriminatie, anders dan de delictomschrijving van het grondfeit.¹⁰⁰ Wel duikt deze vorm van discriminatie op in beleidsregels van het openbaar ministerie en is daaraan op die plaats verder invulling gegeven. In de Richtlijn Discriminatiezaken uit 1993 wordt er voor het eerst blijk van gegeven dat naast de strafrechtelijke discriminatiebepalingen nog een andere, commune variant van discriminatie kan worden onderscheiden. Volgens de Richtlijn gaat het om ‘gewone’ delicten waarbij – doorgaans als motief op de achtergrond – discriminatoire elementen een belangrijke rol spelen.¹⁰¹ Wat daaronder exact moet worden verstaan wordt echter niet verduidelijkt.

Naar de reden waarom precies op dat moment in beleidsregels van het openbaar ministerie aandacht ontstaat voor het fenomeen commune discriminatie is het slechts gissen.¹⁰² Het door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) opgestelde evaluatierapport over de naleving van de voorgaande richtlijnen biedt daarvoor in ieder geval geen directe aanleiding.¹⁰³ Ook internationale verplichtingen lijken daaraan niet ten grondslag te liggen. Weliswaar verplicht CERD tot strafbaarstelling van racistische geweldsdaden, maar niet waarschijnlijk is dat dit bijna dertig jaar na ratificatie nog leidt tot verandering van het Nederlandse beleid. De andere internationale rechtsinstrumenten die regels bevatten over commune discriminatie, zijn pas enige tijd later – na 1999 – in werking getreden.

Na introductie in de Richtlijn Discriminatiezaken 1993 is commune discriminatie onderwerp gebleven van het discriminatiebeleid van het openbaar ministerie. In de huidige Aanwijzing wordt daarvan nog altijd geen heldere definitie gegeven, maar daarin wordt over het fenomeen wel meer bepaald dan in die van vroegere datum. Ten eerste wordt duidelijk dat het discriminatoire aspect bij een algemeen delict samen dient te vallen met een van de gronden genoemd in artikel 137c: ras, godsdienst, levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid en lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap.¹⁰⁴ Dat gron-

99 Zie over de discretionaire bevoegdheid van officieren van justitie Lindeman 2012. Hij signaleert een bredere tendens waarbij de discretionaire bevoegdheid van individuele officieren van justitie verschuift naar het collectief, de organisatie van het openbaar ministerie.

100 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 88.

101 College van procureurs-generaal, *Richtlijn Discriminatiezaken 1993*, p. 1.

102 In § 2.5.3 zal ik daartoe een poging doen.

103 Bol & Docter-Schamhardt 1993.

104 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, voetnoot 1, p. 13.

den als geslacht en leeftijd daar niet onder vallen is overigens niet vanzelfsprekend, maar is het gevolg van keuzes die door de Nederlandse wetgever zijn gemaakt.¹⁰⁵ In andere landen zijn meer of andere discriminatiegronden strafbaar gesteld. In België is discriminatie bijvoorbeeld verboden op grond van geslacht, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, fortuin, leeftijd, geloof of levensbeschouwing, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, handicap of een fysieke eigenschap.¹⁰⁶

In de Aanwijzing wordt verder – niet limitatief – een aantal delicten opgesomd die met een discriminatoire achtergrond kunnen worden gepleegd. Genoemd zijn opruiing, openlijke geweldpleging, brandstichting, eenvoudige belediging, bedreiging, belaging, doodslag, eenvoudige mishandeling, zware mishandeling en vernieling.¹⁰⁷ Tot slot wordt duidelijk dat er twee varianten worden onderscheiden binnen de categorie commune delicten met een discriminatoire achtergrond: delicten waarbij het discriminatoire aspect niet als zelfstandig strafbaar feit ten laste kan worden gelegd en delicten waarbij dat wel mogelijk is. Waar deze differentiatie vandaan komt en wat precies onder de verschillende varianten van commune discriminatie moet worden verstaan is – wederom – onduidelijk.¹⁰⁸

Met een discriminatoir aspect dat als zelfstandig feit ten laste kan worden gelegd zou men kunnen doelen op uitingen die vallen binnen de reikwijdte van één van de discriminatieartikelen. Wanneer een mishandeling wordt gepleegd en de verdachte tijdens of voorafgaand daaraan een discriminerende groepsbelediging uit, kan naast mishandeling artikel 137c ten laste worden gelegd. Ook mogelijk is dat het discriminatoire aspect samen dient te vallen met een commun delict en om die reden zelfstandig ten laste gelegd kan worden. Indien een mishandeling gepaard zou gaan met een discriminerende belediging of bedreiging kan deze immers ook ten laste gelegd worden. Dat deze laatste optie is bedoeld is mijns inziens het meest waarschijnlijk. In het andere geval zou commune discriminatie immers feitelijk een zwaardere variant worden van specifieke discriminatie.

Aan de vervolging van commune discriminatie worden minder strikte eisen gesteld dan bij specifieke discriminatie het geval is. Dit kan worden afgeleid uit de volgende passage uit de Aanwijzing:

‘Hoofdregeel is dat bij overtreding van de *discriminatiebepalingen*, indien de zaak bewijsbaar en de verdachte strafbaar is, altijd een strafrechtelijke reactie volgt (dagvaarding of transactie), gelet op de negatieve werking bij onvoldoende handhaving en de voorbeeldfunctie die van een strafvervolging uitgaat.’¹⁰⁹

105 Zie over de discriminatiegrond geslacht § 2.2.3.

106 Vrielink, Sottiaux & De Prins 2003, p. 295-299.

107 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, bijlage 1, p. 11-12.

108 Het evaluatierapport dat over de Aanwijzing 2003 is opgesteld en de internationale regelgeving geeft voor het maken van dit onderscheid geen aanleiding. Zie: De Fey 2006.

109 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 9 [mijn cursivering – CG].

Nu termen als ‘discriminatiefeit’ en ‘discriminatiebepalingen’ in de Aanwijzing zijn gereserveerd voor specifieke discriminatie, geldt het bovenstaande alleen voor die vorm van discriminatie.¹¹⁰ Met betrekking tot commune discriminatie bepaalt de Aanwijzing dat eenmaal op zitting gebracht, de discriminatoire achtergrond in het requisitoir dient te worden benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de eis dient te worden betrokken.¹¹¹ Is sprake van discriminatoire aspecten bij een minder ingrijpend feit, bijvoorbeeld een burenruzie, dan wordt de strafeis met 50% verhoogd.¹¹² Betreft het een ingrijpend feit¹¹³ dan is dagvaarden verplicht en vindt een verdubbeling van de strafeis plaats.¹¹⁴

2.4 Een vergelijking tussen internationale en nationale regelgeving

In het voorgaande zijn zowel de internationale verdragen en verklaringen als de nationale wet- en regelgeving met betrekking tot de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie afzonderlijk aan bod gekomen. In deze paragraaf wordt vervolgens onderzocht hoe deze zich tot elkaar verhouden en, meer in het bijzonder, of de Nederlandse discriminatiebepalingen voldoen aan de eisen die daaraan door de internationale gemeenschap worden gesteld. Daarbij wordt afzonderlijk ingegaan op specifieke en commune discriminatie.

2.4.1 Specifieke discriminatie

Op het gebied van specifieke discriminatie bieden de Nederlandse strafbepalingen in diverse opzichten meer bescherming dan op grond van de internationale verplichtingen is vereist. Ten eerste wat betreft de beschermde discriminatiegronden. In het internationale discours ligt de focus vooral op rassendiscriminatie en in sommige gevallen ook op discriminatie op grond van godsdienst. In de meeste landen is discriminatie op verschillende andere gronden eveneens strafbaar gesteld. Zo is in Nederland niet alleen het maken van onderscheid wegens ras, maar ook wegens levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid en handicap verboden. Ten Voorde merkt in dat verband op dat de artikelen 137c e.v. oorspronkelijk uitvoering gaven aan CERD, maar door de uitbreiding van de discriminatiegronden in de loop der jaren een zelfstandiger karakter hebben gekregen.¹¹⁵

110 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 2.

111 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 10.

112 In de Aanwijzing wordt slechts gesproken van ‘het requisitoir’ en ‘de strafeis’. Of een discriminatoire aspect ook als strafverzwarende omstandigheid bij een transactievoorstel of strafbeschikking dient te worden meegenomen, wordt in het midden gelaten, maar is mijns inziens aannemelijk.

113 Het gaat dan om een aanzienlijke aantasting van de lichamelijke integriteit, een aanzienlijke inbreuk op het eigendom, een evidente inbreuk op de persoonlijke integriteit (geestelijke schade, levenssfeer), een extreme modus operandi, etc.

114 College van procureurs-generaal, *Beleidsregels Openbaar Ministerie. Wijziging Polaris-strafmaatrichtlijnen*, *Stcr.* 2011, 7363.

115 Ten Voorde 2010a (*T&C Sr*), art. 137c, aant. 1.

Het tweede opzicht waarin de nationale discriminatiebepalingen meer bescherming bieden dan verplicht, vloeit voort uit de wetshistorie. In Nederland is bij de strafbaarstelling van specifieke discriminatie, evenals in de discriminatiebepalingen uit 1934, aansluiting gezocht bij het beledigingsbegrip. Op grond van CERD zijn de lidstaten slechts verplicht om het verspreiden van denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, het aanzetten tot rassendiscriminatie en het aanzetten tot geweld strafbaar te stellen. Strafbaarstelling van belediging wegens ras gaat verder dan dat, aangezien bepaalde uitlatingen beledigend kunnen zijn zonder dat zij gegrond zijn op denkbeelden van rassensuperioriteit of aanzetten tot haat of geweld.¹¹⁶

Anders dan in Nederland, wordt de strafbaarstelling van discriminerende beledigingen in de internationale gemeenschap als controversieel beschouwd, aangezien de vrijheid van meningsuiting in dergelijke gevallen moet wijken voor het discriminatieverbod. Het spanningsveld tussen deze beide grondrechten speelt een belangrijke rol in de ontstaansgeschiedenis van alle besproken internationale rechtsinstrumenten. Om die reden zijn lidstaten veelal slechts verplicht uitlatingen strafbaar te stellen die leiden tot gevaarstelling, zoals het aanzetten tot haat of geweld. Alleen op grond van de zevende algemene beleidsaanbeveling van ECRI dienen lidstaten publiekelijk geuite racistische beledigingen en bedreigingen strafbaar te stellen. Deze aanbevelingen zijn, anders dan CERD en het Kaderbesluit van de EU, niet juridisch bindend.

In de Nederlandse rechtstraditie neemt de vrijheid van meningsuiting niet zo een sterke positie in. Dit blijkt wel uit het feit dat de beperking van dit grondrecht bij de invoering van de discriminatiebepalingen in zowel 1934 als 1971 niet of nauwelijks tot discussie heeft geleid. Sinds de eeuwwisseling lijkt daarin wel een kentering te hebben plaatsgevonden. Dat de vrijheid van meningsuiting een steeds belangrijkere rol is gaan spelen in Nederland schrijft Van Noorloos toe aan zowel de invloed van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM als de door verschillende politici ingezette trend te kunnen zeggen wat je denkt, ook als dat voor een ander beledigend is.¹¹⁷ Wel is daarbij vaak sprake van een dubbele moraal: ik moet de vrijheid hebben om alles te zeggen wat ik wil, maar zodra een ander dat doet heb ik ook het recht om niet gediscrimineerd te worden.¹¹⁸

2.4.2 *Commune discriminatie*

Met betrekking tot de strafbaarstelling van commune discriminatie liggen de verhoudingen tussen Nederland en de internationale gemeenschap juist andersom. Regels over commune discriminatie zijn in het internationale discours niet controversieel te noemen en zij leiden nauwelijks tot discussie. In Nederland

116 Van Schaik 2000, p. 70/83.

117 Van Noorloos 2011, p. 230 en 248.

118 Van Noorloos 2011, p. 248. Zo claimt Wilders voor zichzelf een ongelimiteerde vrijheid van meningsuiting, maar wil hij tegelijkertijd de Koran verbieden.

daarentegen heeft de wetgever expliciete strafbaarstelling in de loop der jaren steeds consequent afgewezen. Naar aanleiding van CERD, dat verplicht tot strafbaarstelling van racistische gewelddaden, heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat voor aanvulling van de bestaande strafbepalingen die zijn gericht tegen het plegen van geweld geen aanleiding is.¹¹⁹

Naast CERD bevatten ook de Durban Declaration, de algemene beleidsaanbevelingen en de landenrapporten van ECRI over Nederland, artikel 14 EVRM en het EU Kaderbesluit regels over commune discriminatie. In de Durban Declaration en de beleidsaanbevelingen van ECRI wordt het belang benadrukt van strafbepalingen die het bestaan van een discriminatoir motief bij de dader van een commuun delict als strafverzwarende omstandigheid aanmerken. In het Kaderbesluit van de EU wordt eveneens op deze mogelijkheid gewezen, maar wordt het voldoende geacht als, op welke wijze dan ook, met het bestaan van een dergelijk motief rekening kan worden gehouden bij het bepalen van de strafmaat.

De Nederlandse regering is vandaag de dag nog altijd van mening dat de bestaande bepalingen die het onderliggende commune delict bestraffen afdoende zijn om aan de internationale verplichtingen te voldoen. Dit blijkt onder andere uit de kabinetsreactie op het derde landenrapport van ECRI¹²⁰ en dit standpunt is recentelijk nog herhaald in reactie op het verzoek van de Federatie van Nederlandse Verenigingen tot Integratie van Homoseksualiteit COC Nederland (COC)¹²¹ tot invoering van ‘hate crime-wetgeving’ in het Wetboek van Strafrecht. Hetgeen in de onderstaande passage wordt opgemerkt in het licht van de discriminatiegrond homo- of heteroseksuele gerichtheid, geldt ook voor de overige wettelijke discriminatiegronden.

‘Het kabinet acht het niet noodzakelijk om een hatecrime-artikel in te voeren. Het beledigen van, aanzetten tot haat jegens of discriminatie van mensen wegens hun seksuele gerichtheid, is strafbaar op grond van de artikelen 137c en 137d Sr. Overtreding van deze ruime strafbepalingen wordt bedreigd met een maximum van een jaar gevangenisstraf. (...)

Tevens is in de Aanwijzing als uitgangspunt opgenomen, dat bij elk ander delict dat wordt gepleegd met een discriminatoir (ook homofob) motief, de strafeis met 25 procent wordt verhoogd. Met deze strafbepalingen en met het actieve vervolgingsbeleid van het OM ter zake, is voorzien in een adequaat instrumentarium om op te treden tegen uitingen van homofobie. Invoering van een hatecrime-bepaling heeft in dit verband geen toegevoegde waarde.’¹²²

Uit deze passage kan worden afgeleid dat de Nederlandse regering in de strafwet slechts plaats ziet voor strafbaarstelling van het beledigen van, aanzetten tot haat

119 *Kamerstukken II* 1967/68, 9724, nr. 3, p. 5.

120 *Kamerstukken II* 2008/09, 30 950, nr. 13.

121 De belangenorganisatie voor homoseksuele mannen, lesbische vrouwen, biseksuelen en transgen- ders kreeg in de jaren veertig de (schuil)naam Cultuur- en Ontspanningscentrum en daar komt de afkorting COC vandaan.

122 *Kamerstukken II* 2009/10, 27 017, nr. 517, p. 6.

of geweld jegens of discriminatie van mensen wegens een van de wettelijke discriminatiegronden. Het aanmerken van het discriminatoire motief als een strafverzwarende omstandigheid daarentegen, behoeft naar de mening van het kabinet niet bij wet plaats te vinden, maar daaraan kan invulling worden gegeven via de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie en de rechterlijke vrijheid van straftoemeting. Hoewel niet zo expliciet benoemd, wordt in dat opzicht hoogst waarschijnlijk van belang geacht dat het zwaarder bestraffen van het motief van de dader niet goed past binnen de systematiek van de Nederlandse strafwet. Uitgangspunt is dat misdadigers worden bestraft op grond van hun daden en niet op grond van gevoelens en gedachten.¹²³ Wanneer het motief van de dader invloed heeft op de hoogte van de straf zouden die gevoelens en gedachten in wezen wel bepalend zijn.

Dat de Nederlandse strafwet geen bepalingen kent die een discriminatoire motief als strafverzwarende omstandigheid aanmerken, lijkt niet te leiden tot strijdigheid met internationale verdragen. In geen van de juridisch bindende rechtsinstrumenten is de expliciete eis neergelegd dat een algemene bepaling in de wet dient te zijn opgenomen op grond waarvan een discriminatoire motief zwaarder wordt bestraft. Het betreft veelal een resultaatsverplichting, en of een strafverhoging wordt bereikt door middel van wetgeving of op grond van de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie en de rechterlijke vrijheid van straftoemeting maakt daarbij niet uit.

2.5 Strafbaarstelling van commune discriminatie in de VS, het VK en Nederland

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de strafbaarstelling van commune discriminatie in Nederland afwijkt van wat internationaal gezien gebruikelijk is. Vanwege het ontbreken van wetgeving op dat terrein, bestaat bovendien onduidelijkheid over de ontstaansgeschiedenis en definitie van commune discriminatie in Nederland. Deze vorm van discriminatie wordt daarom nog eens nader onder de loep genomen en vergeleken met de situatie in twee landen waar commune discriminatie, of, in de internationale benaming, *hate crime* al langere tijd is strafbaar gesteld: de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.¹²⁴

2.5.1 De Verenigde Staten

In Amerika is *hate crime* in 1990 op federaal niveau officieel erkend als vorm van criminaliteit in de *Hate Crime Statistics Act*. Voorafgaand daaraan is sinds de jaren zeventig en tachtig door politieke bewegingen die de belangen behartigen van homoseksuelen, Afro-Amerikanen en vrouwen herhaaldelijk het belang

¹²³ Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 13.

¹²⁴ *Hate crime* dient te worden onderscheiden van *hate speech*. Hoewel de term *hate crime* zich niet eenvoudig laat vertalen naar Nederlandse begrippen, valt deze nog het meest te vergelijken met commune discriminatie. Het gaat veelal om (ernstige) geweldsdelicten die zijn gepleegd uit discriminatoire motieven.

benadrukt van wetgeving op het gebied van hate crime.¹²⁵ Zij werden in hun roep om strafbaarstelling bijgestaan door maatschappelijke belangenorganisaties als de *Anti-Defamation League of B'nai B'rith* (ADL) en de *National Association for the Advancement of Coloured People* (NAACP), die opkomen voor gelijke rechten van Joden en Afro-Amerikanen, en organisaties die de politie vertegenwoordigen zoals de *International Association of Chiefs of Police* (IACP), de *National Sheriffs' Association* (NSA) en de *National Organization of Black Law Enforcement Officers* (NOBLE).¹²⁶ Daarnaast doken in de loop van de jaren tachtig in de media steeds meer berichten op over het toenemende aantal discriminatoir gemotiveerde misdrijven.¹²⁷ Verschillende staten bleken gevoelig voor de lobby om strafbaarstelling van hate crime en stelden wetgeving op. Zij werden daarin uiteindelijk gevolgd door de federale overheid.

De strafbaarstelling van hate crime is in de Verenigde Staten derhalve vooral beïnvloed door organisaties die de belangen behartigen van de potentiële slachtoffers van deze vorm van criminaliteit.¹²⁸ Deze nadruk op het slachtoffer is ook zichtbaar in de argumenten die worden gebruikt ter rechtvaardiging van het zwaarder bestraffen van hate crime. Ten eerste wordt gesteld dat slachtoffers van hate crime ernstige emotionele schade ondervinden omdat zij worden aangevallen om wie zij zijn, vanwege hun identiteit.¹²⁹ De schade zou bovendien niet beperkt blijven tot het slachtoffer zelf, maar heeft zijn weerslag op de hele bevolkingsgroep waarvan deze onderdeel uitmaakt. Volgens Lyons vormt dit het voornaamste argument om hate crime zwaarder te bestraffen.¹³⁰ Ten tweede wordt aan hate crime, ongeacht de ernst van het onderliggende delict, een verwoestend effect op de samenleving toegeschreven, omdat het gevoelens van angst, wantrouwen en vijandigheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de hand zou werken.¹³¹

Hate crime wetgeving heeft in Amerika de nodige controverse opgewekt. Tegenstanders beargumenteren dat het zwaarder bestraffen van hate crime in strijd is met de grondwet, aangezien het discriminatoire motief vooral wordt afgeleid uit de woorden die door de verdachte zijn geuit, waardoor de vrijheid van meningsuiting wordt ingeperkt.¹³² Daarnaast stellen zij dat het zwaarder bestraffen van hate crime onwenselijk is omdat daarmee de belangen van minderheidsgroepen worden gesteld boven die van de meerderheid en wettelijke normen juist voor iedereen gelijk zouden moeten opgaan.¹³³ Verder verzetten zij zich tegen de aanname dat een discriminatoir motief verwerpelijker is dan

125 Nolan, Akiyama & Berhanu 2002, p. 137 en Cogan 2002, p. 173-174.

126 Nolan & Akiyama 1999, p. 115.

127 Martin 1995, p. 303.

128 Al lukt het niet alle maatschappelijke belangenorganisaties om voet aan de grond te krijgen. De aandacht is vooral uitgegaan naar organisaties die de Joodse, Afro-Amerikaanse en – in iets mindere mate – de homoseksuele gemeenschap vertegenwoordigen.

129 Martin 1995, p. 305.

130 Lyons 2008, p. 110.

131 Martin 1995, p. 305.

132 Bell 2002, p. 46.

133 Ray & Smith 2001, p. 213.

andere motieven als wraak of angst en wijzen zij op de moeilijkheden die het discriminatoire motief in de praktijk oplevert bij de opsporing en berechting van hate crimes.¹³⁴ Ondanks de hevige kritieken die het heeft opgeroepen, is de hate crime wetgeving in de Verenigde Staten nog altijd van kracht.

2.5.2 *Het Verenigd Koninkrijk*

In de Engelse literatuur wordt veelal opgemerkt dat de verhoogde aandacht voor hate crime of *racially aggravated crime* uit de Verenigde Staten is overgewaaid.¹³⁵ Nadat zich begin jaren tachtig in onder andere Brixton en Toxteth grootschalige rassenrellen hadden voorgedaan, wisten maatschappelijke belangenorganisaties als Nacro, de *Commission for Racial Equality* (CRE) en de *Interdepartmental Race Attacks Group* (RAG) het onderwerp in het Verenigd Koninkrijk op de politieke kaart te zetten door zich in te zetten voor bewustzijn en verbetering van de positie van slachtoffers van racially motivated crime.¹³⁶ Het rapport 'Racial Attacks' dat in het jaar 1981 door *Home Office* werd opgesteld wordt in dat opzicht gezien als een keerpunt. Daarin werd geconcludeerd dat racially motivated crimes bijzonder kwalijk zijn, dat zij vaker voorkomen dan verwacht en dat dit niet eerder was onderkend vanwege een gebrek aan betrouwbare informatiebronnen.¹³⁷ Binnen twee jaar na het verschijnen van dit rapport werd door overheidsinstanties als het *Home Office*, *Metropolitan Police* en *Association of Chief Police Officers*, beleid opgesteld waarin zij racially motivated crime als prioriteit benoemden.¹³⁸

Vervolgens trad in 1986 de Public Order Act (Part III) in werking, waarin een aantal uitlatingen en gedragingen die aanleiding geven tot rassenhaat strafbaar is gesteld. In 1998 volgde de Crime and Disorder Act, op grond waarvan bedreiging en mishandeling met een zwaardere straf worden bedreigd wanneer zij 'racially aggravated' zijn. Hoewel wetgeving was opgesteld ter bestraffing van bepaalde vormen van discriminatie en de bestrijding daarvan in beleidsregels tot een prioriteit was benoemd, stellen Dixon en Ray dat de inspanningen van de maatschappelijke belangenorganisaties tot de dood van Stephen Lawrence niet veel effect hebben gehad.¹³⁹ Lawrence, een achttienjarige jongen met een donkere huidskleur, werd in 1993 door vijf blanke jongens doodgestoken vanwege vermoedelijk racistische motieven.

Het opsporingsonderzoek naar de moord op Lawrence leidde niet tot vervolging van de vijf daders, wat weer een groot wantrouwen bij de allochtone bevolking jegens de politie teweegbracht. De politie werd beschuldigd van institutioneel racisme. De bevindingen uit het onderzoek naar de werkwijze van de politie in de Lawrence-zaak onder leiding van Sir William Macpherson

134 Martin 1995, p. 304.

135 Ray & Smith 2001, p. 209 en Dixon & Ray 2007, p. 110.

136 Dixon & Ray 2007, p. 114.

137 House of Commons Home Affairs Committee 1982.

138 Bowling 1998, p. 58.

139 Dixon & Ray 2007, p. 114.

hebben een sterke verbetering van de positie van slachtoffers van racially aggravated crime tot gevolg gehad.¹⁴⁰ Sindsdien is de politie verplicht om wanneer een slachtoffer of een andere betrokkene aangeeft dat sprake is van een racially aggravated crime altijd het delict als zodanig te registreren en daarnaar onderzoek te verrichten.

Ray en Smith en Bowling schrijven de opkomst van en veranderingen in hate crime-wetgeving uitsluitend toe aan inspanningen van organisaties die de belangen van potentiële slachtoffers van racially aggravated crime behartigen.¹⁴¹ Daarmee neemt het slachtofferperspectief in het Verenigd Koninkrijk bij de strafbaarstelling van racially aggravated crime zo mogelijk een nog prominente plaats in dan in de Verenigde Staten. De rechtvaardiging voor het zwaarder bestraffen van een racistisch motief wordt dan ook gezocht in de ernstige emotionele schade die het slachtoffer en de overige leden van de desbetreffende bevolkingsgroep leiden en het ontwrichtende effect daarvan op de samenleving.¹⁴² De wetgeving die het zwaarder bestraffen van racistische en anderszins discriminatoire motieven mogelijk maakt, heeft in het Verenigd Koninkrijk eveneens geleid tot kritiek, maar in mindere mate dan in de Verenigde Staten.¹⁴³

2.5.3 Nederland

In Nederland is niet veel bekend over de wijze waarop de strafbaarstelling van commune discriminatie tot stand is gekomen. Deze vorm van discriminatie wordt, ogenschijnlijk uit het niets, in 1993 voor het eerst beschreven in beleidsregels van het openbaar ministerie. Voorafgaand daaraan hebben zich kennelijk ontwikkelingen voorgedaan die het openbaar ministerie er toe hebben bewogen om, ondanks het uitblijven van formele wetgeving op dat gebied, de tot dan toe dominante definitie van strafbare discriminatie uit te breiden en daaronder ook commune discriminatie te verstaan. Om welke ontwikkelingen het gaat is niet direct duidelijk.

Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat in de Nederlandse media rond die tijd veel aandacht werd besteed aan rassenrellen die in 1991 in het Duitse Hoyerswerda tussen neonazi's en asielzoekers hadden plaatsgevonden, waarbij 32 gewonden vielen. Volgens Witte had alle media-aandacht ertoe geleid dat het publiek zich de vraag stelde of een stijging van discriminatoire incidenten zich ook in Nederland zou kunnen voordoen.¹⁴⁴ In twee publicaties over racistisch en extreem-rechts geweld in Nederland die kort daarna verschenen, leek die vraag bevestigend te worden beantwoord.¹⁴⁵ Het expliciet benoemen van commune discriminatie in beleidsregels zou derhalve kunnen dienen om tegenwicht te bieden aan de waargenomen stijgende lijn in racistisch geweldsdelicten.

140 Iganski 2007, p. 233.

141 Ray & Smith 2001, p. 213 en Bowling 1998.

142 Ray & Smith 2001, p. 213.

143 Dixon & Ray 2007, p. 112.

144 Witte 1995, p. 142.

145 Van Donselaar 1993, p. 51 en Buis & Van Donselaar 1994, p. 65.

Anders dan in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk kan in Nederland de invloed van maatschappelijke belangenorganisaties op het ontstaan van het fenomeen commune discriminatie niet worden gemeten. De lobby om strafbaarstelling verloopt in Nederland anders dan in deze beide landen en vindt meer in het verborgene plaats, via het maatschappelijke middenveld. Er zijn dan ook geen geschreven bronnen te vinden waaruit blijkt welke partijen zich precies daarvoor hebben hard gemaakt. Het is goed mogelijk dat er geluiden waren uit de richting van maatschappelijke belangorganisaties als de ADB's, de Anne Frank Stichting, het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) of het COC Nederland. Deze waren in de periode dat de Richtlijn Discriminatie 1993 werd opgesteld ook al actief. Naar hun invloed blijft het bij een gebrek aan bewijs daarvoor echter gissen. In de afgelopen jaren is de zichtbaarheid van de lobby door maatschappelijke belangenorganisaties wel wat toegenomen. De roep om strafbaarstelling van commune discriminatie van met name het COC Nederland zijn bij tijd en wijle duidelijk hoorbaar. De wetgever ziet daar echter tot op de dag van vandaag het nut en de noodzaak niet van in.

Eveneens denkbaar is dat de mogelijkheid om commune discriminatie zwaarder te bestraffen in samenspraak met de minister van Justitie door het openbaar ministerie is geïnitieerd. Tussen het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie vindt in de praktijk met regelmaat overleg plaats. Zo worden Richtlijnen en Aanwijzingen voordat zij worden uitgevaardigd aan de minister van Justitie voorgelegd. Ook dit soort interacties vindt in Nederland echter achter gesloten deuren plaats. Dat over de aanpak van discriminatie destijds overleg heeft plaatsgevonden tussen het openbaar ministerie en de toenmalig minister van Justitie kan worden afgeleid uit een toespraak van Hirsch Ballin tijdens de op 9 april 1992 gehouden conferentie 'Bestrijding van discriminatie: een ander probleem'. Bij die gelegenheid stelde Hirsch Ballin direct hoge prioriteit te hebben gegeven aan wetgeving en aan actie door de politie en het openbaar ministerie tegen discriminatie.¹⁴⁶ Kort daarna werd de Richtlijn Discriminatiezaken 1993 van kracht, die eisen stelde aan de werkwijze van de politie en het openbaar ministerie in discriminatiezaken. Of de zwaardere bestraffing van commune discriminatie ook tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie is besproken, valt echter niet met zekerheid te zeggen.

Blijkens de Aanwijzing Discriminatie 2007 ligt de rechtvaardiging voor (zwaardere) bestraffing van (commune) discriminatie in de ontwrichtende werking van deze vorm van criminaliteit op de samenleving. Het College van procureurs-generaal heeft het als volgt geformuleerd:

'Het belang van discriminatiebestrijding is groot. Iedere burger moet zich een volwaardig burger weten en voelen en gevrijwaard blijven van uitlatingen en handelingen die hem als lid van een vermeend minderwaardige groep bestempelen. (...) Alle [in de Aanwijzing genoemde] gedragingen zijn uitingen van onverdraag-

146 Zie daarover Witte 2010, p. 110.

zaamheid jegens medemensen die uit maatschappelijk oogpunt niet getolereerd kunnen worden.¹⁴⁷

Niet het slachtofferperspectief lijkt in Nederland ten grondslag te liggen aan de zwaardere bestraffing van een commune achtergrond bij een discriminatoir motief, maar de wens van de minister van Justitie en/of het openbaar ministerie om de verhoudingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de samenleving te reguleren. De wijze waarop de strafbaarstelling van commune discriminatie in Nederland – zichtbaar – tot stand is gekomen wijkt dus af van die in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

2.5.4 De rol van het discriminatoire motief

Er is nog iets anders dat de strafbaarstelling van commune discriminatie in Nederland zo uniek maakt en dat heeft te maken met de rol van het discriminatoire motief. In de internationale literatuur wordt een drietal manieren onderscheiden op grond waarvan bewijs kan worden geleverd van het discriminatoire aspect bij een commuun delict. De eerste is de zogenaamde *motive test*, op grond waarvan bewezen moet worden dat de dader het delict heeft gepleegd uit vijandigheid, haat of vooroordeel jegens de groep waartoe het slachtoffer behoort. Centraal staat met andere woorden het discriminatoire motief van de dader.

De tweede bewijsstandaard is de *group selection test*, waarbij bewijs geleverd dient te worden van het feit dat de dader het slachtoffer opzettelijk en op grond van zijn of haar lidmaatschap van een door de wet beschermde groep, heeft uitgekozen. Deze bewijsstandaard wordt geacht minder zwaar te zijn dan de eerste, aangezien anders dan bij het vaststellen van het motief van de dader, niet bewezen hoeft te worden dat negatieve gevoelens die de dader koestert jegens de groep waartoe het slachtoffer behoort, tot het misdrijf hebben geleid. Voldoende is het om vast te stellen dat de dader het slachtoffer heeft uitgekozen omdat deze deel uitmaakt van een bepaalde groep. Of de dader ook negatieve gevoelens jegens die groep koestert, is niet van belang. Een voorbeeld kan het verschil tussen beide bewijsstandaarden wellicht verduidelijken. Wanneer een dief een Joods slachtoffer uitkiest om te beroven, niet omdat hij een hekel heeft aan Joden, maar omdat hij denkt dat alle Joden rijk zijn, zou toepassing van de *motive test* niet leiden tot strafverzwaring, maar de *group selection test* wel.¹⁴⁸

De derde manier waarop bewijs geleverd kan worden van het discriminatoire aspect bij een commuun delict, wordt de *demonstration of hostility test* genoemd. Deze bewijsstandaard is volgens Mason het minst zwaar en het minst gebruikelijk.¹⁴⁹ In onder andere het Verenigd Koninkrijk en West-Australië wordt deze standaard gebruikt in aanvulling op de *motive test*. Indien onvol-

147 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 1 [mijn toevoeging – CG].

148 Mason 2010, p. 8-9.

149 Mason 2010, p. 9.

doende bewijs voorhanden is om het discriminatoire motief van de dader vast te stellen, wordt de *demonstration of hostility test* gebruikt. Onder deze standaard dient bewezen te worden dat de dader zich tijdens of voorafgaand aan het delict vijandig heeft uitgelaten over het slachtoffer vanwege diens lidmaatschap van een bepaalde groep. Dit bewijs wordt in ieder geval geacht te zijn geleverd als de dader discriminerende beledigingen heeft geuit.¹⁵⁰

In het onderstaande zal ik betogen dat in Nederland gebruik wordt gemaakt van de derde en laatste bewijsstandaard die internationaal gezien vrij ongebruikelijk is. Een belangrijk gegeven daarvoor is ten eerste dat de bestraffing van commune discriminatie in Nederland niet op zichzelf staat, maar dat deze voortkomt uit en afhankelijk is van de regeling van specifieke discriminatie. Specifieke discriminatie wordt in de Aanwijzing 2007, in tegenstelling tot de Aanwijzingen 1999 en 2003 waarin de term ‘meest zuivere vorm van discriminatie’ werd gebruikt, aangeduid als ‘grondvorm’ van discriminatie. Het woord ‘grondvorm’ betekent volgens de Van Dale ‘oudste vorm waaruit zich jongere vormen hebben ontwikkeld’. De afhankelijkheidsrelatie tussen specifieke en commune discriminatie blijkt eveneens uit het gebruik van de term ‘commune delicten met een discriminatoir aspect ex artikel 137c’ in de Aanwijzing.¹⁵¹ Het discriminatoire aspect bij een commun delict is derhalve afhankelijk van en wordt afgeleid uit de bescherming die artikel 137c biedt. Anders dan bij specifieke discriminatie staat bij commune discriminatie echter primair de bescherming van een individu of een goed centraal. Het commune delict vormt de kern van de strafbaarstelling, terwijl het discriminatoire element slechts een bijkomende en strafverzwarende factor is. Zowel het commune delict als het discriminatoire aspect zijn niet geadresseerd aan een groep in zijn totaliteit, maar concentreren zich op het slachtoffer als onderdeel van die groep.

Daarnaast verschilt de Nederlandse uitwerking van die in de meeste andere landen omdat de rol van het discriminatoire motief van de dader in Nederland niet zo duidelijk tot uitdrukking komt. In de Aanwijzing wordt slechts één keer expliciet verwezen naar het motief:

‘Daarnaast worden er vele “gewone” delicten gepleegd, waarbij discriminatoire aspecten – doorgaans als motief op de achtergrond – een rol spelen.’¹⁵²

Voor het overige wordt gebruik gemaakt van de termen ‘discriminatoire achtergrond’, ‘discriminatoir element’ en ‘discriminatoir aspect’. Geconcludeerd lijkt te kunnen worden dat niet het motief, maar de bredere context waaruit de intentie van de dader blijkt, in Nederland maatgevend is. Dit kan met het oog op het daadgerichte karakter van de Nederlandse strafproces worden verklaard. Een misdadiger wordt bestraft op grond van zijn daden en niet op grond van zijn gevoelens en gedachten alleen. Het enkele motief van een dader is een interne

150 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de drie bewijsstandaarden Mason 2010, p. 8-10.

151 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 10.

152 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 1.

en subjectieve aangelegenheid. Door van dit motief te abstraheren en meerdere feiten en omstandigheden in aanmerking te nemen die het bestaan van een discriminatoir motief aannemelijk maken, wordt dit bezwaar enigszins onderhouden.

Dat in Nederland wordt geabstraheerd van het discriminatoire motief van de dader, blijkt eveneens uit het onderscheid dat wordt gemaakt tussen commune delicten waarbij het discriminatoire aspect als zelfstandig feit ten laste kan worden gelegd en commune delicten waarbij dat niet mogelijk is. In de Aanwijzing wordt bepaald dat zaken waarin het discriminatoire aspect als zelfstandig feit ten laste kan worden gelegd altijd ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan de discriminatieofficier van justitie. Die beslist vervolgens of hij de zaak zelf afdoet of de verdere afdoening overlaat aan de zaakofficier.¹⁵³ Van zaken waarin het discriminatoire aspect niet als zelfstandig feit ten laste kan worden gelegd wordt niet dwingend voorgeschreven dat deze aan de discriminatieofficier worden voorgelegd. Dit betekent niet dat in commune delicten waarbij het discriminatoire delict niet als zelfstandig feit ten laste gelegd kan worden, geen vervolging kan worden ingesteld. Blijkens de Aanwijzing heeft de vervolging van dergelijke delicten echter geen prioriteit. Het aannemelijk maken van een discriminatoire achtergrond zal bij commune delicten met een discriminatoir aspect dat niet zelfstandig ten laste kan worden gelegd ook moeilijker zijn dan bij delicten waar discriminerende uitlatingen een zelfstandig strafbaar feit opleveren. Daaraan kunnen dus ook pragmatische overwegingen ten grondslag liggen.

Hoewel in de Aanwijzing niet expliciet wordt genoemd wat de reden is dat alleen de vervolging van commune delicten waarbij het discriminatoire aspect als zelfstandig feit ten laste kan worden gelegd prioriteit heeft, lijkt op grond van het bovenstaande aannemelijk dat dit komt doordat het openbaar ministerie de voorkeur geeft aan de derde bewijsstandaard. De wijze waarop in Nederland aan commune discriminatie invulling is gegeven wijkt wat dat betreft af van de situatie in veel andere landen, waar hoofdzakelijk de eerste of tweede bewijsstandaard wordt gehanteerd. In wezen heeft de wijze waarop commune discriminatie in de Nederlandse strafrechtspleging vorm heeft gekregen, veel overeenkomsten met die van specifieke discriminatie. Bestrafing vindt bij specifieke discriminatie eveneens voornamelijk plaats op grond van door de dader geuite en objectief vast te stellen discriminerende woorden. Voor specifieke discriminatie dienen uitingen echter te verwijzen naar een hele groep, terwijl een discriminerende uitlating die tegen het slachtoffer in enkelvoud is gericht, voor commune discriminatie voldoende is.

153 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 9.

Hoofdstuk 3

De politie en discriminatiebestrijding

De belangstelling voor discriminatiebestrijding gaat op zowel internationaal als nationaal niveau verder dan de strafbaarstelling alleen. Ook over de handhaving van die wettelijke bepalingen en de registratie van discriminatie-incidenten, is het nodige bepaald. Bij zowel registratie als handhaving speelt de politie als eerste schakel in de strafrechtsketen een belangrijke rol. In dit hoofdstuk wordt allereerst uiteengezet welke eisen door de internationale gemeenschap aan het optreden van de politie in discriminatiezaken zijn gesteld. Vervolgens wordt ingegaan op regels op nationaal niveau die door externe partijen aan de politie zijn opgelegd en op de invulling die de politieorganisatie daaraan heeft gegeven in interne beleidsregels. Het hoofdstuk eindigt met een vooruitblik op de wijze waarop de politie in de praktijk uitvoering geeft aan het discriminatiebeleid, of althans wat daarover tot nu toe uit onderzoek bekend is.

3.1 Het internationale kader

Alle internationale rechtsinstrumenten die in het voorgaande hoofdstuk zijn besproken, stellen eisen aan de handhaving van de nationale discriminatiebepalingen. De mate waarin zij rechtstreeks betrekking hebben op het politieoptreden en de gedetailleerdheid van de regels, zijn onderling echter verschillend. In deze paragraaf wordt eerst afzonderlijk stil gestaan bij een algemene beleidsaanbeveling van ECRI, waarin de rol van de politie bij de bestrijding en registratie van discriminatie minutieus is beschreven. De overige rechtsinstrumenten zijn minder gedetailleerd en lenen zich voor een gezamenlijke bespreking. Voor zover mogelijk wordt niet alleen inhoudelijk ingegaan op de eisen die aan het politieoptreden worden gesteld, maar komen ook het doel en de achtergronden daarvan aan bod.

3.1.1 ECRI

In september 2007 heeft ECRI een elfde algemene beleidsaanbeveling uitgevaardigd die exclusief is gewijd aan de rol van de politie bij de bestrijding van racisme. Hoewel de Commissie signaleert dat op nationaal en internationaal niveau al uitgebreide aandacht bestaat voor dit onderwerp en diverse internationale organisaties aanbevelingen op dat gebied hebben gedaan, ziet zij voor zichzelf als onafhankelijk mensenrechtenorgaan evengoed een belangrijke taak

wegelegd.¹ In de visie van de Commissie dient de politie bij haar optreden mensenrechten, democratie en de rechtsstaat te eerbiedigen en de naleving daarvan onder de bevolking te bevorderen. Op die manier ook kan de politie een positieve bijdrage leveren aan de bestrijding van discriminatie.² De afgelopen jaren is volgens ECRI echter een omgekeerde tendens zichtbaar, klaarblijkelijk als gevolg van de ‘oorlog tegen terrorisme’.³ Zo bereikten de Commissie aanwijzingen dat de politie zich schuldig maakt aan het plegen van racistische misdrijven en dat men bij de opsporing van strafbare feiten gebruikt maakt van *racial profiling*.⁴ Het opstellen van de elfde beleidsaanbeveling acht ECRI noodzakelijk als stimulans voor de politie om veiligheid voor en de fundamentele rechten van een ieder te waarborgen.⁵

De Commissie toont zich in de Memorie van Toelichting bij de beleidsaanbeveling bewust van de complexe realiteit van het alledaagse politiewerk in een pluriforme samenleving, maar stelt tegelijkertijd vast dat wegen die de politie lijkt te zijn ingeslagen daarvoor geen oplossing bieden. Ten eerste omdat de politie zo zelf mensenrechten zou schenden. Ten tweede omdat daarmee vooroordelen en stereotypen over bepaalde minderheidsgroepen zouden worden versterkt die als een voedingsbodem kunnen dienen voor racistisch handelen door de gehele bevolking. Ten slotte omdat *racial profiling* niet effectief zou zijn en niet zou bijdragen aan het vergroten van de veiligheid. Volgens ECRI kan de legitimiteit van het politieoptreden alleen worden gewaarborgd wanneer zij op het vertrouwen en de medewerking kan rekenen van alle bevolkingsgroepen, zowel meerderheid als minderheid. Dat vormt dan ook het centrale uitgangspunt van de elfde beleidsaanbeveling.⁶

Allereerst wordt een aantal maatregelen uiteengezet die lidstaten moeten nemen om racistisch handelen van politieambtenaren, onder andere *racial profiling*, tegen te gaan. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor het politieoptreden in gevallen waarin zich racistische misdrijven tussen burgers onderling hebben voorgedaan. Onder verwijzing naar de uitspraak van het Europese Hof in de zaak *Secic tegen Kroatië*,⁷ benadrukt de Commissie dat lidstaten zich ervan moeten verzekeren dat de politie zorgvuldig onderzoek

1 ECRI, *General Policy Recommendation N°11 on combating racism and racial discrimination in policing*, CM(2007)116, 7 August 2007, Explanatory Memorandum, § 21: ‘Combating racism and racial discrimination in policing has been the subject of extensive national and international attention from different angles, and recommendations have been issued accordingly by other international organisations. Therefore, while trying to be as comprehensive as possible, ECRI has decided to make a special focus on those aspects of combating racism and racial discrimination in policing in respect of which it can bring specific added value as an independent human rights monitoring body of the Council of Europe specialised in combating racism and racial discrimination.’

2 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, p. 1.

3 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, Explanatory Memorandum, § 24.

4 ‘Racial profiling’ is het zonder objectieve of redelijke grond gebruik maken van zaken als ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit, nationale en etnische achtergrond bij controles, surveillance en andere rechtshandhavende handelingen.

5 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, Explanatory Memorandum, § 23.

6 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, Explanatory Memorandum, § 24.

7 Zie voor bespreking van de zaak *Secic v. Kroatië* § 2.1.2.1.

verricht naar racistische misdrijven en dat ook bij commune delicten een eventueel racistisch motief in het onderzoek wordt betrokken. Daarnaast is volgens ECRI van belang dat lidstaten registratie bijhouden van alle racistische voorvallen en nagaan in hoeverre deze incidenten strafrechtelijk zijn vervolgd en uiteindelijk als racistisch misdrijf zijn gekwalificeerd. Tot slot dienen slachtoffers en getuigen van racistische incidenten te worden aangespoord om zich bij de politie te melden.⁸

Om aan de drie bovengenoemde maatregelen te kunnen voldoen, reikt de Commissie de lidstaten in haar beleidsaanbeveling één oplossing aan: het hanteren van een brede definitie van racistische incidenten. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen racistische misdrijven enerzijds en racistische incidenten anderzijds. De term racistische misdrijven verwijst naar commune delicten die uit een racistisch motief worden begaan, maar ook naar delicten waarbij het racistische element inherent is aan de gedraging. Bijvoorbeeld het aanzetten tot haat of het deelnemen aan een racistische organisatie.⁹ Onder de term racistische misdrijven wordt derhalve zowel specifieke als commune discriminatie verstaan. Ruimer dan de term racistische misdrijven is de term racistische incidenten. Daaronder worden alle incidenten verstaan die door enig persoon, bijvoorbeeld het slachtoffer of een getuige, als racistisch worden ervaren.

Zodra een incident door een persoon als racistisch is ervaren, zou deze op grond van de elfde beleidsaanbeveling van ECRI door de politie als racistisch incident moeten worden geregistreerd. Is een incident eenmaal bestempeld als racistisch incident dan dient vervolgens nauwgezet onderzoek te worden verricht naar het vermoede racistische motief. Bij het registreren en onderzoeken van discriminatiezaken door de politie moet volgens ECRI niet de visie van de politie op het incident voorop staan, maar die van de betrokken partijen. Voldoende is dat bij enig persoon, bijvoorbeeld het slachtoffer, het vermoeden bestaat dat racisme een rol heeft gespeeld. Om als racistisch incident te worden aangemerkt hoeft zelfs niet vast te staan dat het incident ook strafbaar is. Of een racistisch incident ook een racistisch misdrijf is, zal pas in de loop van het onderzoek duidelijk worden en dient uiteindelijk door de rechter te worden bepaald.¹⁰

Het hanteren van een brede definitie heeft volgens ECRI als belangrijk voordeel dat de registratie van racistische incidenten wordt verbeterd en dat de politie alle racistische misdrijven grondig onderzoekt en bij commune delicten niet aan het racistische motief van de dader voorbij zal gaan.¹¹ Ook geeft een dergelijke werkwijze van de politie aan slachtoffers van racisme het signaal af dat hun stem wordt gehoord en dat zij serieus worden genomen. Dit zou het vertrouwen van minderheidsgroepen in de politie vergroten, wat weer kan leiden

8 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, § 11-13.

9 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, § 63.

10 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, § 62.

11 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, § 75.

tot meer meldingen van racistische incidenten. De Commissie heeft zich blijkens de Memorie van Toelichting bij het opstellen van de elfde beleidsaanbeveling laten inspireren door de situatie in Engeland.¹² Daarbij wordt in paragraaf 3.4.2 nog stil gestaan.

3.1.2 Overige internationale rechtsinstrumenten

Ook de andere internationale rechtsinstrumenten die in het vorige hoofdstuk aan bod zijn gekomen, hebben allemaal implicaties voor de handhaving van de discriminatiewetgeving door lidstaten, zij het dat zij minder gedetailleerde regels bevatten dan de elfde algemene beleidsaanbeveling van ECRI. Oordelend naar de letterlijke Verdragstekst, lijkt CERD alleen inhoudelijke eisen te stellen aan de nationale discriminatiebepalingen en niet aan de handhaving daarvan. Uit algemene aanbevelingen en uitspraken in individuele zaken van het CERD-Comité (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*), dat tot taak heeft de toepassing van CERD te bewaken en waarbij burgers zich kunnen beklagen als alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, blijkt echter dat het Verdrag wel degelijk gevolgen heeft voor de strafrechtelijke handhaving van de nationale discriminatiebepalingen.

Het CERD-Comité maakt in 1985 in haar twaalfde *General Recommendation* duidelijk dat zij door lidstaten niet alleen geïnformeerd wenst te worden over nationale wetgeving die uitvoering geeft aan artikel 4(a) van het Verdrag, maar ook over ‘decisions taken by the competent national tribunals and other State institutions regarding acts of racial discrimination’.¹³ Deze informatieplicht wordt afgeleid uit de tekst van artikel 4 op grond waarvan lidstaten onverwijld positieve maatregelen moeten nemen ter uitbanning van rassendiscriminatie. Het CERD-Comité heeft dit standpunt in de loop der jaren diverse malen en in steeds sterkere bewoordingen herhaald. Zo wordt in de vijftiende algemene aanbeveling uit 1993 benadrukt dat de verplichtingen uit artikel 4 een dwingend karakter hebben. Volgens het CERD-Comité kunnen lidstaten daaraan alleen voldoen wanneer zij niet slechts discriminatiewetgeving opstellen, maar deze ook effectief handhaven. Dit beargumenteert zij door te stellen dat (dreiging met) racistische gewelddaden vergelijkbare gedragingen kunnen opwekken en tot een atmosfeer van vijandigheid leiden. Indien dergelijke incidenten zich voordoen wordt derhalve alleen aan de Verdragsverplichtingen voldaan wanneer de lidstaten daartegen onmiddellijk optreden.¹⁴

12 ECRI, *General Policy Recommendation N°11*, § 74.

13 CERD-Comité, *General Recommendation 7 on Implementation of article 4: Legislation to Eradicate Racial Discrimination*, 23 augustus 1985, <[www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/c5a2e04b85557870c12563ee003e883f?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/c5a2e04b85557870c12563ee003e883f?Opendocument)> [geraadpleegd op 1 september 2012].

14 CERD-Comité, *General Recommendation 15 on Organized violence based on ethnic origin*, 23 maart 1993, <[www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/e51277010496eb2cc12563ee004b9768?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/e51277010496eb2cc12563ee004b9768?OpenDocument)> [geraadpleegd 1 september 2012].

In datzelfde jaar doet het CERD-Comité een uitspraak in de individuele zaak L.K. tegen Nederland.¹⁵ De zaak heeft betrekking op een Marokkaans gezin dat een huurwoning krijgt aangeboden in Utrecht. Wanneer de Marokkaanse man met een vriend bij de woning aankomt om deze te bezichtigen, heeft zich daar een groep buurtbewoners verzameld die luidkeels laten weten niet nog meer buitenlanders in hun wijk te dulden. Zij schreeuwen: ‘geen buitenlanders meer in onze buurt’. Ook laat één van de buurtbewoners de Marokkaanse man weten dat zijn huis en auto in brand zullen worden gestoken wanneer hij de woning accepteert. Nadat de bezichtiging heeft plaatsgevonden, wordt uit naam van 28 buurtbewoners een petitie bij de gemeente ingediend waarin zij stellen dat de woning niet aan de Marokkaanse familie mag worden aangeboden. Volgens hen wordt meer dan vijf procent van de straat bewoond door buitenlanders en zou dit op grond van gemeentelijk beleid verboden zijn.

De Marokkaanse man meldt zich vervolgens bij de politie om aangifte te doen van discriminatie op grond van artikel 137c en 137d van het Wetboek van Strafrecht. Pas na bemiddeling door de lokale anti-discriminatievoorziening wil de politie aangifte opnemen. Wanneer deze niet leidt tot vervolging, klaagt de Marokkaanse man zich daarover bij het Gerechtshof in een artikel 12-procedure. Het beklag wordt door het Hof ongegrond verklaard omdat de petitie geen opzettelijk beledigend karakter zou hebben en niet aanzet tot discriminatie. Het CERD-Comité is het daarmee niet eens en stelt:

‘The Committee finds (...) that the remarks and threats (...) constituted incitement to racial discrimination and to acts of violence against persons of another colour or ethnic origin, contrary to article 4 (a) CERD, and that the investigation into these incidents by the police and prosecution authorities was incomplete. The Committee cannot accept any claim that the enactment of law making racial discrimination a criminal act in itself represents full compliance with the obligations of States parties under the Convention. The Committee reaffirms its view as stated in its Opinion on Communication No. 1/1984 of 10 August 1987 (Yilmaz-Dogan v. The Netherlands) that “the freedom to prosecute criminal offenses – commonly known as the expediency principle – is governed by considerations of public policy and notes that the Convention cannot be interpreted as challenging the *raison d’être* of that principle. Notwithstanding, it should be applied in each case of alleged racial discrimination in the light of the guarantees laid down in the Convention.” When threats of racial violence are made, and especially when they are made in public and by a group, it is incumbent upon the State to investigate with due diligence and expedition. In the instant case, the State party failed to do this.’¹⁶

In haar beslissing gaat het CERD-Comité vooral in op de interpretatie die in het licht van het Verdrag moet worden gegeven aan het opportuniteitsbeginsel. Dit heeft niet alleen implicaties voor de werkwijze van het openbaar ministerie, maar ook voor de politie. In de in 2005 uitgevaardigde 31^e algemene aanbeve-

15 CERD-Comité, 16 maart 1993, *L.K. v. The Netherlands*, Communication No. 4/1991.

16 CERD-Comité, 16 maart 1993, *L.K. v. The Netherlands*, Communication No. 4/1991, § 6.3-6.6.

ling van het Comité wordt dit nog eens aangescherpt. Daaruit blijkt dat politie-ambtenaren niet mogen weigeren een aangifte van racistische gedragingen op te nemen. Sterker nog, iedere weigering om aangifte daarvan op te nemen zou moeten leiden tot disciplinaire bestraffing.¹⁷ Ook wordt van lidstaten verwacht dat zij de nodige maatregelen nemen om de toegang tot de politie te vergemakkelijken voor slachtoffers van discriminatie. Bijvoorbeeld door zichtbare vertegenwoordiging in de buurten waar de potentiële slachtoffers wonen.¹⁸ Deze maatregelen worden door het CERD-Comité van belang geacht omdat slachtoffers van rassendiscriminatie veelal tot kwetsbare groepen in de samenleving behoren die zich niet bewust zouden zijn van hun rechten.

In de – niet juridisch bindende – Durban Declaration zijn eveneens internationale afspraken vastgelegd met het oog op de registratie en strafrechtelijke handhaving van racistische incidenten. De lidstaten zijn ten eerste overeengekomen dat zij diepgaand, volledig, tijdig en onafhankelijk onderzoek verrichten naar elke verboden racistische gedraging die zich voordoet. Verder moet aan het opsporingsonderzoek naar racistische delicten hoge prioriteit worden gegeven en dient deze, evenals een eventuele vervolging, consequent en voortvarend te worden opgepakt. De paragraaf waarin de maatregelen die zien op de strafrechtelijke handhaving van racistische incidenten zijn opgesomd, sluit af met een opmerking die het gedachtegoed daarachter prijsgeeft:

‘The World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance urges States (...) to ensure the right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice. In this regard, the World Conference underlines the importance of fostering awareness and providing training to the various agents in the criminal justice system to ensure fair and impartial application of the law.’¹⁹

Daaraan ligt de impliciete vooronderstelling ten grondslag dat slachtoffers van racistische incidenten tot kwetsbare groepen in de samenleving behoren die op bescherming van de overheid moeten kunnen rekenen. Ook in de passage waarin de lidstaten zijn overeengekomen registratie bij te houden van racistische incidenten die zich op hun grondgebied voordoen, speelt de positie van de slachtoffers een belangrijke rol.²⁰

Het Kaderbesluit van de EU ten slotte bevat één enkele maatregel die ziet op de handhaving van de nationale discriminatiebepalingen. Op grond van artikel 8 van het Kaderbesluit zijn lidstaten verplicht om in bepaalde gevallen ambts-halve onderzoek en vervolging in te stellen naar delicten die verband houden

17 CERD-Comité, *General Recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system*, 2005, II onder B, § 12, <www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/GC31Rev_En.pdf> [geraadpleegd op 1 september 2012].

18 CERD-Comité, *General Recommendation 31*, 2005, II onder B, § 11.

19 UN, *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Declaration, § 89, p. 45.

20 UN, *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Declaration, § 92, p. 46.

met racisme en vreemdelingenhaat. Dit geldt voor zover het gaat om de in de artikelen 1 en 2 bedoelde gedragingen (specifieke discriminatie), tenminste in de ernstigste gevallen daarvan en indien de gedraging is begaan op het eigen grondgebied van de staat. De ratio achter deze bepaling is blijkens de preambule dat slachtoffers van racisme vaak bijzonder kwetsbaar zijn en ervoor zullen terugschrikken een gerechtelijke procedure in te stellen.²¹ Ook hier wordt de minderheidspositie van de slachtoffers in de samenleving gekoppeld aan een positieve verplichting voor de overheid om een actief opsporings- en vervolgingsbeleid te voeren.

3.2 Het nationale kader

In deze paragraaf staan de nationale regelingen centraal waarin afspraken zijn vastgelegd over de handhaving en registratie van discriminatie-incidenten door de politie. Er zijn verschillende partijen bevoegd om eisen te stellen aan het politietoedelen. Zo kan het openbaar ministerie op grond van artikel 13 lid 2 Politiewet 1993 (hierna: Politiewet) aanwijzingen geven voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Nadat eerst in zijn algemeenheid is ingegaan op de verhouding tussen de politie en het openbaar ministerie in Nederland, komt de in discriminatiezaken gewenste handelwijze van de politie aan bod zoals die is neergelegd in de Aanwijzing Discriminatie. Op grond van artikel 43a Politiewet worden verder door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie eens in vier jaar de hoofdlijnen van het door de politie te voeren beleid vastgesteld. Ook bij deze zogenaamde prestatieafspraken wordt, voor zover zij betrekking hebben op de werkwijze in discriminatiezaken, stil gestaan.

3.2.1 De verhouding tussen het openbaar ministerie en de politie

De politie oefent haar taak binnen de rechtsorde uit ‘in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag’ (artikel 2 Politiewet). Wie het bevoegde gezag is, hangt af van de concrete taak die de politie uitvoert. Haar taakstelling is namelijk driedelig en kan worden onderverdeeld in handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving en hulpverlening. Houdt zij zich bezig met handhaving van de openbare orde of hulpverlening dan wordt het bevoegde gezag gevormd door de burgemeester of korpsbeheerder. Alleen voor zover de politie optreedt ter handhaving van de strafwet staat zij onder het gezag van het openbaar ministerie.

In het Wetboek van Strafvordering wordt de verhouding tussen de politie en het openbaar ministerie dan ook getypeerd als een gezagsrelatie. Op grond van artikel 148 Sv is de officier van justitie belast met de opsporing van strafbare feiten en kan hij daartoe bevelen geven aan de overige opsporingsambtenaren

21 EU, *Kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat*, preambule onder (11).

(lid 2). In werkelijkheid zal een officier van justitie zich niet of nauwelijks zelf actief bezighouden met het verrichten van opsporingshandelingen. Wil het tot een vervolging kunnen komen is hij afhankelijk van informatie die door de politie wordt verstrekt over gepleegde delicten.

Opdat het openbaar ministerie zijn toezichthoudende rol naar behoren kan uitvoeren, voorziet het Wetboek van Strafvordering in een informatieplicht voor de politie. Op grond van artikel 152 Sv moeten politieambtenaren ten spoedigste proces-verbaal opmaken van door hen opgespoorde feiten en de in dat kader verrichte opsporingshandelingen. De processen-verbaal moeten vervolgens blijkens artikel 155 Sv onverwijld aan de officier van justitie worden toegezonden, die dan een beslissing zal nemen over de vervolging. De politie heeft met andere woorden een verbaliseringsplicht en heeft verder de plicht om alle opgemaakte processen-verbaal aan het openbaar ministerie te doen toekomen. De wet voorziet uitdrukkelijk niet in een bevoegdheid voor politieambtenaren om zelfstandig van (verdere) opsporing van geconstateerde strafbare feiten af te zien.²² Er wordt ook wel gesteld dat, anders dan in de door het opportuniteitsbeginsel gedomineerde vervolgingsfase, bij de opsporing het legaliteitsbeginsel geldt.²³

Tot aan het begin van de jaren zeventig werd de politie inderdaad gezien als een organisatie met een strikt wetshandhavende functie, die handelde als hulpdienst van het bevoegde gezag.²⁴ Vanaf het einde van de jaren zestig vindt in dat denken echter een omslag plaats. Naar deze periode wordt ook wel verwezen als de justitiële crisis van de jaren zestig en zeventig. Deze manifesteert zich nadat diverse protestacties hardhandig door de politie zijn neergeslagen, onder andere bij het huwelijk van toenmalig Prinses Beatrix en Prins Claus. Wanneer blijkt dat de bevolking zeer kritisch is over dit machtsvertoon van de overheid, groeit langzamerhand het besef dat aan de inzet van het strafrecht andere eisen moeten worden gesteld. Strafrechtelijke handhaving zou niet automatisch moeten plaatsvinden wanneer de wet is overtreden, maar dient daarnaast een maatschappelijk doel te dienen. Er vindt met andere woorden een verschuiving plaats van wetshandhaving naar rechtshandhaving.²⁵ Begrippen als legitimiteit, selectiviteit en prioriteit doen hun intrede in de handhavingspraktijk.²⁶

In het vorige hoofdstuk hebben we al stil gestaan bij de ontwikkeling van de negatieve naar de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel die deze verschuiving tot gevolg heeft gehad.²⁷ Formeel ziet het opportuniteitsbeginsel slechts op de vervolgingsbeslissing en scheidt het alleen bevoegdheden voor het openbaar ministerie. In de praktijk werkt de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel, door het ontstaan van vervolgingsbeleid en door de wijze waarop

22 Van Hoorn 2011 (*T&C Sv*), artikel 141, aant. 4 onder a, p. 719.

23 Reijntjes 2005, art. 152 Sv, aant. 4.

24 Kuijs, Kwanten & Tops 2009, p. 44.

25 Zie 't Hart 1983a, p. 21-31.

26 Kuijs, Kwanten & Tops 2009, p. 44.

27 Zie § 2.3.1.

de samenwerking tussen openbaar ministerie en politie sindsdien gestalte heeft gekregen, echter ook nadrukkelijk door in de opsporingsfase. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag, dat wanneer op voorhand duidelijk is dat in bepaalde categorieën zaken in beginsel geen vervolging wordt ingesteld, het weinig efficiënt is daarvoor wel opsporingscapaciteit in te zetten.²⁸ Men onderkent dat sprake is van een strafrechtelijke keten: de opsporingsactiviteiten van de politie, de vervolging door het openbaar ministerie en de besluitvorming van de rechterlijke macht moeten logisch op elkaar aansluiten.²⁹

Het openbaar ministerie heeft in het jaarverslag over 1981 expliciet aanvaard dat de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel in de opsporingsfase doorwerkt.³⁰ De politie heeft verschillende, in meer of mindere mate geaccepteerde, mogelijkheden om van (verdere) opsporing van geconstateerde strafbare feiten af te zien. Allereerst kan worden nagelaten proces-verbaal op te maken van een strafbaar feit waarvan de politie heeft kennisgenomen. Deze werkwijze is al in de jaren vijftig door de Hoge Raad geaccepteerd in het Amsterdamse broodjeswinkel-arrest. Op grond van dat arrest kunnen politieambtenaren onder twee voorwaarden afzien van het opmaken van een proces-verbaal: wanneer sprake is van een gering feit en daarmee wordt geanticipeerd op het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie.³¹

Is van een gepleegd delict eenmaal proces-verbaal opgemaakt, dan kan een zaak evengoed nog eindigen door toedoen van de politie en zonder tussenkomst van het openbaar ministerie. Bijvoorbeeld wanneer een burger aangifte heeft gedaan van een strafbaar feit. Op grond van artikel 163 lid 5 Sv is de politie verplicht een aangifte op te nemen, maar vervolgens bestaat wel de mogelijkheid af te zien van het verrichten van verder onderzoek. Deze praktijk is door het openbaar ministerie geaccepteerd in de Aanwijzing voor de opsporing. Het College van procureurs-generaal heeft een tweetal criteria opgesteld aan de hand waarvan de politie kan bepalen of in een concreet geval opsporingsonderzoek moet worden verricht.³² Ten eerste moet de politie in beginsel een opsporingsonderzoek instellen wanneer de verdachte bekend is, tenzij het gaat om een gering feit of als op grond van een andere Aanwijzing uitdrukkelijk dient te worden afgezien van opsporing. In het andere geval, wanneer geen verdachte bekend is, dan is voor de vraag of opsporing plaats moet vinden relevant of het gaat om een schokkend feit. Is geen van beide criteria van toepassing dan kan van het verrichten van onderzoek worden afgezien.

Ten slotte heeft de politie ook na het verrichten van een opsporingsonderzoek nog de mogelijkheid zelfstandig een strafzaak te beëindigen. In het merendeel van de gevallen zal na afronding van het opsporingsonderzoek het

28 Brouwer 2010, p. 210.

29 Kuijs, Kwanten & Tops 2009, p. 44.

30 *Handelingen II* 1982/83, 17 600, VI, nr. 3, p. 83.

31 HR 31 januari 1950, *NJ* 1950, 668.

32 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing voor de opsporing*, *Stcrt.* 2003, 41. De geldigheid van deze Aanwijzing is verlengd tot 31 augustus 2012. Op het moment van schrijven is die datum reeds verstreken, maar een nieuwe Aanwijzing is nog niet uitgevaardigd.

dossier worden ingezonden naar het openbaar ministerie dat vervolgens een beslissing neemt over al dan niet vervolgen. De politie besluit echter ook regelmatig na afronding van het opsporingsonderzoek om het openbaar ministerie niet op de hoogte te stellen van een gepleegd strafbaar feit, bijvoorbeeld wanneer het onderzoek naar het oordeel van de politie onvoldoende bewijs heeft opgeleverd om tot een veroordeling te kunnen leiden. Het dossier wordt dan niet aan het openbaar ministerie toegestuurd en de zaak blijft als het ware bij de politie op de plank liggen. Dit wordt binnen de politieorganisatie ook wel het opleggen van een zaak genoemd.

Van deze laatste werkwijze is de toelaatbaarheid omstreden. Op grond van artikel 141 Sv zijn politieambtenaren in ieder geval verplicht de door hen opgemaakte processen-verbaal in te dienen bij een hulpofficier van justitie en is deze op zijn beurt op grond van artikel 155 Sv weer verplicht de processen-verbaal te doen toekomen aan de officier van justitie. Volgens sommigen dient de verplichting tot inzenden van processen-verbaal aan het openbaar ministerie strikt te worden opgevat,³³ terwijl anderen de praktijk van het niet inzenden van een proces-verbaal wel aanvaarden.³⁴ In ieder geval lijkt deze situatie te worden geaccepteerd door het openbaar ministerie. Een aantal Aanwijzingen bevat de verplichting voor de politie om processen-verbaal van aangifte in te zenden naar het openbaar ministerie.³⁵ A contrario geredeneerd zou hieruit voortvloeien dat processen-verbaal van andere delicten niet naar het openbaar ministerie behoeven te worden ingezonden.³⁶

De hierboven genoemde mogelijkheden die de politie heeft om zelfstandig en zonder medeweten van het openbaar ministerie een strafzaak te beëindigen, worden ook wel samengevat onder de noemer *politiesepot*. Wellicht ten overvloede: de ontwikkelingen die in deze paragraaf zijn beschreven, hebben plaatsgevonden zonder dat daar een wetswijziging aan te pas is gekomen. Waar de wet uitgaat van een door het legaliteitsbeginsel gedomineerde opsporingsfase, is het politiesepot een gewoonterechtelijke praktijk, een verschijnsel dat van het opportuniteitsbeginsel kan worden afgeleid.³⁷

3.2.2 *Het opsporingsbeleid in discriminatiezaken*

In de Aanwijzing Discriminatie worden niet alleen regels gesteld ten aanzien van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie,³⁸ ook wordt ingegaan op de opsporingsfase. De Aanwijzing heeft de bescherming van de openbare orde in ruime zin tot doel: het creëren van een maatschappelijk klimaat waarin de fundamentele rechten van burgers worden gerespecteerd en getolereerd.

33 Schalken 1984, p. 5 en 9-10 en Reijntjes 2001, art. 155 Sv, aant. 3.

34 't Hart & De Doelder 1985, p. 3-4; Boek 1999, p. 101 en Franken 2002.

35 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing huiselijk geweld*, *Stcrt.* 2010, nr. 6462 en College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*.

36 Went 2007, p. 97.

37 't Hart 1983b, p. 160.

38 Zie § 2.3.2 en 2.3.3.

Daarnaast wordt de ambitie uitgesproken dat de strafrechtelijke handhaving van discriminatiezaken een wezenlijke bijdrage moet leveren aan de markering van de wettelijke norm. Om met effect strafrechtelijk te kunnen optreden wordt een eenduidig beleid en een actieve opstelling van het openbaar ministerie, de politie en de anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) noodzakelijk geacht.³⁹ In de Aanwijzing wordt met andere woorden een ketenbenadering voorgestaan, waarbij de werkwijze van de politie moet aansluiten bij en ten dienste staat van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Anders dan wat het merendeel van de internationale rechtsinstrumenten vooropstelt, blijkt uit de Aanwijzing niet dat een actief handhavingsbeleid van belang wordt geacht met het oog op de kwetsbare positie van slachtoffers van discriminatie.

De Aanwijzing stelt allereerst een aantal randvoorwaarden aan de organisatie van de politie. Zo is er de opdracht te zorgen dat de Aanwijzing discriminatie in alle regiokorpsen wordt geïmplementeerd en breed gedragen wordt in de eigen organisatie. Daarnaast moet in ieder korps een portefeuillehouder en een contactambtenaar discriminatie zijn aangesteld, die er op toezien dat de Aanwijzing wordt nageleefd en dient een reactieprotocol aanwezig te zijn waarop politieambtenaren een beroep kunnen doen als zij een discriminatiezaak in behandeling hebben. Een andere organisatorische randvoorwaarde is dat door de politie registratie wordt bijgehouden van zowel specifieke als commune discriminatie. Blijkens de Aanwijzing is het van groot belang om zicht te hebben op de aard en omvang van de discriminatieproblematiek op politieregioniveau. Alle discriminatiezaken die ter kennis komen van de politie, aangiften, meldingen en ambtshalve opgemaakte processen-verbaal, moeten in het bedrijfsproces-sensysteem worden geregistreerd. Een lijst van de zaken die door de politie als discriminatiezaak zijn aangemerkt, dient periodiek aan het openbaar ministerie te worden verstrekt.⁴⁰

Over de opsporing van discriminatiezaken bepaalt de Aanwijzing vervolgens dat politieambtenaren altijd een proces-verbaal van aangifte of een melding moeten opnemen als zij kennisnemen van een discriminatie-incident. Wanneer een slachtoffer in eerste instantie aangeeft slechts melding te willen maken van discriminatie, wordt van de ontvangende politieambtenaar verwacht dat deze zorgvuldig afweegt of niet toch een aangifte dient te worden opgenomen. Is er naar zijn oordeel enige kans dat een eventuele strafzaak zal eindigen in een transactie of een dagvaarding dan moet hij het slachtoffer er op wijzen dat aangifte ook tot de mogelijkheden behoort. Zodra dit zinvol is, moet de politie slachtoffers van discriminatie dus zoveel mogelijk bewegen tot het doen van aangifte. Geeft het slachtoffer direct aan aangifte te willen doen, of wordt een discriminatie-incident ambtshalve opgespoord dan dient daarvan altijd proces-verbaal te worden opgemaakt. Zelfs wanneer een aangifte naar de mening van een politieambtenaar geen betrekking heeft op een strafbaar feit moet deze op grond van de Aanwijzing in eerste instantie toch worden opgenomen. Achteraf

39 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 2.

40 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 3-4.

en in overleg met het openbaar ministerie kan de aangifte dan als melding worden bestempeld.

Wanneer aangifte of melding wordt gedaan van een algemeen discriminatiefeit, stelt de Aanwijzing nog een aanvullende eis. Van politieambtenaren wordt verwacht dat zij alert zijn op en aandacht besteden aan eventuele discriminatoire elementen, ook indien deze door de aangever zelf niet direct als discriminatoir worden aangemerkt. De discriminatoire omstandigheden van het voorval moeten in het proces-verbaal expliciet worden vermeld. Bij het constateren van commune discriminatie dient de politie met andere woorden een proactieve houding te tonen. Zij mag niet wachten tot een slachtoffer van een algemeen delict zelf de aandacht vestigt op een eventueel discriminatoir aspect, maar moet daarin eigen initiatief tonen.

De focus die in de Aanwijzing wordt gelegd op het beslissingsmoment om aangifte of melding te doen van discriminatie is niet zonder reden. Voor de wijze waarop de zaak wordt afgedaan is dit een cruciaal moment. Wordt aangifte gedaan van discriminatie dan leidt dit 'altijd tot een strafrechtelijk gevolg', terwijl dat bij een melding in beginsel niet het geval is.⁴¹ Zodra duidelijk is dat een slachtoffer alleen melding wil maken van een discriminatie-incident, rest de politie dus niets anders dan het aanmaken van een registratie in het bedrijfsprocessensysteem en kan de zaak als afgehandeld worden beschouwd. Is echter aangifte van discriminatie gedaan dan is de politie verplicht een aantal opsporingshandelingen te verrichten. Zo bepaalt de Aanwijzing dat alle aangiften van discriminatie resulteren in een opsporingsonderzoek naar de identiteit van de verdachte, dat het proces-verbaal daarvan wordt voltooid en vervolgens moet worden ingestuurd naar het parket. Van dit uitgangspunt kan alleen worden afgeweken in overleg met het openbaar ministerie, indien mogelijk in de persoon van de discriminatieofficier van justitie.⁴²

De gewenste werkwijze van de politie in discriminatiezaken wijkt af van wat gebruikelijk is. Alle gewoonlijk geaccepteerde vormen van het politiesepot, zoals het niet opmaken van proces-verbaal, het niet verrichten van opsporingsonderzoek en nalaten een dossier aan het openbaar ministerie in te zenden, worden door de Aanwijzing niet aanvaard. In discriminatiezaken wordt de politie geen ruimte gelaten een zaak te beëindigen in een stadium voorafgaand aan de door het openbaar ministerie te nemen vervolgingsbeslissing. Dit geldt voor zowel specifieke als commune discriminatie. Hoewel de Aanwijzing striktere regels bevat voor de vervolging van specifieke discriminatie en in commune discriminatiezaken meer ruimte lijkt te zijn voor opportuïteitsoverwegingen bij de afdoening door het openbaar ministerie, maakt dit voor de voorgeschreven werkwijze van de politie in de opsporingsfase geen verschil.

41 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 7-8.

42 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 8.

3.2.3 Prestatieafspraken

Met ingang van het jaar 2003 is het gebruikelijk dat tussen de minister van BZK, de minister van Justitie en de politie resultaatsafspraken schriftelijk worden vastgelegd.⁴³ Deze zogenaamde prestatiecontracten werden ingevoerd om het aantal politiesepts terug te dringen.⁴⁴ Het beleid zoals vastgesteld door de ministers is weliswaar door burgers te raadplegen, maar heeft geen externe werking. Daarin worden namelijk doelstellingen voor de politie geformuleerd en voor iedere behaalde doelstelling ontvangen de regiokorpsen een geldelijke beloning. Aan prestatieafspraken tussen de ministers en de politie kan de burger geen rechten ontlenen. In het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 is voor het eerst een afspraak opgenomen die betrekking heeft op de bestrijding van discriminatie. Deze luidt als volgt:

‘De korpsen delen regelmatig het discriminatie-criminaliteitsbeeld met het OM, de lokale overheid en relevante partners en implementeren de negen randvoorwaarden Discriminatiebestrijding zoals vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen op 14 januari 2004 (waaronder de implementatie van de Aanwijzing Discriminatie).’⁴⁵

De negen randvoorwaarden Discriminatiebestrijding waarnaar wordt verwezen, betreffen enkel organisatorische eisen die ook in de Aanwijzing zijn gesteld.⁴⁶ Over de opsporing van discriminatie-incidenten of het aantal discriminatiezaken dat door de politie in behandeling dient te worden genomen, is niets bepaald.

In 2008 is het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 vervangen door de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011.⁴⁷ Doordat in de tussentijd de wet ‘Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie’ van kracht is geworden, is de noodzaak tot het afsluiten van prestatieconvenanten of -contracten met de politie niet meer aanwezig. Sindsdien zijn de ministers van BZK en Justitie op grond van artikel 43b Politiewet bevoegd eenzijdig doelstellingen voor de politie te formuleren en aan haar op te leggen. In de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie 2008-2011 is de doelstelling met betrekking tot de bestrijding van discriminatie echter niet meer opgenomen.⁴⁸ Dit is op het eerste gezicht opmerkelijk. Een deel van de korpsen voldoet nog altijd niet aan de negen randvoorwaarden en de bestrijding van discriminatie staat bovendien zowel nationaal als internationaal hoog op de politieke agenda.

43 Sinds de overgang naar het ministerie van Veiligheid en Justitie oktober 2010 valt de politie onder de verantwoordelijkheid van dit ene ministerie en worden prestatieafspraken alleen tussen de minister van Veiligheid en Justitie en de politie gesloten. Wanneer de te bespreken ontwikkelingen plaats hebben gevonden voor oktober 2010 wordt nog gesproken van de minister van Justitie.

44 *Kamerstukken II* 2004/05, 28 684 en 24 077, nr. 48, p. 9.

45 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 28 824, nr. 30, p. 15.

46 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 26, p. 3.

47 Deze is inmiddels opgevolgd door de Landelijke Prioriteiten Politie 2011-2014.

48 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29 628, nr. 50.

Het kabinet heeft de keuze om de prestatieafspraken over discriminatie niet te verlengen als volgt onderbouwd:

‘Wij achten het niet nodig om discriminatie als apart misdrijf in de Landelijke prioriteiten te benoemen, zoals wij dat ook voor andere typen misdrijven niet hebben gedaan, met als uitzondering hierop het plegen van geweld. De redenen hiervoor zijn de volgende. In het Coalitieakkoord is opgenomen dat aangiften van discriminatie altijd opvolging zullen krijgen. Dit geschiedt via de normale gezagslijn van het Openbaar Ministerie (OM), waarbij de politie voor de aanpak van discriminatie wordt gestuurd middels de Aanwijzing discriminatie.’⁴⁹

Gelet op het oorspronkelijke doel van de prestatieafspraken, het terugbrengen van het aantal politiesepts, is dit regeringsstandpunt begrijpelijk. De Aanwijzing Discriminatie beperkt de handelingsruimte van de politie in discriminatiezaken immers al voldoende om het aantal politiesepts te kunnen terugdringen.

3.3 Interne beleidsregels van de politie

Naast de door externe partijen opgelegde beleidsregels die in de vorige paragraaf aan bod zijn gekomen, wordt vanuit de politie ook intern beleid opgesteld. Dit gebeurt ten eerste op centraal niveau door de Raad van Hoofdcommissarissen.⁵⁰ De Raad legt een aantal hoofdlijnen van beleid vast die gelden voor de 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) gezamenlijk. Daarnaast is ieder regiokorps afzonderlijk op grond van artikel 31 lid 2 Politiewet verplicht een beleidsplan op te stellen, waarin de landelijke beleidsthema’s worden opgenomen en eveneens ruimte is voor op de regionale situatie toegespitst beleid. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op het op centraal niveau vastgelegde discriminatiebeleid. Vervolgens wordt afzonderlijk ingegaan op de interne beleidsregels van het regiokorps Amsterdam-Amstelland.

3.3.1 De Raad van Hoofdcommissarissen

Bij de politie is op centraal niveau een drietal beleidsdocumenten opgesteld die betrekking hebben op de bestrijding van discriminatie. De eerste dateert uit het jaar 2003 en neemt de Aanwijzing Discriminatie die in datzelfde jaar is uitgevaardigd, als uitgangspunt. Daarin wordt allereerst erkend dat de Aanwijzing meer dan een vrijblijvende richtlijn is en dat de uitvoering daarvan door de politiek op de voet wordt gevolgd. Nadat vervolgens waardering is uitgesproken voor het politieke standpunt dat alle discriminatiezaken in principe om een

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 628, nr. 66, p. 1.

⁵⁰ Sinds 1 september 2009 draagt deze Raad, waarin de 25 regionale korpschefs en die van het KLPD zijn vertegenwoordigd, formeel de naam Raad van Korpschefs. Aangezien de in deze paragraaf te bespreken beleidsdocumenten van voor die tijd zijn, hanteer ik de oude naam: Raad van Hoofdcommissarissen.

strafrechtelijke reactie vragen, doet men echter een voorstel voor een andere opvatting van de politiepraktijk. Dit wordt als volgt beargumenteerd:

‘Die praktijk toont namelijk aan dat, ook al is een strafrechtelijke reactie mogelijk, een proces-verbaal gevolgd door straf niet altijd de beste bijdrage vormt aan de oplossing van het probleem. De problemen zijn vaak complex en hebben veelal een langdurige en ingewikkelde achtergrond. Soms zelfs blijkt strafrechtelijk optreden helemaal geen oplossing te zijn. Dat is regelmatig aan de orde, omdat discriminatie nogal eens gepaard gaat met verstoorde verhoudingen tussen mensen. Discriminatie is dan wellicht vooral een symptoom van een onderliggend probleem. Het toepassen van strafrecht zal in dergelijke situaties eerder bijdragen tot een escalatie van een gespannen situatie dan dat het heilzaam werkt. Deze constatering zou tot een licht gemodificeerd standpunt bij de aanpak van discriminatieproblematiek moeten leiden. Het vertrekpunt zou kunnen zijn, dat ieder geval van discriminatie moet leiden tot een heldere en substantiële reactie van de politie waarbij het opnemen van aangifte het uitgangspunt is.’⁵¹

Als alternatief voor een strafrechtelijke reactie ziet men vooral heil in bemiddeling. In overleg met het openbaar ministerie zou de politie bemiddelend moeten kunnen optreden wanneer de kans groot is dat daarmee het probleem wordt opgelost. Wanneer dit niet blijkt te werken, kan als nog een proces-verbaal van aangifte worden opgenomen. Op basis van praktische ervaring met discriminatiebestrijding ziet de politie een duidelijke meerwaarde in bemiddeling en zou dit op de langere termijn vaak effectiever zijn dan een strafrechtelijk traject.⁵²

In het beleidsdocument wordt verder ingegaan op organisatorische knelpunten binnen de regiokorpsen die als belemmering worden ervaren bij het op verantwoorde wijze omgaan met actuele discriminatieproblematiek. Deze knelpunten worden een jaar later, in 2004, door de Raad van Hoofdcommissarissen omgevormd tot de negen randvoorwaarden voor het bestrijden van discriminatie. Met ingang van juli 2004 zouden de volgende organisatorische randvoorwaarden in ieder korps geïmplementeerd moeten zijn:

1. Opnemen van het antidiscriminatiebeleid in het korpsjaarplan;
2. Implementatie van de Aanwijzing discriminatie;
3. Aanstelling van een regionale contactpersoon discriminatie;
4. Voeren van periodiek overleg tussen politie, OM, ADB en lokale overheid;
5. Verbeteren van de registratie van discriminatiezaken;
6. Verkorten van de behandelingstermijn;
7. Agendering van discriminatie in de regionale driehoek;
8. Het beschikbaar stellen van een privacyprotocol;
9. Invoering van een reactieprotocol.⁵³

51 Landelijk Bureau Discriminatiezaken 2003, p. 3.

52 Landelijk Bureau Discriminatiezaken 2003, p. 4.

53 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 300 VI, nr. 26, p. 3.

Uiteindelijk wordt de doelstelling om de organisatorische randvoorwaarden voor juli 2004 geïmplementeerd te zien, niet gehaald. In de Tweede Kamer ontlokt dit de reactie dat het, gelet op de korte termijn van een half jaar die de korpsen was gegund om de randvoorwaarden te implementeren, ook niet verwonderlijk is.⁵⁴

Het meest recente beleidsdocument met de bestrijding van discriminatie als onderwerp is de in het jaar 2008 opgestelde Beleidsnota Discriminatie 2008-2011, die is opgesteld naar aanleiding van de vernieuwde Aanwijzing Discriminatie 2007. In de Beleidsnota wordt allereerst opgemerkt dat de aanpak van discriminatie een speerpunt is van het kabinetsbeleid en dat dit ook binnen het beleid van het openbaar ministerie tot topprioriteit is verheven. Hoewel discriminatie bij de politie formeel geen prioriteit is,⁵⁵ groeit volgens de Raad van Hoofdcommissarissen het besef dat een adequate aanpak van discriminatie noodzakelijk is. In een divers samengestelde samenleving zou dit mede de legitimiteit van de politie bepalen.⁵⁶

In de Beleidsnota Discriminatie 2008-2011 erkent de Raad van Hoofdcommissarissen dat de politie wat betreft de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie nog altijd niet optimaal presteert. Dit beeld zou niet alleen naar voren komen uit (inter)nationaal onderzoek, maar wordt bevestigd in een door de Raad uitgevoerd onderzoek onder de regiokorpsen. Daaruit blijkt dat ongeveer de helft niet aan de negen randvoorwaarden discriminatie voldoet. Het voornaamste knelpunt is dat politieambtenaren nog altijd onvoldoende bekend zijn met de Aanwijzing, waardoor meldingen en aangiften van discriminatie bij de intake niet serieus worden genomen en de registratie nog niet goed op orde is.⁵⁷ Om te waarborgen dat in ieder regiokorps afzonderlijk aandacht is voor de bestrijding van discriminatie, wordt in de Beleidsnota Discriminatie – wederom – een aantal minimumeisen aan de organisatie van de regionale politiekorpsen gesteld. Daarbij doet de Raad van Hoofdcommissarissen een appèl op het management van de regiokorpsen: ‘Zonder deze medewerking blijft de prioriteit van het kabinet en het bevoegde gezag tot wat u nu in handen heeft: papier.’⁵⁸

Voordat de aan de regiokorpsen gestelde eisen in de Beleidsnota worden geconcretiseerd, zet de Raad van Hoofdcommissarissen zijn visie op de aanpak van discriminatie uiteen voor de komende jaren. Allereerst geeft de Raad te kennen dat de prestatieafspraken over discriminatie uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 als beleidsmatig streven nog altijd actueel is. Vervolgens worden echter kanttekeningen geplaatst bij het Landelijk Kader Politie 2007:

54 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 26, p. 3.

55 Dit hangt samen met het vervallen van de prestatieafspraken over discriminatie in de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Politie.

56 Raad van Hoofdcommissarissen 2008, p. 1.

57 Raad van Hoofdcommissarissen 2008, p. 4.

58 Raad van Hoofdcommissarissen 2008, p. 5.

‘Sinds het vaststellen van het Kader heeft de tijd niet stilgestaan. De huidige aanpak is primair strafrechtelijk georiënteerd. Inmiddels is duidelijk geworden dat de strafrechtelijke aanpak van discriminatie zijn grenzen heeft. (...) Binnen de rechtshandhaving hebben civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten ieder een eigen positie. Strafrecht is als regel ultimum remedium. Bewustwording en andere instrumenten gaan daaraan vooraf. Opvallend in de rechtshandhaving is de betrekkelijk eenzijdige oriëntatie op de strafrechtelijke handhaving. Door het strafrecht in te zetten geeft de overheid een belangrijk signaal af over de waarde van de norm. De strafrechtelijke benadering blijft qua effectiviteit echter beperkt. Dit besef vraagt om een heroriëntatie op andere vormen van rechtshandhaving.’⁵⁹

De houding van de Raad van Hoofdcommissarissen met betrekking tot de aanpak van discriminatie is tweeslachtig. Enerzijds wordt discriminatie als prioriteit benoemd, terwijl daartoe formeel geen verplichting meer bestaat. Anderzijds verzet men zich tegen de te eenzijdige oriëntatie op de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie. Dit laatste is opmerkelijk, aangezien de door de Raad van Hoofdcommissarissen aangehaalde prestatieconvenanten juist tot doel hadden de discretionaire ruimte van de politie om aantal delicten anders dan strafrechtelijk af te doen, in te perken.⁶⁰ Ook in de Aanwijzing staat de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie voorop en wordt de handelingsruimte van politieambtenaren beperkt. Niettemin spreekt de Raad van Hoofdcommissarissen zich uit tegen een primair strafrechtelijk georiënteerde aanpak. Sterker nog, het in de Beleidsnota Discriminatie geformuleerde meerjarenbeleid voor de politie op het gebied van discriminatiebestrijding heeft een meer evenwichtige en effectieve rechtshandhaving tot doel. In het jaar 2008 wordt de prioriteit weliswaar gelegd bij strafrechtelijke handhaving, maar in de twee daarop volgende jaren zal de focus worden verlegd naar de bestuurlijke aanpak, preventie en optimalisering van het vertrouwen van de burger.⁶¹ Er lijkt dan een discrepantie te ontstaan tussen de Aanwijzing discriminatie 2007 die de handelingsruimte van de politie in discriminatiezaken aanzienlijk inperkt, en de beleidsregels van de politie waarin men deze handelingsruimte in discriminatiezaken juist wel van belang acht.

Met het oog op de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie stelt de Raad van Hoofdcommissarissen vervolgens een aantal eisen aan de regiokorpsen. Daarbij wordt overwogen dat de Aanwijzing Discriminatie voor de politie maatgevend is en dat de implementatie daarvan met voorrang moet worden opgepakt. Allereerst krijgen de regionale politiekorpsen de opdracht om minimaal twee maal per jaar een overleg te laten plaatsvinden tussen de discriminatieofficier, een contactpersoon vanuit de politie en een vertegenwoordiger van het anti-discriminatiebureau in de regio, over door de politie geconstateerde discriminatiezaken; het zogenaamde Regionaal Discriminatieoverleg (RDO). In het voorjaar van 2008 moet in alle regio's een eerste RDO hebben plaatsgevon-

59 Raad van Hoofdcommissarissen 2008, p. 5-6.

60 *Kamerstukken II* 2004/05, 28 684 en 24 077, nr. 48, p. 9.

61 Raad van Hoofdcommissarissen 2008, p. 6.

den. Ook dienen de regiokorpsen vanaf het voorjaar van 2008 de registratie van discriminatie op orde te hebben. In het eigen registratiesysteem moet worden voorzien in een discriminatiecode die het voor politieambtenaren mogelijk maakt om een discriminatiezaak herkenbaar te registreren.

De Beleidsnota Discriminatie vereist verder dat in iedere politieregio drie functionarissen worden aangesteld die deskundig zijn op het gebied van discriminatie. Ten eerste moet onder de korpsleiding in ieder politieregio een portefeuillehouder discriminatie worden aangesteld. Zo wordt in ieder korps op het hoogste niveau gewaarborgd dat discriminatie op de agenda staat. Ten tweede moet per regio een contactpersoon discriminatie worden aangewezen, die in ieder geval voor de helft van zijn aanstelling wordt vrijgesteld om zich met discriminatie bezig te houden. Het aanstellen van deze twee functionarissen is op grond van de Aanwijzing reeds verplicht. Daarnaast wordt in de Beleidsnota Discriminatie de aanbeveling gedaan om taakaccenthouders discriminatie aan te stellen, die hun directe collega's bij het wijkteam kunnen adviseren over de afhandeling van discriminatiezaken. Ten slotte dienen de korpsen zich in te spannen om de intake van discriminatiezaken beter te laten verlopen, bijvoorbeeld door het opstellen van een reactieprotocol en het aanbieden van onderwijs om discriminatie te herkennen.

De eisen die de Raad van Hoofdcommissarissen aan de regiokorpsen stelt zijn alle afkomstig uit de Aanwijzing Discriminatie. Opvallend is wel dat alleen de regels die betrekking hebben op de organisatie van de politie in de Beleidsnota Discriminatie zijn vertaald naar de politiepraktijk, terwijl de eisen die worden gesteld aan de opsporing van discriminatiezaken, niet zijn overgenomen. Daarentegen wordt in de Beleidsnota van de politie wel ingegaan op de positieve effecten die discriminatiebestrijding op het vertrouwen van de burger in de overheid kan hebben. Dit punt wordt ook in veel internationale rechtsinstrumenten aangehaald, maar de Aanwijzing besteedt daar in het geheel geen aandacht aan. De passage uit de Beleidsnota die daarop betrekking heeft luidt als volgt:

‘De politie is het visitekaartje van de overheid. (...) De wijze waarop het publiek het optreden van de politie ervaart is van cruciaal belang voor de legitimatie van het optreden van de politie. De rassenrellen in Engeland hebben dat aangetoond. Voor een blijvende legitimatie is niet alleen een divers samengestelde politie noodzaak. Omwille van dezelfde legitimatie is het ook nodig om discriminatie niet onweersproken te laten en deze actief te bestrijden.’⁶²

Een laatste verschil met de Aanwijzing is dat in de Beleidsnota niet wordt geëxpliciteerd op welke vormen van discriminatie deze betrekking heeft, terwijl de Aanwijzing juist van start gaat met een uiteenzetting van de verschillende vormen van discriminatie en een verduidelijking van de gebruikte terminologie. In de Beleidsnota Discriminatie wordt de zeer ruime term ‘discriminatie’ veelvuldig gebruikt, maar niet duidelijk is of hiermee specifieke of commune

62 Raad van Hoofdcommissarissen 2008, p. 6.

discriminatie, of beide wordt bedoeld. Ook worden een aantal keren de begrippen ‘discriminatie-incidenten’ en ‘incidenten met een discriminatoire achtergrond’ gebruikt. In de Aanwijzing zou deze laatste term duiden op commune discriminatie, maar of dit in de Beleidsnota ook het geval is, wordt in het midden gelaten. De verschillende termen voor discriminatie lijken op het eerste gezicht willekeurig te worden gehanteerd. Uit de context waarin de verschillende termen zijn gebruikt, kan weliswaar worden afgeleid dat op zowel specifieke als commune discriminatiezaken wordt gedoeld, maar het lijkt er niet op dat dit onderscheid bewust wordt gemaakt en dat daaraan ook gevolgen worden verbonden voor politieambtenaren op operationeel niveau.

3.3.2 *Het regiokorps Amsterdam-Amstelland*

In Nederland heeft de wetgever gekozen voor een systeem waarin de politie op decentraal niveau wordt aangestuurd. De politie telt 25 regionale politiekorpsen en het KLPD.⁶³ In de Politiewet worden de bevoegdheden van de politie en het organisatorisch kader slechts op hoofdlijnen geregeld. Dit laat de regiokorpsen veel ruimte om de eigen organisatie in te richten, beleidsregels op te stellen die de werkwijze van executieve politieambtenaren betreffen en regionale prioriteiten te benoemen voor de uitoefening van de politietaak. Voor deze constructie is destijds gekozen vanuit de gedachte dat de politie haar taak dicht bij de burger uitoefent en op lokale problemen moet kunnen inspelen. Dat vergt bestuurlijke flexibiliteit en vrijheid voor de regionale politiekorpsen om hun eigen koers te bepalen. Hierdoor bestaan tussen de regionale korpsen soms aanzienlijke verschillen in organisatiestructuur.⁶⁴ In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de organisatie van de politie Amsterdam-Amstelland en het regionale discriminatiebeleid. De keuze voor dit korps wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.⁶⁵

Aan de top van de politie Amsterdam-Amstelland staat de korpsleiding, die bestaat uit de korpschef en hoofdcommissaris en drie commissarissen. De korpsleiding benoemt onder andere een aantal speerpunten van beleid waarmee executieve politieambtenaren bij hun taakuitoefening rekening dienen te houden. Deze beleidsthema's omvatten in ieder geval de resultaatsafspraken die op landelijk niveau zijn opgesteld en daarnaast is ruimte voor een aantal specifiek op de Amsterdamse situatie gerichte onderwerpen. De korpsleiding wordt bij het communiceren van deze beleidslijnen richting executieve politieambtenaren en het toezicht houden op de naleving daarvan bijgestaan door het Programma-management. Het beleid dat door de korpsleiding is opgesteld wordt onderverdeeld in een aantal zogenaamde programma's. Per programma is een aantal

63 Op het moment van schrijven zijn de voorbereidingen voor een Nationale Politie met tien regiokorpsen in een vergevorderd stadium. Aangezien in dit onderzoek het jaar 2008 als uitgangspunt wordt genomen en daarvan toen nog geen sprake was, heb ik ervoor gekozen deze ontwikkeling buiten beschouwing te laten.

64 Van der Vijver & Terpstra 2007, p. 363.

65 Zie § 4.3.1.

verantwoordelijke managers aangewezen die acties ondernemen om dat deel van het beleid te verankeren binnen het gehele korps. Een van die programma's is het Programma Divers Samenleven en Samenwerken (DSS).

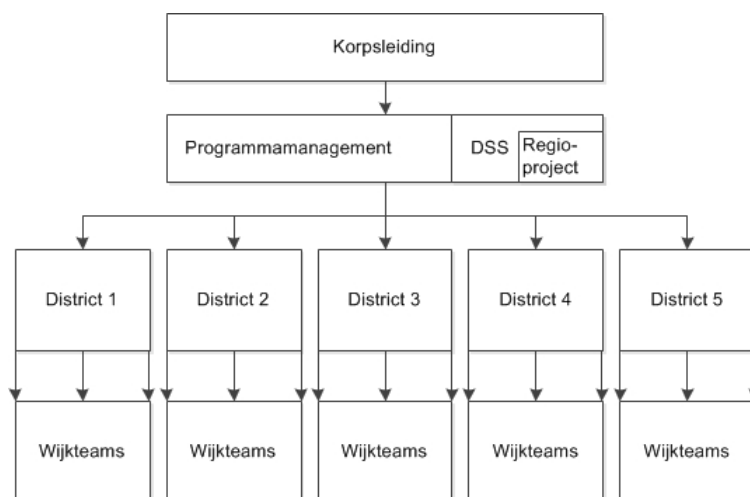
Bij DSS houdt men zich bezig met het bevorderen van sociale cohesie tussen de diverse bevolkingsgroepen in de Amsterdamse woonwijken, het aanhalen van contacten tussen de politie en de in Amsterdam woonachtige minderheden en het bewerkstelligen van multicultureel vakmanschap in het korps. Daaronder valt ook de bestrijding van discriminatie, die met name binnen de eerste twee doelstellingen past. In een regionaal convenant met openbaar bestuur en openbaar ministerie, heeft de politie Amsterdam-Amstelland de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie tot een prioriteit benoemd.⁶⁶ Zij stelt zich daarin al verschillende jaren het verhogen van het aantal aangiften op het gebied van discriminatie tot doel.⁶⁷

Binnen DSS is het Regioproject Discriminatie, dat door twee fulltime krachten wordt bemenst, verantwoordelijk voor het uitzetten van de beleidslijnen op het gebied van discriminatiebestrijding in het korps. Om alle ruim 6000 politieambtenaren die in het korps werkzaam zijn, te kunnen bereiken moeten heel wat schakels worden gepasseerd. De politie Amsterdam-Amstelland is ten eerste onderverdeeld in vijf districten, met aan het hoofd daarvan de districtschefs. Een district is vervolgens onderverdeeld in een aantal wijkteams onder leiding van de wijkteamchefs. Onder de wijkteamchefs is een aantal teamchefs werkzaam die ieder een aantal executieve politieambtenaren onder hun hoede hebben. De lijnen tussen korpsleiding en executieve politieambtenaren zijn dus behoorlijk lang. In het onderstaande organogram zijn de schakels waarlangs het beleid in het korps Amsterdam-Amstelland wordt uitgezet schematisch weergegeven.

66 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29 628, nr. 50.

67 Regionaal College Amsterdam-Amstelland 2008, p. 20 en Regionaal College Amsterdam-Amstelland 2011, p. 24-26.

Figuur 3.1: Organogram politie Amsterdam-Amstelland



Vanaf de oprichting van het Regioproject Discriminatie in 2003, zijn verschillende acties ondernomen om executieve politieambtenaren bewust te maken van het belang van discriminatiebestrijding. Zo is een Protocol Afhandeling Discriminatie opgesteld, waarin alle stappen staan beschreven die een politieambtenaar moet nemen vanaf het moment dat hij op de hoogte raakt van een discriminatie-incident tot aan het toesturen van het dossier naar het openbaar ministerie.⁶⁸ Ook zijn binnen het korps meer dan dertig zogenaamde taakaccenthouders discriminatie aangesteld. Een taakaccenthouder is verantwoordelijk voor de naleving van het discriminatiebeleid binnen zijn eigen district of wijkteam en is een aanspreekpunt voor collega's met vragen over discriminatiezaken. Verder heeft het gehele executieve deel van het korps Amsterdam-Amstelland (3000 politieambtenaren) de training 'Discriminatie Gesignaleerd' gevolgd bij de Anne Frank Stichting. Deze cursus beoogt sensitiviteit te creëren ten aanzien van discriminatie. Ten slotte heeft het Regioproject zich de afgelopen jaren bezig gehouden met het ontwikkelen van een methode waarbij discriminatiezaken herkenbaar in het bedrijfsprocessensysteem, ook wel bekend onder de naam X-Pol, kunnen worden geregistreerd. Op twee van deze ontwikkelingen, het Protocol Afhandeling Discriminatie en op het registratiesysteem, wordt in het vervolg van deze paragraaf afzonderlijk ingegaan.

3.3.2.1 Het Protocol Afhandeling Discriminatie

In de inleiding bij het Protocol wordt opgemerkt dat er jaarlijks gemiddeld 100.000 daders en slachtoffers van discriminatie zouden zijn in de regio Amsterdam-Amstelland. Vervolgens wordt beredeneerd dat op het moment dat

68 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005.

het Protocol is opgesteld, in het jaar 2005, op jaarbasis gemiddeld slechts 120 discriminatiezaken in het bedrijfsprocessensysteem zijn geregistreerd, waaronder 40 tot 50 aangiften en dat het aantal aangiften dus omhoog moet. Volgens de opstellers van het Protocol kan dat worden bereikt wanneer de politie meer naar buiten toe uitstraalt dat discriminatie serieus wordt genomen en dat dergelijke zaken professioneel en succesvol worden afgehandeld.⁶⁹

Als concrete doelstellingen worden geformuleerd het vergroten van de toegankelijkheid van de politie voor (potentiële) slachtoffers van discriminatoir gedrag, het verhogen van de aangiftebereidheid van slachtoffers, het verbeteren van het intakeproces bij meldingen en aangiften van discriminatoir gedrag, het voeren van overleg met het openbaar ministerie in alle gevallen waarin aangifte is gedaan van discriminatie, het verbeteren van de kwaliteit van het vervolgonderzoek en het verhogen van het aantal afgeronde onderzoeken dat aan het openbaar ministerie wordt aangeleverd. Deze doelstellingen zouden voor een groot deel moeten kunnen worden behaald als politieambtenaren de procedure zoals beschreven in het Protocol volgen.⁷⁰

Opmerkelijk is de nadruk die herhaaldelijk wordt gelegd op het vertrouwen dat burgers zouden moeten hebben in de rechtstaat en de politie en, daarmee samenhangend, het gevoel dat zij serieus worden genomen wanneer zij zich tot de politie wenden om melding of aangifte van discriminatie te doen. Ook een zorgvuldige registratie van alle discriminatiezaken waarvan de politie op de hoogte raakt, wordt van bijzonder belang geacht. In het Protocol wordt opgemerkt dat het 'de uitdaging is om de successen van het project discriminatie te meten en zichtbaar te maken en te kijken naar de resultaten op langere termijn en die te waarderen'.⁷¹

De stappen die politieambtenaren op grond van het Protocol dienen te nemen wanneer zij in aanraking komen met een discriminatie-incident kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

69 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 5.

70 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 5.

71 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 7.

Figuur 3.2: Stroomschema afhandeling discriminatie⁷²

Evenals in de Aanwijzing blijkt uit het Protocol dat politieambtenaren altijd aangifte van discriminatie moeten opnemen wanneer een slachtoffer dat wenst. Wordt in eerste instantie slechts melding van discriminatie gedaan dan dient het slachtoffer op het belang van het doen van aangifte van discriminatie te worden gewezen. Op grond van het Protocol moet verder iedere aangifte of melding van discriminatie in het bedrijfsprocessensysteem X-Pol worden geregistreerd onder vermelding van een speciaal daarvoor bestemde code. Ook wat betreft de stappen die politieambtenaren moeten nemen als eenmaal aangifte is gedaan,

72 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 60.

loopt het Protocol grotendeels synchroon met de Aanwijzing. Na aangifte volgt altijd een opsporingsonderzoek en de resultaten daarvan dienen aan het openbaar ministerie te worden voorgelegd. Uit het stroomschema blijkt echter dat op deze regel een uitzondering kan worden gemaakt wanneer het opsporingsonderzoek niet tot een verachte heeft geleid, terwijl dit niet blijkt uit de Aanwijzing.

In het Protocol wordt vooral uitvoerig ingegaan op de in de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde vormen van specifieke discriminatie. Dat commune delicten met een discriminatoir aspect eveneens een verschijningsvorm zijn van discriminatie, komt slechts tweemaal zijdelings aan bod. Commune discriminatie blijft niet alleen onderbelicht, maar de term ‘discriminatie’ lijkt in het Protocol bovendien gereserveerd te zijn voor specifieke discriminatie. De volgende passage uit het protocol waarin het verschil tussen de discriminerende groepsbelediging (artikel 137c) en de commune discriminerende belediging uiteen wordt gezet, illustreert dat.

‘Bij discriminatie gaat het, kort gezegd, om de (discriminerende) belediging van een groep mensen. Dus op het moment dat een verdachte iets roept in de trant van “*Alle moslims zijn vuile racisten*” is dat discriminatie. (...) Bij belediging gaat het om de belediging van één persoon. Als een verdachte zegt: “*Jij bent een vuile racist*” is dat belediging.’⁷³

De uitlatingen die strafbaar zijn gesteld in artikel 137c worden in deze passage aangemerkt als ‘discriminatie’ en de commune belediging met een discriminatoir aspect als ‘belediging’. Politieambtenaren worden bovendien niet geïnstrueerd om een eenvoudige belediging met een discriminatoir aspect eveneens als discriminatiezaak aan te merken. Overigens wordt wel een zeer ongelukkig voorbeeld aangehaald om het verschil tussen de discriminerende groepsbelediging en de eenvoudige belediging te illustreren. Het is twijfelachtig of de opmerking ‘alle moslims zijn vuile racisten’ wel een discriminerende groepsbelediging is. Weliswaar zijn moslims een groep personen die op grond van hun godsdienst door artikel 137c worden beschermd, maar of het uitmaken van moslims voor racisten ook een discriminerende groepsbelediging, is onduidelijk. In ieder geval zijn er legio uitlatingen te bedenken waarbij het onderscheid tussen de discriminerende groepsbelediging en de commune belediging beter tot zijn recht komt. De verwarring die lijkt te bestaan over specifieke en commune discriminatie blijkt eveneens uit de onderstaande tabel, waarin kort en bondig wordt weergegeven welke zaken de hulpofficier van justitie en de chef van dienst als strafbare discriminatie moet aanmerken en welke niet.

73 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 10-11.

Tabel 3.1: Wel of geen strafrechtelijk vervolgbare discriminatie⁷⁴

WEL discriminatie	Artikel	GEEN discriminatie
Beledigend uitlaten (uitlatingsdelicten)	137c, 137d en 137e Sr	Beledigend uitlaten
Demonstreren gericht op discriminatie (steunbetuigingsdelict)	137f Sr	
Weigeren (uitsluitingsdelicten)	137g en 429quater Sr	Weigeren
Wegens: – ras – godsdienst en levens-overtuiging – geslacht – hetero- of homoseksuele gerichtheid – handicap	137c t/m 137g Sr en 429quater	Wegens: – leeftijd – nationaliteit

Hieruit volgt allereerst dat van politieambtenaren wordt verwacht dat zij het maken van onderscheid wegens geslacht als discriminatie aanmerken, ongeacht het delict dat is gepleegd. Eerder hebben we echter gezien dat het van het van toepassing zijnde discriminatieartikel afhankelijk is of geslacht daar al dan niet onder valt. In het Protocol wordt dit verschil tussen de discriminatieartikelen niet belicht.

Daarnaast dienen eenvoudige beledigingen met een discriminatoir aspect uitdrukkelijk niet als discriminatie te worden bestempeld. De informatie die politieambtenaren krijgen aangereikt over de werkwijze in discriminatiezaken heeft derhalve hoofdzakelijk betrekking op specifieke discriminatie. Weliswaar worden de hulpofficier van justitie en de chef van dienst er in het Protocol op gewezen dat zij bij de vraag of sprake is van strafbare discriminatie alert dienen te zijn op commune delicten met een eventueel discriminatoir aspect, maar daarmee lijkt te worden bedoeld op relatief ernstige commune delicten. Het voorbeeld dat wordt aangehaald van een algemeen delict dat eventueel met een discriminatoir aspect kan worden gepleegd is eenvoudige mishandeling. Wat betreft de minder ernstige eenvoudige belediging met een discriminatoir aspect worden politieambtenaren in ieder geval herhaaldelijk geïnstrueerd deze niet als discriminatie aan te merken.

Op dit punt wijkt het Protocol eveneens af van de regelgeving. Weliswaar wordt in de Aanwijzing voornamelijk geconcentreerd op specifieke discriminatie, maar ten aanzien van commune delicten met een discriminatoire achtergrond die als zelfstandig feit ten laste kunnen worden gelegd, is bepaald dat deze ter

74 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 17.

beoordeling aan de discriminatieofficier moeten worden voorgelegd. Nu politieambtenaren door de eigen organisatie worden geïnstrueerd om dergelijke zaken niet als discriminatie aan te merken, wordt de instructie van het openbaar ministerie om alle discriminatiezaken voor te leggen, doorkruist.

3.3.2.2 *Het Registratiesysteem*

De eerste stap die politieambtenaren op grond van het ‘stroomschema afhandeling discriminatie’ (figuur 3.1) moeten nemen wanneer melding wordt gemaakt van discriminatie, is het registreren van het incident in het bedrijfsprocessensysteem. Daarin leggen politieambtenaren informatie vast over gebeurtenissen waarvan zij kennis hebben genomen of voorvallen waarin zij hebben opgetreden. In het bedrijfsprocessensysteem worden overigens niet alleen gepleegde strafbare feiten geregistreerd, maar ook gebeurtenissen die in de toekomst op enige wijze van pas zouden kunnen komen. Informatie Gestuurde Politie (IGP) is een concept dat bij de Amsterdamse politie hoog in het vaandel staat. In de kern komt het er op neer dat de filosofie wordt aangehangen dat het verzamelen en analyseren van informatie voorafgaat aan elk moment van besluitvorming in het politiewerk. Het bedrijfsprocessensysteem bevat zodoende niet alleen informatie die met het oog op de strafrechtelijke handhaving van belang is, maar is tegelijkertijd een hulpmiddel om trends en ontwikkelingen te signaleren. Met andere woorden dient het verzamelen van informatie in de politiesystemen een op zichzelf staand doel.

Wanneer een burger aangifte wil doen van een willekeurig strafbaar feit dan moet dit altijd leiden tot registratie in het bedrijfsprocessensysteem. Wordt geen aangifte gedaan van een strafbaar feit, maar slechts een melding, dan kan deze ook daarin worden opgenomen, maar dit is niet verplicht. Daar is ook minder noodzaak toe, aangezien op een melding van een strafbaar feit, anders dan bij een aangifte, veelal geen strafrechtelijke reactie volgt. Gaat het om een melding van discriminatie dan dient deze uitdrukkelijk wel in het bedrijfsprocessensysteem te worden geregistreerd.

Politieambtenaren kunnen een zaak op een drietal manieren herkenbaar als discriminatiezaak registreren. In het jaar 2008, het jaar waartoe dit onderzoek zich beperkt, maakte de Amsterdamse politie gebruik van het bedrijfsprocessensysteem X-Pol. Eind 2009 heeft de politie Amsterdam-Amstelland tegelijkertijd met de overige 24 regionale politiekorpsen, de overstap gemaakt naar een nieuw, landelijk bedrijfsprocessensysteem, genaamd Basisvoorziening Handhaving (BVH). De wijze waarop discriminatiezaken worden geregistreerd is in beide bedrijfsprocessensystemen hetzelfde. Wat in het onderstaande over de registratie van discriminatiezaken in X-Pol wordt opgemerkt, gaat tegenwoordig dus nog op voor registratie in BVH.

De eerste manier waarop een politieambtenaar een zaak herkenbaar als discriminatiezaak in X-Pol kan registreren is door middel van de zogenaamde incidentcode F50. Het selecteren van tenminste één incidentcode is voor politieambtenaren een verplichte handeling. Met de keuze voor één of meer incidentcodes geeft een politieambtenaar aan welke vermeende strafbare feiten

volgens hem zijn gepleegd. Er zijn talloze incidentcodes waaruit een politieambtenaar kan kiezen. Voor ieder delict uit het Wetboek van Strafrecht bestaat in X-Pol een aparte incidentcode, bijvoorbeeld voor diefstal, eenvoudige mishandeling, bedreiging en belediging. Wanneer een politieambtenaar van mening is dat in de zaak waarvoor hij een registratie aanmaakt in X-Pol een discriminatiefout is gepleegd, kan hij de zaak onder de incidentcode F50 registreren.

Daarnaast kunnen politieambtenaren een zaak herkenbaar als discriminatiezaak registreren door gebruik te maken van één van de zeven projectcodes discriminatie. De zeven verschillende projectcodes zijn afgeleid van de wettelijke discriminatiegronden: geslacht, seksuele gerichtheid, godsdienst, ras, levensovertuiging, handicap en er is een projectcode overig. Het selecteren van een projectcode is, anders dan bij de incidentcode, geen verplichte handeling voor het aanmaken van een nieuwe registratie in X-Pol. De projectcode heeft ook een ander karakter dan de incidentcode. Zoals in het bovenstaande al is opgemerkt dient de incidentcode om aan te geven welk vermeend strafbaar feit is gepleegd. De projectcode fungeert daarbij als een soort subcode en biedt politieambtenaren aanvullend de mogelijkheid aandacht te vestigen op de specifieke omstandigheden van de zaak. Een mishandeling in huiselijke kringen bijvoorbeeld wordt onder de incidentcode eenvoudige mishandeling geregistreerd. Dat de mishandeling in de huiselijke kring heeft plaatsgevonden kan vervolgens met behulp van de projectcode huiselijk geweld worden aangegeven. Ook de mishandeling van een homoseksueel kan onder de incidentcode eenvoudige mishandeling worden geregistreerd met toevoeging van de projectcode seksuele gerichtheid. Ten slotte kan een discriminatiezaak ook onder zowel de incidentcode F50 als een projectcode discriminatie geregistreerd worden in X-Pol.

Gelet op het verschil in karakter tussen de incident- en projectcodes zou het voor de hand liggen om aan te nemen dat commune discriminatie door politieambtenaren in X-Pol wordt geregistreerd onder de incidentcode van het commune delict, maar met een projectcode discriminatie. De specifieke discriminatiedelicten zouden dan onder de incidentcode F50 in het systeem kunnen worden geregistreerd. In het Protocol wordt het maken van een dergelijk onderscheid bij het registreren van discriminatiezaken echter niet aan politieambtenaren voorgeschreven. Benadrukt wordt slechts dat discriminatiezaken herkenbaar in X-Pol moeten worden opgenomen onder de incidentcode F50 of een van de projectcodes discriminatie. Welke code exact wordt gebruikt lijkt om het even.

Navraag bij het Regioproject Discriminatie dat verantwoordelijk is voor het opstellen van het Protocol, leerde dat de projectcodes discriminatie met name van belang worden geacht omdat daarmee kan worden aangegeven welke discriminatiegrond het betreft. Hoewel het bedrijfsprocessensysteem van de politie Amsterdam-Amstelland daartoe theoretisch de mogelijkheid biedt, wordt van politieambtenaren derhalve niet verwacht dat zij bij het registreren van discriminatiezaken onderscheid maken tussen specifieke en commune discrimi-

natie. Ook hier wordt weer de verwarring zichtbaar die bij de politie lijkt te heersen wat betreft het verschil tussen specifieke en commune discriminatie.

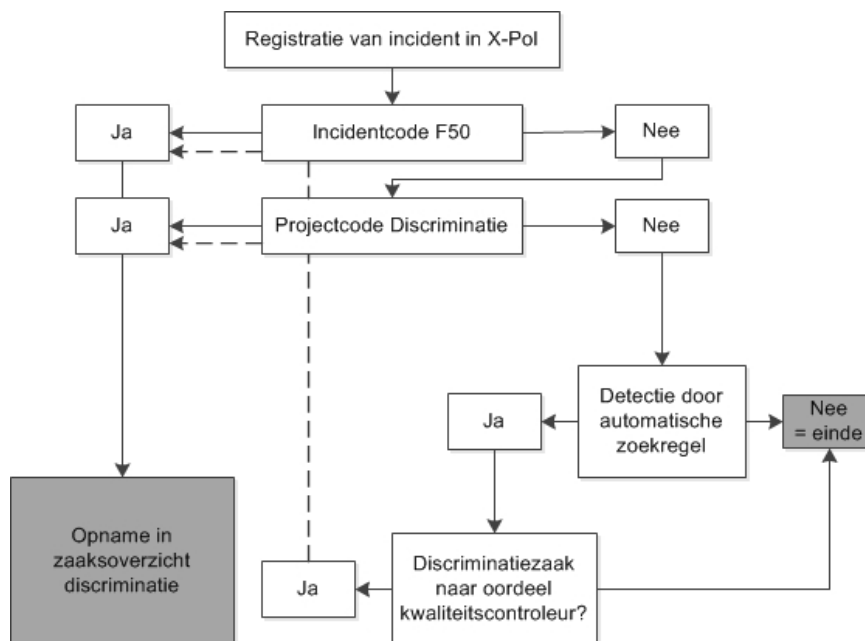
Of de politieambtenaar die een zaak in behandeling heeft, deze op één van de hierboven beschreven wijzen als discriminatiezaak in het bedrijfsprocessensysteem registreert, is evenwel afhankelijk van diens (h)erkenning van een mogelijk discriminatoir aspect. Met ingang van 1 januari 2008 is daarom in X-Pol een geautomatiseerde controle ingevoerd, waarmee het mogelijk is zaken te detecteren die in eerste instantie niet door de behandelende politieambtenaar als discriminatiezaak zijn geregistreerd, maar die woorden bevatten die kunnen duiden op een discriminatoir aspect. In BVH wordt een dergelijke controle nog niet uitgevoerd. Het is de bedoeling dat deze op termijn ook in BVH plaats gaat vinden, maar vanwege technische mankementen was dat op het moment van schrijven niet mogelijk.

Tot eind 2009 werden iedere nacht de in X-Pol nieuw aangemaakte registraties die niet de incidentcode F50 of een projectcode discriminatie toegekend hadden gekregen, doorzocht met behulp van de kennisregel discriminatie. In de kennisregel zijn woorden en combinaties van woorden opgenomen die op discriminatie zouden kunnen duiden, zoals Turk, Marokkaan, nicht, homo, etc. Wanneer de kennisregel een zaak detecteert die één of meer ‘verdachte’ woorden bevat, wordt deze onder de aandacht gebracht van een kwaliteitscontroleur.⁷⁵ Deze dient vervolgens, eventueel in ruggespraak met de behandelende politieambtenaar, te beoordelen of het een discriminatiezaak betreft. Is de kwaliteitscontroleur van mening dat het daadwerkelijk een discriminatiezaak betreft, dan geeft deze de behandelende politieambtenaar de opdracht om alsnog de incidentcode F50 of een projectcode discriminatie aan de zaak toe te voegen. Zo niet, dan hoeft geen actie te worden ondernomen.

De kennisregel discriminatie vormt dus een controlemechanisme wanneer in eerste instantie is nagelaten een discriminatiezaak herkenbaar in het systeem te registreren. De complexe wijze waarop de registratie van discriminatiezaken bij de politie Amsterdam-Amstelland kan aan de hand van het volgende figuur worden geïllustreerd.

75 Een kwaliteitscontroleur is veelal een executieve politieambtenaar die een aantal dagdelen per maand wordt vrijgesteld om de kwaliteit van de registraties binnen zijn wijkteam na te lopen, onder andere op het gebruik van de juiste incident- en projectcodes.

Figuur 3.3: Stroomschema registratiesysteem discriminatie politie Amsterdam-Amstelland



3.4 Een vooruitblik op de praktijk

Nu de wetgeving en het handhavingsbeleid in discriminatiezaken de revue zijn gepasseerd, is een logische vraag: hoe is het met de uitvoering daarvan in de praktijk gesteld? Het is een vraag die verschillende onderzoekers al heeft bezig gehouden. In deze paragraaf wordt eerst kort ingegaan op de onderzoeken die in Nederland zijn verricht naar de effectiviteit van de Aanwijzing Discriminatie. Vervolgens wordt stil gestaan bij de uitkomsten van onderzoek dat in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is gedaan naar de werkwijze van de politie met betrekking tot hate crime. Zoals nog zal blijken hebben die een andere insteek dan het Nederlandse onderzoek.

3.4.1 De 'effectiviteit' van het discriminatiebeleid in Nederland

In de loop der jaren heeft Nederland verschillende Instructies, Richtlijnen en Aanwijzingen Discriminatie gekend. Voordat bestaande beleidsregels worden aangepast, is de werking daarvan in de praktijk veelal geëvalueerd. Bij dergelijk evaluatieonderzoek staat de effectiviteit van het beleid centraal en wordt in dat kader ingegaan op de vraag of in de praktijk conform de Richtlijn of tegenwoordig de Aanwijzing wordt gehandeld. Eventuele knelpunten die in het onderzoek

naar voren komen, kunnen zo worden meegenomen in de ontwikkeling van nieuwe beleidsregels.

De eerste Instructies in discriminatiezaken die dateren uit het midden van de jaren tachtig zijn begin jaren negentig in opdracht van het WODC door Bol en Docter-Schamhardt geëvalueerd.⁷⁶ Zij constateerden destijds dat het openbaar ministerie redelijk van het beleid in discriminatiezaken op de hoogte was, maar er niet in slaagde deze kennis aan de politie over te brengen. Dit zou een probleem vormen, aangezien in de Instructies niet alleen eisen werden gesteld aan het openbaar ministerie, maar ook aan het optreden van de politie. Voor het aanleveren van dergelijke zaken is het openbaar ministerie immers in grote mate afhankelijk van de inspanningen van de politie. Nu de politie niet goed op de hoogte was van de inhoud van de Instructies werden veel discriminatiezaken die bij de politie waren gemeld, niet doorgestuurd naar het openbaar ministerie en werd soms zelfs geweigerd aangifte op te nemen van discriminatie. Daarnaast werd de inhoud van de Instructies door de onderzoekers, Bol en Docter-Schamhardt, te abstract bevonden om als leidraad voor politie en openbaar ministerie te dienen.⁷⁷

Als voorbeeld daarvan noemen zij de eis dat de politie ‘zorgvuldig en voortvarend’ te werk moet gaan in discriminatiezaken. Wat daaronder dient te worden verstaan is echter twijfelachtig. Is het bijvoorbeeld zorgvuldig en voortvarend wanneer de politie voorafgaand aan het opnemen van een aangifte probeert te bemiddelen? Bol en Docter-Schamhardt concludeerden uiteindelijk dat de politie in de praktijk op twee punten in strijd met de Instructies handelde. Zij bleek ten eerste wel eens zaken niet door te sturen op grond van een verondersteld gebrek aan bewijs en ten tweede vonden er geen periodieke besprekingen plaats in het driehoeksoverleg. Het beeld dat in dit onderzoek van de politie wordt geschetst is die van een organisatie die niet overduidelijk de Instructies op de voet volgt, maar ook niet apert in strijd daarmee handelt.⁷⁸

Daarmee zetten zij zich af tegen een eerder door Holthuisen uitgevoerd onderzoek, waarin zij concludeerde dat de politie in strijd met de Instructies handelde door in twintig procent van de gevallen ofwel te weigeren aangifte op te nemen ofwel deze niet door te sturen naar het openbaar ministerie.⁷⁹ Doordat Holthuisen zich enkel baseerde op gegevens ontleend aan een onder medewerkers van ADB’s gehouden enquête, zou dit volgens Bol en Docter-Schamhardt, gezien de niet altijd prettige verstandhouding tussen politie en meldpunten, een vertekend beeld kunnen opleveren. Dat werd gesproken van het ‘weigeren van aangifte’ zou verder de suggestie wekken dat de politie handelt uit kwaadwillendheid, terwijl het naar het oordeel van Bol en Docter-Schamhardt juist van grotere zorgvuldigheid kan getuigen wanneer de politie zelf probeert tot conflictoplossing te komen.⁸⁰

76 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 239, nr. 8, p. 9.

77 Bol & Docter-Schamhardt 1993.

78 Bol & Docter-Schamhardt 1993, p. 99.

79 Holthuisen 1992, p. 52.

80 Bol & Docter-Schamhardt 1993, p. 99.

In de Richtlijn Discriminatiezaken die in 1993 in werking trad, werden vrijwel alle aanbevelingen uit het WODC-onderzoek overgenomen.⁸¹ Ook werd daarin een rol toebedeeld aan de maatschappelijke belangenorganisaties die op het gebied van discriminatiebestrijding werkzaam zijn. Zij werden aangewezen als overlegpartner van politie en openbaar ministerie en kregen de taak de effectiviteit van het discriminatiebeleid periodiek te evalueren. In het licht van de opmerking die Bol en Docter-Schamhardt in hun onderzoek plaatsten over de niet altijd prettige verstandhouding tussen de politie en belangenorganisaties en het vertekend beeld dat op grond daarvan kan ontstaan, is dit opmerkelijk. In de evaluatieonderzoeken die sindsdien zijn uitgevoerd, komt de politie er ook niet erg gunstig vanaf.

Bij een conferentie over de effectiviteit van de Richtlijn Discriminatie 1993 kwam naar voren dat de politie zich volgens de ADB's niet-coöperatief opstelde bij de behandeling van aangiften en meldingen van discriminatie.⁸² Zo zou het maar al te vaak voorkomen dat de politie niet goed luisterde naar klachten of mensen wegstuurde vanuit 'de fatalistische houding dat de zaak toch wel zal worden geseponeerd'.⁸³ Ook werd de 'onwetendheid' van de politie aangewezen als oorzaak van het niet handelen conform de Richtlijn.⁸⁴ In een evaluatieonderzoek uit 2003 beoordeelden de ADB's de rol van de politie bij de bestrijding van discriminatiezaken zelfs negatiever dan in de voorgaande onderzoeken. Nog steeds zou het opnemen van een proces-verbaal van aangifte worden belemmerd, werd op eigen gezag geseponeerd of was men terughoudend in het opsporingsonderzoek. Al met al hadden de verbalisanten volgens de ADB's te weinig kennis van discriminatie.⁸⁵ Het laatste evaluatieonderzoek dat in 2007 is uitgevoerd verschilt qua conclusies niet of nauwelijks van de vorige twee: het zou de politie aan kennis van discriminatie ontbreken, men weigert om aangifte op te nemen, opsporingsonderzoeken worden met onvoldoende voortvarendheid opgepakt en discriminatiezaken worden soms op eigen gezag geseponeerd.⁸⁶

In de onderzoeken die hierboven de revue hebben gepasseerd worden praktijk en beleid met elkaar vergeleken aan de hand van een rechtlijnig model. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat wat in het beleid is neergelegd één op één in de praktijk zou kunnen worden uitgevoerd. Na lezing van de evaluatierapporten en de gebruikte onderzoeksmethoden, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat men feitelijk heeft gezocht naar gevallen waarin het optreden van de politie niet overeenstemt met het beleid. Dit terwijl het totaalbeeld, hoe de politie in zijn algemeenheid handelt wanneer men op de hoogte raakt van een discriminatie-incident, ten koste daarvan uit het oog is verloren. Met andere woorden, op basis van incidentele gevallen wordt geconcludeerd dat het optreden van de politie niet in altijd in overeenstemming is met de Aanwij-

81 *Struct.* 1993, 171.

82 Bol 1997, p. 28.

83 Bol 1997, p. 33.

84 Bol 1997, p. 29.

85 De Fey e.a. 2003, p. 13.

86 De Fey 2006, p. 13.

zing. Tot nu toe heeft dit er telkens toe geleid dat het beleid werd aangescherpt en de discretionaire bevoegdheid van de politie in discriminatiezaken verder ingeperkt. Mijns inziens doen deze evaluatieonderzoeken en de gebruikte methoden weinig recht aan de complexe realiteit die achter het alledaagse politiewerk schuilgaat. Hoe gecompliceerd die is blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek dat in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is gedaan naar de werkwijze van de politie met betrekking tot hate crime. In de volgende paragraaf wordt bij de uitkomsten daarvan stil gestaan.

3.4.2 *Internationaal onderzoek naar hate crime in de politiepraktijk*

Naar het politieoptreden in gevallen van – vermeende – hate crime is in de Verenigde Staten het nodige onderzoek gedaan. In een van de eerste studies daarnaar wordt de aandacht vooral gevestigd op de discretionaire ruimte die politieambtenaren hebben bij het al dan niet kwalificeren van een voorval als hate crime en de negatieve consequenties die dat zou hebben. Zo ervaren de onderzoekers bij agenten, rechercheurs en leidinggevenden in twee verschillende korpsen weerzin om hate crime wetgeving te handhaven. De meeste politieambtenaren betitelen de aandacht voor hate crime als ‘overkill’, ‘mostly bull’, ‘a pain in the ass’ en een ‘media hype’. Het kleine aantal agenten dat hate crime wel als een probleem aanmerkt, is van mening dat deze delictscategorie geen prioriteit verdient boven ‘echte’ misdrijven als inbraak, diefstal en verkrachting.⁸⁷ Deze houding van de politieambtenaren ten opzichte van hate crime heeft tot gevolg dat in de twee korpsen waarop het onderzoek zich richt alleen zaken die overduidelijk met een discriminatoir motief zijn gepleegd als zodanig worden geclassificeerd.⁸⁸ De discretionaire ruimte van politieambtenaren zou er met andere woorden toe leiden dat slechts een beperkt aantal zaken als hate crime wordt afgedaan.

Andere onderzoeken die zijn verricht naar de werkwijze van Amerikaanse politieambtenaren in hate crime zaken laten een afwijkend beeld zien. Wel dient daarbij in het achterhoofd te worden gehouden dat grote cultuurverschillen bestaan tussen de verschillende delen van de Verenigde Staten. Een onderzoek dat in de zuidelijke Staten is gedaan zal al snel een ander beeld opleveren dan een onderzoek in de noordelijke Staten. Zo wordt in een onderzoek naar de politiepraktijk in Baltimore County geconcludeerd dat politieambtenaren in de surveillancedienst het opsporen van hate crime serieus nemen. Zij zijn geïnstrueerd om alle potentiële hate crimes als zodanig te registreren en wanneer het opsporingsonderzoek door niet-gespecialiseerde politieambtenaren is afgerond, dient het dossier te worden ingezonden naar een zogenaamde verificatiecommissie. Deze commissie beoordeelt vervolgens welke van de potentiële hate crime zaken daadwerkelijk als zodanig geclassificeerd moeten worden.⁸⁹ Door deze

87 Boyd, Berk & Hamner 1996, p. 827-828.

88 Boyd, Berk & Hamner 1996, p. 832-840.

89 Martin 1995, p. 308-310.

procedure wordt de discretionaire ruimte van politieambtenaren om voorvallen al dan niet als hate crime te classificeren tot een minimum beperkt.

Bij het verifiëren van de zaken die door agenten in de surveillancedienst als potentiële hate crime zijn aangemerkt, stelt de commissie een aantal voorwaarden. Ten eerste moet uit het dossier blijken dat het delict kennelijk is gemotiveerd door racistische, religieuze of etnische vooroordelen ofwel dat het slachtoffer meent dat daarvan sprake is. Ten tweede dient het slachtoffer door het delict fysieke verwondingen, schade aan eigendommen of emotionele schade te hebben opgelopen.⁹⁰ Hoewel de perceptie van het slachtoffer over het motief van de dader in de door de commissie gevolgde procedure een belangrijke rol speelt, is deze niet altijd leidend. De onderzoekster verduidelijkt dit aan de hand van een voorbeeld. Bij de bekladding van een winkel met hakenkruisen is de Joodse eigenaar er stellig van overtuigd dat de vernielingen door een ex-werknemer zijn gepleegd uit wraak voor zijn recente ontslag en dat discriminatoire motieven daarbij geen rol hebben gespeeld. Desondanks is de verificatiecommissie van mening dat sprake is van een hate crime. Het feit dat de discriminerende symbolen aan de buitenkant van de winkel zijn aangebracht en de gemeenschap daaraan ook aanstoot kan nemen is daarvoor doorslaggevend.⁹¹ Hieruit leidt de onderzoekster af dat het kwalificeren van een voorval als hate crime in Baltimore County niet alleen gebeurt met het oog op strafrechtelijke handhaving, maar ook om maatschappelijk problemen te signaleren.⁹²

Een onderzoek dat is verricht bij een politiekorps in een stad met de gefingeerde naam 'Center City' laat eveneens zien dat de discretionaire ruimte in hate crime zaken door de politie niet lichtzinnig wordt ingevuld. In deze stad zijn politieambtenaren in de surveillancedienst eveneens verantwoordelijk voor de initiële kwalificatie van een delict als hate crime. Wanneer een delict eenmaal is aangemerkt als potentiële hate crime wordt de zaak doorgestuurd naar een gespecialiseerde afdeling binnen het korps, die exclusief verantwoordelijk is voor het verrichten van het opsporingsonderzoek in hate crime zaken. Door middel van participerende observatie bij deze gespecialiseerde afdeling komt de onderzoekster tot de conclusie dat de identificatie van een delict als hate crime in de praktijk verre van willekeurig is en in feite zeer systematisch gebeurt.⁹³ Door de gespecialiseerde eenheid is een routine ontwikkeld, waardoor het classificeren van hate crime door verschillende politieambtenaren zoveel mogelijk op dezelfde wijze verloopt.

Alvorens een concreet voorval door de gespecialiseerde eenheid definitief als hate crime wordt aangemerkt, moet aan een aantal vereisten zijn voldaan. Ten eerste dienen het slachtoffer en de verdachte tot verschillende bevolkingsgroepen te behoren. Ten tweede moet uit de bredere context waarin het delict is gepleegd aannemelijk zijn dat deze uit een discriminatoir motief is begaan. Het

90 Martin 1995, p. 310.

91 Martin 1995, p. 318.

92 Martin 1995, p. 322.

93 Bell 2002, p. 55.

enkele feit dat voorafgaand aan of tijdens het plegen van het delict discriminerende woorden zijn geuit door de dader wordt daarvoor niet voldoende geacht. Om zicht te krijgen op de zaken die daadwerkelijk met een discriminatoir motief zijn gepleegd, gaan politieambtenaren van de gespecialiseerde afdeling in 'Center City' onder andere op zoek naar mogelijke andere motieven van de dader. Wanneer niet het discriminatoire motief, maar boosheid, wraak of jaloezie doorslaggevend lijkt te zijn voor het plegen van het delict, wordt deze niet aangemerkt als hate crime. Een ander motief wordt in ieder geval geacht aanwezig te zijn wanneer de dader en het slachtoffer elkaar al kennen voorafgaand aan het delict.

Om de bredere context waarin het delict is gepleegd in beeld te krijgen, besteden de agenten van de gespecialiseerde hate crime eenheid ook de nodige aandacht aan de verklaringen van het slachtoffer en de verdachte. Zij vernemen in het onderzoek naar een potentiële hate crime vaak conflicterend verhalen over de toedracht van de zaak en proberen uit te zoeken welke van deze verhalen de juiste is. Daarbij wordt niet direct uitgegaan van de juistheid van de verklaring van het slachtoffer, maar wordt door de politieambtenaren gezocht naar eventuele redenen om een valse aangifte van hate crime te doen, bijvoorbeeld het vestigen van aandacht op een relatief klein vergrijp of om sympathie te wekken. Tijdens het verhoren van de verdachte proberen politieambtenaren zicht te krijgen op eventuele discriminatoire overtuigingen. Ook als de verdachte reeds een bekennende verklaring heeft afgelegd, gaan de politieambtenaren op zoek naar een discriminatoir motief voor het delict.⁹⁴ Anders dan in Baltimore County, staat bij de politie in 'Center City' de strafrechtelijke handhaving van de hate crime-wetgeving centraal.

Op een enkel onderzoek na,⁹⁵ wordt in de Amerikaanse literatuur vrij algemeen aangenomen dat de discretionaire ruimte die politieambtenaren hebben bij het handhaven van hate crime wetgeving niet wordt aangewend om daartegen zo min mogelijk op te treden. De meeste politiekorpsen hebben juist procedures ontwikkeld die politieambtenaren helpen hate crimes op eenduidige wijze te identificeren en de discretionaire ruimte van individuele agenten tot een minimum beperken.⁹⁶ Tegelijkertijd wordt echter erkend dat ondanks de procedures die worden gevolgd, de inzet van een verificatiecommissie, een gespecialiseerde eenheid of een ander stelsel van tweede beoordelaars, deze niet kunnen voorkomen dat zich voorvallen kunnen voordoen waarin het motief van de dader voor verschillende interpretaties vatbaar is. In dergelijke gevallen zal het subjectieve oordeel van individuele politieambtenaren de doorslag geven.⁹⁷

In het Verenigd Koninkrijk heeft men een methode beproefd die de discretionaire ruimte van politieambtenaren bij het handhaven van de hate crime wetgeving helemaal te niet zou moeten doen. Sinds het onderzoek naar de handel-

94 Bell 2002, p. 56-69.

95 Boyd, Berk & Hamner 1996.

96 Levin 1993, p. 165; Levin & McDevitt, 1993, p. 166; Martin, 1995, p. 303 en Bell 1996, p. 454.

97 Martin 1995, p. 310 en Bell 2004, p. 81-82.

wijze van de politie volgend op de moord op Stephen Lawrence,⁹⁸ is de politie verplicht iedere zaak waarbij een van de betrokkenen aangeeft dat sprake is van een hate crime als zodanig te registreren.⁹⁹ Van doorslaggevend belang voor registratie is derhalve niet of het discriminatoire motief van de dader bewezen kan worden, maar of een slachtoffer, een getuige of de behandelende agent er van overtuigd is dat daarvan sprake is.¹⁰⁰ Dat de politie bij het definiëren en registreren van hate crime in het Verenigd Koninkrijk aansluiting moet zoeken bij de perceptie van het slachtoffer is bedoeld om slachtoffers meer macht te geven, ervoor te zorgen dat opsporingsonderzoeken worden verricht en een cultuur van 'minimization' tegen te gaan.¹⁰¹

Uit het voorgaande blijkt dat men in studies die in andere landen zijn verricht, niet uitgaat van een rechtlijnig model waarin de politiepraktijk rechtstreeks aan het beleid wordt gespiegeld. Er wordt vanuit gegaan dat de politie in de praktijk de nodige invloed kan uitoefenen op de kwalificatie van een delict als hate crime. Of de politie slechts strafrechtelijk relevante incidenten registreert, ofwel ook niet strafrechtelijk relevante voorvallen vanwege de impact daarvan op de maatschappij, dan wel de perceptie van het slachtoffer voor de registratie van hate crime leidend wordt geacht, maakt immers wezenlijk verschil voor hoe het fenomeen wordt gerapporteerd en geregistreerd. In Nederlands onderzoek is dit aspect tot nu toe onderbelicht gebleven, maar komt in deze studie wel aan bod.

98 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de moord op Stephen Lawrence en de ontwikkelingen daarna § 2.5.2.

99 MacPherson 1999 en Metropolitan Police Service 2000.

100 Association of Chief Police Officers, *ACPO Guide to Identifying and Combating Hate Crime*, online beschikbaar via <www.acpo.police.uk> [geraadpleegd op 1 september 2012].

101 Dixon & Ray 2007, p. 112.

Hoofdstuk 4

Methodische onderbouwing en verantwoording

Het vorige hoofdstuk werd afgesloten met een kritische beschouwing van de uitkomsten van evaluatieonderzoek naar het Nederlandse discriminatiebeleid en een vergelijking met onderzoek dat in Angelsaksische landen is verricht. De kern van mijn kritiek op het Nederlandse onderzoek is gelegen in de rechtlijnigheid waarmee de alledaagse politiepraktijk wordt gespiegeld aan de eisen die wet en beleidsregels daaraan stellen. Er lijkt een neiging te bestaan om iedere afwijking tussen theorie en praktijk te wijten aan onwil en onkunde van politieambtenaren, met een steeds verdere beperking van hun discretionaire ruimte tot gevolg. Zowel de methoden van onderzoek als de methoden die zijn beproefd om overeenstemming te bereiken tussen praktijk en beleid, gaan mijns inziens uit van een te beperkt beeld van de afhandeling van discriminatiecriminaliteit op politieniveau. De wijze waarop dit onderzoek is opgezet en uitgevoerd en de kentheoretische aannamen die daaraan ten grondslag liggen komen in dit hoofdstuk aan bod.

Diverse studies waarin het optreden van de politie in discriminatiezaken vanuit verschillende oogpunten wordt belicht zijn in het voorgaande reeds besproken. In dit hoofdstuk worden de bestaande onderzoeken naar het functioneren van de politie vanuit een theoretisch perspectief getypeerd en wordt een onderzoeksmodel uiteengezet dat naar mijn mening leidt tot een zo genuanceerd mogelijke weergave van de politiepraktijk. We zullen zien dat dit model aansluit bij de sociale constructie benadering¹ en gezamenlijk vormen zij de kentheoretische fundering van mijn onderzoek. Enkele facetten van de sociale constructie benadering zijn al de revue gepasseerd in eerdere hoofdstukken zonder dat deze als zodanig zijn benoemd. Zo is gebleken hoe aan de strafbaarstelling van discriminatie in diverse landen verschillende invulling wordt gegeven en dat de onderlinge verschillen verband houden met historische, culturele en politieke factoren. Discriminatie is met andere woorden een fenomeen waarvan geen eensluidende definitie bestaat, ofwel waarvan de definitie omstreden is. Hoe het onderzoeksmodel en de sociale constructie benadering richting hebben gegeven aan dit onderzoek komt in de eerste en tweede paragraaf aan bod. Het hoofdstuk

¹ De term sociale constructie benadering is niet heel gangbaar. Niettemin kies ik ervoor deze te gebruiken. Deze term geeft mijns inziens het beste weer dat sociale constructie tegelijkertijd meer en minder is dan een theorie en in bredere zin een opvatting is van de werkelijkheid.

wordt afgerond met de bespreking en verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden.

4.1 Naar een model voor onderzoek naar de politiepraktijk

Onderzoek naar de sociale constructie van politiewerk is in Nederland relatief schaars, maar kent in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk daarentegen een rijke traditie.² Studies waarin de beleving en praktijken van politieagenten centraal staan, ook wel aangeduid als sociologisch politieonderzoek of kortweg politiesociologie, raken daar vanaf de jaren zestig in opkomst. In de Verenigde Staten wordt die periode gekenmerkt door grote verstoringen van de openbare orde, een forse toename van de misdaad, massale demonstraties en racistisch geweld.³ Daardoor is aan de ene kant behoefte aan bescherming door de politie, maar aan de andere kant is er veel kritiek op de politie en wordt haar verweten escalatiebevorderend en racistisch op te treden. De onduidelijkheid over de rol van de politie leidt er toe dat forse sommen geld beschikbaar komen voor het bestuderen van het gedrag van de politie.⁴

De politiesociologie brengt in beeld hoe politiewerk in de frontlinie concreet gestalte krijgt in het sociale proces tussen politieagenten onderling enerzijds, en tussen politie en publiek anderzijds.⁵ Het onderzoek dat in de jaren zestig is verricht wordt verder gekenmerkt door een focus op discrepanties die bestaan tussen rechtsbeginselen en het optreden van uitvoerende politieagenten. In deze periode is een aantal klassieke studies geschreven over de *working personality* van politieagenten.⁶ Ook in de twee daaropvolgende decennia worden diverse vergelijkbare onderzoeken verricht naar de politiepraktijk. Deze studies richten zich niet alleen op het verklaren van de kloof tussen recht en praktijk, ook het ontkrachten van de bestaande mythen over het politiewerk maakt daarvan een belangrijk onderdeel uit. Gedetailleerde beschrijvingen over de feitelijke gang van zaken op de werkvloer worden geplaatst tegenover het grotendeels op vooronderstellingen gebaseerde beeld dat men sinds jaar en dag van het politiewerk heeft.⁷

4.1.1 Een typering van het onderzoek naar de politiepraktijk

In een onderzoek naar *beat policing*⁸ dat eind jaren tachtig verschijnt, doen Grimshaw en Jefferson een poging tot ordening van de veelheid aan studies die

2 Van der Torre 1999, p. 14.

3 Fijnaut, Nuyten-Edelbroek & Spickenheuer 1985.

4 Punch 1983, p. 18.

5 Van der Torre 1999, p. 14.

6 Onder andere: Skolnick 1966; Wilson 1968 en Reiss 1971.

7 Van der Torre 1999, p. 15.

8 Deze term laat zich lastig vertalen en kent geen echte Nederlandse equivalent. 'Beat policing' houdt het midden tussen een wijkagent en een agent die surveillancediensten draait. Het zijn agenten die te voet een vaste surveillanceronde door een wijk maken en zich daardoor zichtbaar veel in de openbare ruimte begeven.

in de voorgaande jaren zijn verricht naar de politiepraktijk en de daarbij gebruikte onderzoeksmethoden.⁹ Volgens hen zijn deze onderzoeken op basis van hun voorstelling van de politieorganisatie in drie modellen onder te verdelen: het machine model, het subculturele model en het omgevingsmodel.¹⁰ In het vervolg van deze paragraaf worden de verschillende onderzoeksmodellen uiteengezet.¹¹

De benaming van het eerste onderzoeksmodel verwijst naar de manier waarop men zich de politieorganisatie in bepaalde onderzoeken voorstelt, als een spreekwoordelijke machine. Daarbij wordt er van uitgegaan dat individuele politieagenten simpelweg de opdrachten en aanwijzingen die zij van hogerhand krijgen, uitvoeren en zich daaraan conformeren. Vanuit dit perspectief kan kennis van het functioneren van de politie worden genomen door bestudering van wetgeving en de binnen de organisatie geldende beleidsregels en protocollen. Gedragingen van individuen zouden immers rechtstreeks volgen uit dergelijke voorschriften.¹² Positief aan de onderzoeken die uitgaan van het machine model is dat daarin uitgebreid wordt stil gestaan bij de bestaande wetgeving – *the law in books* – en de formele structuur van de politieorganisatie. Grimshaw en Jefferson zien echter ook een belangrijke beperking van het model. Daarin is alleen aandacht voor hoe organisaties in het ideale geval zouden moeten werken en op hoe zij daadwerkelijk in de praktijk functioneren wordt in het geheel niet ingegaan.¹³

Het merendeel van de Nederlandse evaluatieonderzoeken die in het vorige hoofdstuk aan bod kwamen, is mijns inziens gebaseerd op het machine model.¹⁴ Daarin wordt slechts ingegaan op met betrekking tot het politietoetreden in discriminatiezaken relevante wetgeving, beleid en (registratie)procedures. Aanscherping van de Aanwijzing Discriminatie strekt blijkens de evaluatierapporten vrijwel altijd tot aanbeveling. Men lijkt er derhalve van uit te gaan dat beleidsmatige wijzigingen van primaire invloed zijn op veranderingen in de politiepraktijk.¹⁵

Het tweede, subculturele model is in veel opzichten de tegenhanger van het machine model. De studies die daaronder kunnen worden geplaatst kenmerken

9 Paragraaf 4.2.1 is in zijn geheel ontleend aan Grimshaw & Jefferson 1987.

10 Mijn vertaling van respectievelijk: the 'machine' model, the 'subcultural' model en the 'environmental' model.

11 Grimshaw en Jefferson onderscheiden in hun onderzoek allereerst twee wetenschappelijke paradigma's: *Sociological Liberalism* en *Class Functionalism*. De drie modellen vallen binnen deze eerste stroming. De laatste stroming, *Class Functionalism*, wordt hier buiten beschouwing gelaten. Daarin wordt de politie vooral gezien als onderdeel van de overheid met het behartigen van de belangen van de heersende economische klasse tot doel en ligt de nadruk niet zozeer op de politieorganisatie zelf.

12 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 6.

13 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 6-7.

14 Dit geldt voor de twee in opdracht van het LBR verrichte onderzoeken (De Fey 2003 en De Fey e.a. 2006) en niet voor het in opdracht van het WODC door Bol en Docter-Schamhardt (1993) uitgevoerde onderzoek.

15 Zie Bowling 1998, p. 239 waar hij op dezelfde gronden tot die conclusie komt voor onderzoek dat in het Verenigd Koninkrijk is uitgevoerd.

zich door een focus op de informele cultuur op de werkvloer. Door middel van participerende observatie trachten onderzoekers zicht te krijgen op de normen, waarden, gewoonten en gebruiken van politieagenten.¹⁶ Het beeld dat in dergelijk onderzoek niet zelden naar voren komt, is dat agenten ervaren dat aan hun optreden conflicterende eisen worden gesteld. Enerzijds worden zij door de politiek, de samenleving en het politiemangement afgerekend op basis van productiviteit en wordt bijvoorbeeld verwacht dat een bepaald aantal aanhoudingen wordt verricht of een hoeveelheid boetes wordt uitgeschreven. Anderzijds dient het optreden van de politie ook binnen de grenzen van de wet te blijven.¹⁷ Dit conflict zou worden opgelost door *illegal corner-cutting*. Om handelingen die in strijd zijn met de regels aan het zicht van het politiemangement te kunnen onttrekken, worden onder andere geheimhouding, solidariteit en cynisme gezien als een belangrijk onderdeel van de politiecultuur.¹⁸

Dergelijk onderzoek bevat een schat aan informatie over de dagelijkse politiepraktijk, maar op wetgeving, beleid, organisatiestructuur en het politiemangement wordt niet of nauwelijks ingegaan. Toch worden deze factoren wel veelvuldig in de analyse betrokken, omdat zij naar voren zijn gebracht door de agenten die het object van onderzoek vormen. Voor zover wordt geconcludeerd dat politieagenten in strijd met de regels handelen, is dit derhalve gebaseerd op vooronderstellingen over deze regels. De zwakte van het subculturele model is in de kern hierin gelegen:

‘Deviant police behaviour, minutely examined, finds its *alter ego* in an essentially unexamined normative system. The “realistic” examination of rank-and-file beliefs and activities is, ironically, accompanied by a hopelessly idealistic conception of the beliefs and activities of police managers.’¹⁹

Het omgevingsmodel staat ergens tussen de twee voorgaande modellen in. Daaronder vallen onderzoeken waarin de politiepraktijk wordt bestudeerd in samenhang met een aantal factoren die daarop inwerken, zoals het management, de organisatiestructuur en de grenzen van de wet. In tegenstelling tot het subculturele model wordt de politieorganisatie als geheel, en niet alleen de agenten die daarbinnen werkzaam zijn, op een sociale manier opgevat. Wat wil zeggen dat de politieorganisatie – haar structuur, beleid en de praktijk – wordt gezien als een product van onderhandeling met de omgeving of samenleving waarin deze functioneert.²⁰ Enerzijds vormt het omgevingsmodel een waardevolle correctie op het machine model en het subculturele model, maar anderzijds is zijn zwakte gelegen in de sterkte van de twee andere modellen. Men slaagt er niet in een gedetailleerde beschrijving te geven van de werkwijze van politieagenten (het subculturele model) en de wetgeving, het beleid en de formele

16 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 7.

17 Manning 1971.

18 Westley 1970; Skolnick 1966 en Holdaway 1983.

19 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 8-9.

20 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 9.

organisatiestructuur (het machine model). Op die punten schiet het omgevingsmodel tekort.

Grimshaw en Jefferson zijn van oordeel dat geen van de drie modellen op zichzelf tot een bevredigende verklaring kan leiden voor discrepanties tussen beleid en praktijk. Zij stellen:

‘The machine model fails to contextualize the machine or examine its working; the subcultural model fails to examine the machine or the contexts in which it operates in anything like the detail it affords the working practices and meaning systems of the machines agents; and the environmental model gives insufficient attention to the machine itself and to the operating norms and practices of organizational agents. Moreover, these approaches have produced contradictory findings which have been left unresolved.’²¹

Wel kan uit de onderzoeksmodellen gezamenlijk worden afgeleid dat er drie factoren zijn die in het bijzonder van belang zijn voor het verklaren en begrijpen van het functioneren van de politie: de wet, het dagelijkse politiewerk en de gemeenschap.²² Deze drie factoren vormen de grondslag voor een nieuw onderzoeksmodel dat door Grimshaw en Jefferson is ontwikkeld. Daarbij moeten de begrippen wet, dagelijks politiewerk en gemeenschap in ruime zin worden opgevat. Zo is het om te begrijpen hoe wetgeving van invloed is op het politiewerk onvoldoende om alleen inhoudelijk kennis te nemen van de wet, maar is het ook noodzakelijk om inzicht te hebben in de formele structuur van de wet. Relevant om te weten is bijvoorbeeld welke discretionaire bevoegdheden de politie en andere actoren in de strafrechtspleging hebben, welke eisen de wet aan een bepaalde strafbare gedraging stelt (hoe specifiek een delictsomschrijving, hoe meer die van invloed zal zijn op het politieoptreden) en welke instrumenten burgers en autoriteiten in de wet krijgen aangereikt om invloed uit te oefenen op de politie.

De dagelijkse werkzaamheden van de politie dienen vervolgens op twee niveaus te worden bestudeerd: *organizational* en *occupational*. De eerste term ziet op de verticale dimensie in de politieorganisatie waarbij regels, beleid, procedures, protocollen en het management centraal staan. De tweede term op de horizontale dimensie van normen, waarden en gebruiken die tussen collega's onderling bestaan. Ook de factor gemeenschap dient in ruime zin in onderzoek naar de politiepraktijk te worden betrokken en omvat alle vormen van contacten die bestaan tussen politie en burgers. Daarbij is het van belang om acht te slaan op de verschillende hoedanigheden waarin burgers contact zoeken met de politie. Gaat het om een individuele burger, om iemand die (een deel van) de gemeenschap vertegenwoordigt of om een medewerker van een organisatie waarmee de politie institutionele contacten onderhoudt? Voor de vraag of

21 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 11.

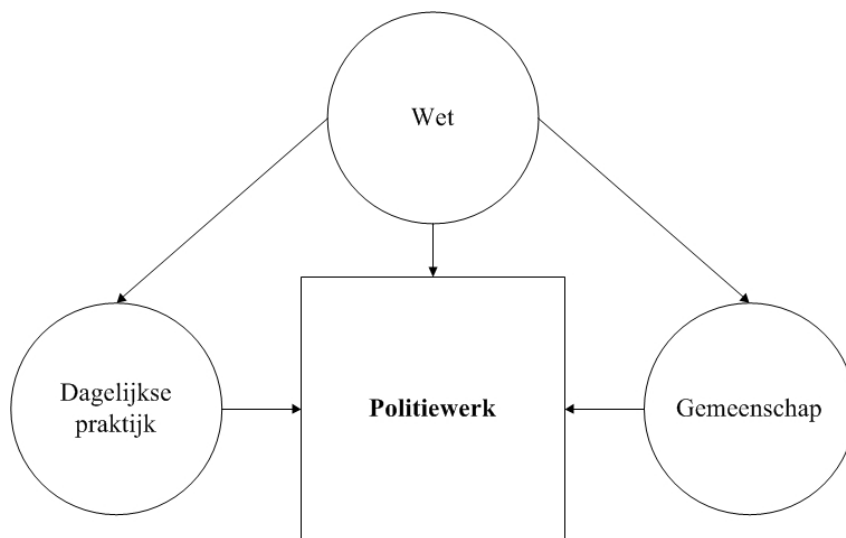
22 Mijn vertaling van ‘law’, ‘work’ en ‘community’.

contacten met de gemeenschap van invloed zijn op de politiepraktijk kan dit een relevant gegeven zijn.²³

Hoe verhouden deze drie factoren zich vervolgens tot elkaar en zijn zij in gelijke mate geschikt om het functioneren van de politie te beïnvloeden? Volgens Grimshaw en Jefferson dient die laatste vraag negatief te worden beantwoord. Zij stellen dat de wet het politiewerk het meest beïnvloedt, maar niet in alle gevallen. In de wet ligt wel de sleutel tot het begrijpen van de relatie tussen de drie factoren in een concreet geval en daarom noemen zij die de dominante factor.²⁴ De wet kan namelijk bepalen dat de gemeenschap, in de persoon van het slachtoffer, bij bepaalde delicten een beslissende stem heeft in de te kiezen werkwijze. Denk bijvoorbeeld aan het Verenigd Koninkrijk, waar de politie op grond van de wet in het geval van *racially aggravated crime* verplicht is de zienswijze van het slachtoffer te volgen. Ook kan door een gebrek aan voldoende duidelijke wetgeving de dagelijkse praktijk de overhand krijgen bij het bepalen van de werkwijze van de politie.

Schematisch weergegeven ziet het onderzoeksmodel van Grimshaw en Jefferson er als volgt uit.

Figuur 4.1: Onderzoeksmodel Grimshaw en Jefferson



23 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 18.

24 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 23.

4.1.2 *Het onderzoeksmodel in het perspectief van de sociale constructie benadering*

Met hun onderzoeksmodel beogen Grimshaw en Jefferson te voorzien in een verklaring voor het functioneren van de politie en de discrepanties die bestaan tussen wet, beleid en praktijk. Hoewel zij dat niet expliciet benoemen sluit het onderzoeksmodel aan bij de sociale constructie benadering.²⁵ Dit is eerder al door Hall opgemerkt. In zijn studie naar het politieoptreden in reactie op hate crime in Londen en New York combineert hij beide perspectieven met elkaar.²⁶ In mijn onderzoek is van een combinatie in strikte zin geen sprake. Het onderzoeksmodel van Grimshaw en Jefferson ligt aan de basis van de opzet van dit onderzoek. In aanvulling daarop biedt de sociale constructie benadering een theoretisch perspectief waaruit het onderzoeksmodel kan worden begrepen.

De sociale constructie benadering (waarover in de volgende paragraaf meer) biedt een mogelijkheid om het dynamische proces van criminalisering van bepaalde gedragingen te ontleden en onder andere de rol van de verschillende betrokken actoren daarin te analyseren. Doorgaans is het doel van onderzoek dat vanuit de sociale constructie benadering wordt gedaan, om het proces in zijn geheel te onderzoeken. In dit boek gaat het niet om de sociale constructie van discriminatiecriminaliteit als zodanig, en evenmin om de verschillende rollen die alle actoren (zoals de wetgever, het openbaar ministerie, de politie en maatschappelijke belangenorganisaties) in onderlinge samenhang daarin spelen. Mij gaat het slechts om een van die actoren, de politie, omdat haar rol het meest omstreden is gebleken.

De politie opereert echter niet in een vacuüm. De invloeden van buitenaf die op haar inwerken, komen alle tot uitdrukking in het onderzoeksmodel van Grimshaw en Jefferson. De wet, de dagelijkse praktijk en de gemeenschap belichamen als het ware verschillende werkelijkheden, maar de werkelijkheid van wetgever, belangengroeperingen als CIDI of COC, slachtoffer, enzovoort komen niet per se overeen met de werkelijkheid van de politiepraktijk. Mij is het er in dit onderzoek om te doen, op basis van het model van Grimshaw en Jefferson, te laten zien hoe de werkelijkheid van die politiepraktijk eruit ziet, en tegelijk ook hoe zij door die andere werkelijkheden wordt beïnvloed, onder andere als gevolg van regels en organisatorische factoren. Met andere woorden: waarom ziet de politiepraktijk op het gebied van discriminatiecriminaliteit eruit zoals zij eruit ziet?

25 Het onderzoeksmodel van Grimshaw & Jefferson verschilt van andere onderzoeksmodellen die eveneens nauw aansluiten bij de sociale constructie benadering, bijvoorbeeld S.F. Moore's semi-autonoom sociaal veld (Moore 2005, p. 177-195), doordat het eerstgenoemde model zich specifiek richt op de politieorganisatie en daarin is ook de meerwaarde voor dit onderzoek gelegen.

26 Hall 2011, p. 78.

4.2 De sociale constructie benadering

Al eeuwenlang houden wetenschappers zich bezig met vragen over de werkelijkheid: bestaat er een werkelijkheid achter of voorbij onze ervaringen (ontologisch vlak), kunnen we die werkelijkheid ook leren kennen (epistemologisch of kentheoretisch vlak) en wat zijn daarvoor de geschikte onderzoeksmethoden (methodologisch vlak)?²⁷ Hoe die vragen worden beantwoord is afhankelijk van de wetenschappelijke stroming die wordt aangehangen, ofwel van de visie en overtuiging van de persoon van de onderzoeker. Ik zoek daarvoor aansluiting bij de sociale constructie benadering. Kort gezegd is dit een werkelijkheidsopvatting. Hoewel geen definitie voorhanden is die al het onderzoek dat tot deze traditie wordt gerekend omvat, kan wel een viertal basisaannamen worden onderscheiden die daaraan ten minste ten grondslag moeten liggen.²⁸ Deze worden hieronder uiteengezet.

4.2.1 Vier basisaannamen

Onderzoek dat uitgaat van de sociale constructie benadering wordt ten eerste gekenmerkt door een kritische houding ten opzichte van kennis die door velen als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Denk bijvoorbeeld aan het onderscheid naar geslacht tussen man en vrouw waarin mensen elkaar gewoonlijk indelen. Vanuit de sociale constructie benadering worden dergelijke termen waarin wij de wereld om ons heen begrijpen niet gezien als een objectief gegeven. Dat lijkt op het eerste gezicht wellicht vreemd, omdat niet ontkend kan worden dat mannen en vrouwen verschillende voortplantingsorganen hebben. Je kan je echter afvragen waarom aan die eigenschap zoveel waarde wordt gehecht dat er categorieën zijn bedacht om aan dit verschil uitdrukking te geven. Dat er transgenders, transseksuelen, travestieten en androgyne mensen zijn met een genderbeleving die niet overeenkomt met de traditionele indeling in twee geslachten vormt bovendien een aanwijzing dat deze niet sluitend is. Onze kennis van de wereld waarin wij leven wordt met andere woorden gezien als het resultaat van interpretatie, selectie en subjectieve waarneming.

Ten tweede wordt aangenomen dat de manier waarop wij de wereld begrijpen en de termen en concepten die wij gebruiken historisch, politiek en cultureel zijn bepaald. Zo leert een vergelijking tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland dat in deze drie landen een andere invulling aan het fenomeen hate crime wordt gegeven.²⁹ We hebben gezien dat de verschillen nauw samenhangen met de waarde die historisch gezien aan de vrijheid van meningsuiting wordt gehecht en met politieke en culturele factoren. Dat kennis naar tijd en plaats gebonden is, betekent eveneens dat de manier waarop wij de

27 Smaling 2010, p. 20.

28 Gergen 1985, p. 266-268 en Burr 1995, p. 2-3.

29 Zie § 2.5.

wereld begrijpen relatief is en niet noodzakelijkerwijs beter of meer waarheidsgetrouw dan andere mogelijke manieren.

Maar als onze kennis van de wereld geen objectief gegeven is, waar komt deze dan wel vandaan? Het antwoord op die vraag hangt samen met de derde basisaanname van de sociale constructie benadering: kennis is een product van sociale processen. In het alledaagse leven staan mensen voortdurend met elkaar in interactie en zo fabriceren of construeren wij kennis die gezamenlijk wordt gedeeld. De werkelijkheid zoals wij die ervaren is met andere woorden niet het resultaat van waarneming, maar aan de vorming daarvan dragen wij actief bij in contact met de mensen om ons heen. Aan sociale interactie en met name taal wordt derhalve veel waarde gehecht in onderzoeken die uitgaan van de sociale constructie benadering en daarvoor is vaak een belangrijke plaats weggelegd binnen de onderzoeksmethodologie.

De vierde en laatste vooronderstelling die aan de sociale constructie benadering ten grondslag ligt, is dat kennis en sociale actie hand in hand gaan. Aangezien wij onze visies over een eindeloze hoeveelheid onderwerpen en op verschillende niveaus met elkaar in overeenstemming brengen, zijn er talloze 'sociale constructies' aan te wijzen. Ieder van deze constructies leidt weer tot andere acties. Abortus en euthanasie bijvoorbeeld waren in Nederland tot een aantal jaren geleden nog strikt verboden. Deze handelingen werden daarom in het geheim uitgevoerd en bestraft zodra ze aan het licht kwamen. In de loop der tijd is onze kijk op de strafwaardigheid van abortus en euthanasie veranderd. Hoewel zij nog altijd onder omstandigheden strafbaar zijn gesteld, kunnen daders zich onder voorwaarden beroepen op speciaal daarvoor in het leven geroepen strafuitsluitingsgronden. Overweegt men tegenwoordig een dergelijke ingreep dan wendt men zich tot een medisch specialist. Zo is het ook met andere constructies van de werkelijkheid, zij werken bepaalde acties in de hand en sluiten andere uit.³⁰

4.2.2 *Criminaliteit als sociaal construct*

Vertalen we de vier basisaanname die in het bovenstaande zijn genoemd naar het domein van het strafrecht dan is ook criminaliteit een door sociale processen geconstrueerd en naar tijd en plaats veranderlijk fenomeen. Het is niet de gedraging op zichzelf die strafwaardig is, maar zij krijgt die kwaliteit door een samenleving toegekend. Wanneer daarover een redelijke mate van consensus bestaat binnen de politiek, bij de totstandkoming waarvan ook de media en maatschappelijke belangenorganisaties een rol spelen, wordt een gedraging strafbaar gesteld. Wat als criminaliteit wordt beschouwd is derhalve van culturele, politieke en sociale factoren afhankelijk en van welke groeperingen het gevecht over de sociale constructie van criminaliteit aangaan en voldoende

30 De beschrijving van de vier basisaanname die aan de sociale constructie benadering ten grondslag liggen is voor een groot deel afgeleid van Burr 1995, p. 2-3.

machtig zijn om haar zo te beïnvloeden dat zij (voorlopig) als de ‘werkelijkheid’ geldt.³¹

Dat de werkelijkheid vanuit de sociale constructie benadering relatief is, of in ieder geval niet als vaststaand gegeven wordt beschouwd, wil overigens niet zeggen dat criminaliteit alleen in onze verbeelding bestaat. De gedragingen vinden wel degelijk plaats, maar het oordeel over de aard daarvan en de gevolgen die daaraan worden verbonden kunnen verschillen al naar gelang de wijze waarop het gedrag sociaal is geconstrueerd. Een en ander wordt mooi samengevat in de volgende quote: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences.’³² De termen waarin de werkelijkheid door ons wordt vervat kunnen dus van elkaar afwijken en is dat vervolgens weer bepalend voor de reactie die volgt.

Criminaliteit is in meer dan één opzicht een sociaal geconstrueerd fenomeen. Dat doet zich niet alleen voor bij de beslissing tot strafbaarstelling, maar is zichtbaar op verschillende niveaus binnen de strafrechtspleging. Is eenmaal de beslissing gevallen dat een gedraging strafbaar moet worden gesteld dan wordt vervolgens een delictsomschrijving geconstrueerd. Dit is een proces dat eveneens aan beïnvloeding door verschillende partijen onderhevig is. Commune discriminatie bijvoorbeeld, is in de woorden van Jacobs en Potter in potentie een expansief fenomeen dat op een breed scala van daders en situaties van toepassing kan zijn.³³ Welke gedragingen en situaties precies worden strafbaar gesteld kan wederom naar tijd en plaats verschillen en is afhankelijk van beslissingen van de wetgever.

Aan de door sociale interactie tot stand gekomen wettelijke definitie moet vervolgens in de praktijk uitvoering worden gegeven. In de vorige twee hoofdstukken hebben we gezien dat het niveau van handhaving niet voor alle delicten gelijk is. Uit beleidsregels van het openbaar ministerie volgt immers dat aan de opsporing en vervolging van het ene strafbare feit meer belang wordt gehecht of prioriteit wordt gegeven dan aan het andere. Alweer is dit geen vaststaand gegeven. Het handhavingsbeleid is in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig en komt tot stand doordat de minister van Justitie, de politiek en de top van het openbaar ministerie daarover inhoudelijk overeenstemming bereiken.

Er is nog een laatste niveau waarop de sociale constructie van criminaliteit een rol speelt en dat is wanneer individuele actoren binnen de strafrechtspleging op de hoogte raken van een vermeend delict. Het is dan de taak van politieambtenaren, officieren van justitie en rechters om de feiten en omstandigheden van het geval te reconstrueren en te beoordelen of naar hun mening daadwerkelijk sprake is van een strafbaar feit en wie de schuldige is. Door selectie en waardering van de bewijsmiddelen die in een zaak voorhanden zijn, vormt men

31 Brants & Kool 2009, p. 92-93.

32 Thomas & Thomas 1928, p. 571-572.

33 Jacobs & Potter 1998, p. 22.

zich een beeld van de werkelijkheid waarover de meningen verdeeld kunnen zijn.

In dit onderzoek staat de politie centraal. Als eerste schakel in de strafrechtsketen neemt zij een bijzondere positie in. De politie opereert op de scheidslijn tussen de sociale en juridische werkelijkheid en vormt de schakel tussen deze twee discoursen. De verhalen van slachtoffers, getuigen en verdachten die hen ter ore komen, worden door politieambtenaren geïnterpreteerd en binnen het juridische kader geplaatst.³⁴ Het is immers de politie die in eerste instantie bepaalt of een concrete gedraging binnen een wettelijke delictsomschrijving valt. Wanneer zij consequent bepaalde gebeurtenissen die naar de letter van de wet een strafbaar feit opleveren niet als zodanig herkent verhindert ze daarmee afdoening via het strafrecht. Andersom kan het ook voorkomen dat een gedraging niet valt binnen een wettelijke delictsomschrijving maar door de politie wel daaronder wordt geplaatst. Hoewel een zaak in het laatste geval naar alle waarschijnlijkheid zal stranden bij het openbaar ministerie of de rechter,³⁵ zijn door het optreden van de politie reeds verwachtingen gewekt over de strafrechtelijke relevantie van het voorval. Als spreekwoordelijke wachter voor de poorten die toegang verschaffen tot de strafrechtelijke procedure, wordt de politie ook wel de *gatekeeper* van de strafrechtsketen genoemd.³⁶

4.3 Een kwalitatieve onderzoeksopzet

Voor het bestuderen van de manier waarop individuen een bepaald fenomeen definiëren en construeren, zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden bijzonder geschikt. Anders dan in kwantitatief onderzoek, waar de nadruk ligt op meetbaarheid en de hoeveelheid en statistische representativiteit van onderzoeksgegevens, ligt aan kwalitatief onderzoek over het algemeen een beperkt aantal zaken ten grondslag die met behulp van weinig gestandaardiseerde onderzoeksmethoden aan een grondige inhoudelijke analyse worden onderworpen. Het leren kennen en begrijpen van de leef- en denkwereld van de onderzoekssubjecten vereist namelijk de nodige flexibiliteit van zowel de onderzoeker als de onderzoeksmethoden.

Om zicht te krijgen op de wijze waarop het fenomeen commune discriminatie door politieambtenaren wordt geconstrueerd en de geconstateerde discrepanties tussen beleid en praktijk te kunnen verklaren, is in dit onderzoek dan ook gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Zo is een casestudy verricht naar de werkwijze van politieambtenaren in gevallen van commune

34 Martin 1995, p. 307 en Bell 1996, p. 448.

35 Dat dit wat discriminatie betreft niet altijd het geval is blijkt uit Brants, Kool en Ringnalda 2007, p. 233-234: 'Andere gevallen echter die wij aangebracht en veroordeeld zagen als een overtreding van artikel 137c Sr., waren dat evident niet. Of de belediging was tegen een individu gericht, weliswaar op basis van diens (meestal) uiterlijke kenmerken maar niet refererend aan de groep als zodanig, in welk geval van een eenvoudige belediging eventueel uit discriminatoir motief sprake is; of de uiting kon niet onder een van de wettelijke discriminatiegronden worden gebracht, in welk geval geen sprake is van een strafbaar discriminatiefeit, al kan eenvoudige belediging wel aan de orde zijn.'

36 Bell 2002, p. 39 en Gottfredson & Gottfredson 1988.

discriminatie in één politiekorps en één jaar. Gezien het belang van die beslissing voor de opzet en uitvoering van het onderzoek, wordt de keuze om onderzoek te doen bij de politie Amsterdam-Amstelland in het onderstaande afzonderlijk gemotiveerd. Binnen deze casestudy zijn weer verschillende andere onderzoeksmethoden gebruikt. Deze komen in de vierde paragraaf van dit hoofdstuk aan bod.

4.3.1 De keuze voor het regiokorps Amsterdam-Amstelland

De casestudy kan worden gedefinieerd als ‘een gedetailleerde, intensieve studie van een afgebakende onderzoekseenheid (een individu, een collectiviteit, een verschijnsel) zoals die zich manifesteert in de sociale werkelijkheid’.³⁷ Wanneer een onderzoek tot doel heeft de complexiteit van een verschijnsel te beschrijven en te doorgronden en wanneer het verschijnsel moeilijk valt te isoleren van de randvoorwaarden waarin het voorkomt, ligt de keuze voor de casestudy als methode voor de hand.³⁸ Dat geldt ook voor deze studie, nu de constructie van het fenomeen discriminatie door de politie een complex en aan beïnvloeding door vele factoren onderhevig proces is.

Er zijn grofweg twee varianten van de casestudy te onderscheiden: de enkelvoudige en de meervoudige. Bij de enkelvoudige casestudy wordt slechts één case diepgaand bestudeerd, terwijl het onderzoek zich bij de meervoudige variant richt op verschillende afzonderlijke cases die met elkaar worden vergeleken.³⁹ Uit het oogpunt van generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek, wordt veelal de voorkeur gegeven aan de meervoudige casestudy. Dat ik niettemin heb besloten tot het uitvoeren van een enkelvoudige casestudy hangt samen met het doel van onderzoek en de theoretische aannamen die daaraan ten grondslag liggen. Het in kaart brengen van de wijze waarop de politie met discriminatie omgaat vergt diepgaand onderzoek waarin zowel wet, dagelijkse praktijk als contacten met de gemeenschap aan bod komen.⁴⁰ Grimshaw en Jefferson geven daarbij de voorkeur aan een enkelvoudige casestudy, omdat het met deze methode mogelijk is om zowel verschillen tussen theorie en praktijk vast te stellen als deze op adequate wijze te verklaren.

Dat een meervoudige casestudy leidt tot generaliseerbare uitkomsten, zien zij niet als voordeel, maar als potentieel nadeel. Bij het maken van een vergelijking tussen verschillende politieregio's is het gevaar aanwezig dat de onderzoeker belangrijke verklarende factoren over het hoofd ziet of buiten beschouwing laat, wat aan het vormen van een algemeen geldend beeld in de weg kan staan.⁴¹ Beredeneerd vanuit het onderzoeksmodel van Grimshaw en Jefferson is nuance en accuratesse van verklaringen van meer waarde dan generaliseerbaarheid en in dat opzicht is de enkelvoudige casestudy een passende methode. Aangezien

37 Leys 2009, p. 174.

38 Leys 2009, p. 174.

39 Verschuren & Doorewaard 2007, p. 187.

40 Zie § 4.2.1.

41 Grimshaw & Jefferson 1987, p. 30.

alle 25 politieregio's in Nederland de bevoegdheid hebben eigen beleid en protocollen op te stellen, heeft de keuze voor deze methode bovendien als voordeel dat waargenomen verschillen niet kunnen worden toegeschreven aan lokale omstandigheden en dat politieambtenaren op dezelfde wijze zijn geïnstrueerd over hoe met discriminatie moet worden omgegaan.

Toen was besloten dat het onderzoek zich zou beperken tot één regiokorps, was vervolgens de vraag welke dat zou moeten zijn. In de literatuur wordt opgemerkt dat de keuze voor het bestuderen van een bepaald geval vaak voor de hand ligt omdat deze om de een of andere reden 'eruit springt'.⁴² Dat bleek ook in dit geval zo te zijn. Een inventarisatie naar de stand van zaken bij de verschillende politieregio's leerde dat het korps Amsterdam-Amstelland zowel wat betreft de registratie van discriminatiezaken als het discriminatiebeleid een voorsprong had op de overige korpsen. Zo is de politie Amsterdam-Amstelland in 2004 als eerste korps begonnen met het registreren van commune discriminatie. Het format dat zij daarvoor hebben ontwikkeld is in 2008 door het LECD-Politie overgenomen en wordt sindsdien gebruikt voor het opstellen van het Landelijk Criminaliteitsbeeld Discriminatie.⁴³ Verder blijkt uit het Landelijk Criminaliteitsbeeld Discriminatie over het jaar 2008 dat de politie Amsterdam-Amstelland in vergelijking met andere korpsen verreweg het grootste aantal discriminatiezaken registreert.

Daarnaast staat het onderwerp discriminatie in het korps Amsterdam-Amstelland op beleidsmatig niveau al relatief lang op de agenda. In het jaar 2003 is het Regioproject Discriminatie opgericht, dat onderdeel uitmaakt van het korpsmanagement. Het Regioproject Discriminatie is ervoor verantwoordelijk dat het landelijke en regionale discriminatiebeleid in het korps Amsterdam-Amstelland wordt uitgezet en nageleefd. Daartoe is onder andere een discriminatieprotocol opgesteld waarin stapsgewijs staat beschreven hoe politieambtenaren moeten handelen wanneer zij van een discriminatiezaak op de hoogte raken, zijn taakaccenthouders discriminatie aangesteld die binnen het eigen district of wijkteam als aanspreekpunt voor collega's fungeren en zijn trainingen aangeboden om bij politieambtenaren meer bewustzijn te creëren ten aanzien van discriminatie.⁴⁴

Dat men zich binnen het korps Amsterdam-Amstelland al langer dan in andere korpsen met het onderwerp discriminatie bezig houdt, heeft uiteindelijk de doorslaggevende factor gevormd in de keuze. Voor onderzoek als het onderhavige, naar de wijze waarop de politie met een bepaald fenomeen omgaat, heeft het de voorkeur als politieambtenaren daarmee al enige tijd bekend zijn en men zich bepaalde gewoonten en gebruiken eigen heeft kunnen maken.⁴⁵ Naar mate het discriminatiebeleid en een registratiesysteem langer van kracht zijn, neemt de kans toe dat politieambtenaren in de lagere regionen daarmee bekend

42 Leys 2009, p. 181.

43 Tabak & Paarlberg 2009.

44 Zie § 3.3.2 voor een uiteenzetting van de genoemde actiepunten.

45 Bell 2004, p. 192.

zijn en is het minder waarschijnlijk dat verschillen tussen beleid en praktijk te wijten zijn aan een gebrek aan kennis daarvan. Bij aanvang van het onderzoek in 2008, gold dat eigenlijk alleen voor het regiokorps Amsterdam-Amstelland. In de meeste andere korpsen is men pas in 2008, in aanloop op het eerste Landelijk Criminaliteitsbeeld Discriminatie, met registratie en beleid op het gebied van (commune) discriminatie aan de slag gegaan. Al met al is de situatie in Amsterdam niet landelijk representatief, maar loopt men daar juist voor op andere regiokorpsen.

4.4 Onderzoeksmethoden

Wanneer een enkelvoudige casestudy wordt verricht, is het wenselijk dat datatriangulatie plaatsvindt.⁴⁶ Door één case te bestuderen met behulp van diverse onderzoeksmethoden, bekijkt men deze als het ware vanuit verschillende perspectieven. Vervolgens worden door vergelijking van de uitkomsten overeenkomsten en verschillen tussen de perspectieven zichtbaar en kan men uitspraken over de werkelijkheid doen die deze dichter benaderen dan wanneer geen triangulatie plaatsvindt.⁴⁷ Dit vergroot de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de uitkomsten van de studie. In dit onderzoek is een viertal methoden gebruikt om de rol van de politie bij de sociale constructie van commune discriminatie in beeld te brengen: literatuuronderzoek en documentanalyse, kwalitatieve dossierstudie, participerende observatie en focusgroepen. Deze worden in het onderstaande uiteengezet en verantwoord.

4.4.1 Literatuuronderzoek en documentanalyse

De eerste van drie pijlers die volgens het model van Grimshaw en Jefferson van invloed is op het politiewerk, is de wet. Door bestudering van zowel nationale als internationale literatuur is de Nederlandse discriminatiewetgeving in kaart gebracht. Daarbij is de aandacht niet alleen uitgegaan naar de inhoudelijke eisen die blijkens de delictsomschrijving aan een gedraging worden gesteld wil deze als discriminatie kunnen worden bestraft, maar is ook de structuur van de wet aan bod gekomen. Zo is ingegaan op de discretionaire bevoegdheden van het openbaar ministerie en de politie in discriminatiezaken en op de instrumenten die burgers en autoriteiten in de wet toegekend krijgen om invloed op de politie uit kunnen oefenen.

De tweede pijler, de dagelijkse praktijk, moet naar het model van Grimshaw en Jefferson ten eerste op organisatorisch vlak worden bestudeerd. Dit heeft te maken met de verticale dimensie die binnen de politieorganisatie aanwezig is. Door het opstellen van regels, beleid, procedures en protocollen probeert het management invloed uit te oefenen op de manier waarop executieve politieambtenaren hun werkzaamheden uitvoeren. Binnen het korps Amsterdam-

46 Verschuren & Doorewaard 2007, p. 183.

47 Maesschalck 2009, p. 136.

Amstelland zijn de verschillende beleidsdocumenten die eisen stellen aan het optreden van politieambtenaren in discriminatiezaken verzameld en geanalyseerd. De resultaten van zowel de literatuurstudie als de documentanalyse zijn in de hoofdstukken 2 en 3 uiteengezet.

4.4.2 Dossierstudie

Wanneer we dit onderzoek in het perspectief van de dagelijkse politiepraktijk plaatsen, beslaat deze een beperkt deel of zelfs maar een fragment daarvan. De gemiddelde politieambtenaar zal immers niet op dagelijkse basis met een discriminatie-incident in aanraking komen, maar slechts sporadisch. Dit gegeven is van cruciaal belang geweest bij de keuze voor de gebruikte onderzoeksmethoden. Om zicht te krijgen op de normen, waarden, gebruiken en gewoonten van politieagenten, ofwel de horizontale dimensie van de dagelijkse politiepraktijk, gebruiken Grimshaw en Jefferson de participerende observatie als voornaamste onderzoeksmethode. In dit onderzoek is eveneens participerende observatie verricht, maar dit heeft eerder het karakter van een aanvullende onderzoeksmethode. De dossierstudie is de voornaamste methode.

Het verschil in werkwijze wordt mijns inziens gerechtvaardigd door het object van onderzoek. Grimshaw en Jefferson hebben onderzoek gedaan naar *beat policing*, een surveillancevorm bij de Engelse politie, zoals er in Nederland bijvoorbeeld de noodhulpdienst of de buurtregie is. *Beat policing* vormt een vast onderdeel van de dagelijkse politiepraktijk die men door middel van participerende observatie omvattend in beeld kan brengen. Wanneer onderzoek wordt gedaan naar een concreet delict als commune discriminatie waarmee de politie naar alle waarschijnlijkheid niet op dagelijkse basis in aanraking komt, is participerende observatie een minder geschikte methode. Slechts een beperkt deel van de informatie die een onderzoeker door het meelopen van diensten met politieambtenaren opdoet van de dagelijkse politiepraktijk houdt dan immers verband met het object van onderzoek.

Het bestuderen van discriminatiedossiers leidt daarentegen wel tot gerichte kennis van dit fenomeen, maar geeft weer geen omvattend beeld van de dagelijkse politiepraktijk. Aangezien een agent doorgaans alleen informatie schriftelijk vastlegt die naar zijn mening relevant is voor een eventuele strafrechtelijke procedure, vormt het politiedossier een onvolledige weergave van de werkelijkheid, of met andere woorden de papieren werkelijkheid. De participerende observatie en de dossierstudie hebben als methode beide nadelige elementen. Omdat op het moment dat ik met dit onderzoek begon nog nauwelijks zicht was op de werkwijze van de politie in commune discriminatiezaken, heb ik ervoor gekozen om in de eerste plaats gerichte informatie daarover te verzamelen en dus voor dossierstudie. Aanvullend heb ik methoden als participerende observatie en focusgroepen gebruikt om mij een beeld te vormen van de gewoonten en gebruiken van politieambtenaren. In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de dossierstudie is verricht. De overige methoden komen later in dit hoofdstuk aan bod.

4.4.2.1 De selectie van te bestuderen dossiers

Voor aanvang van de dossierstudie heb ik in de zomer van 2009 een maand ter oriëntatie bij het Regioproject Discriminatie van de politie Amsterdam-Amstelland doorgebracht. Deze periode heb ik gebruikt om inzicht te krijgen in het registratieproces, te inventariseren hoeveel zaken door politieambtenaren als discriminatiezaak zijn geregistreerd en in kaart te brengen welke informatie over een discriminatie-incident in het bedrijfsprocessensysteem wordt vastgelegd.

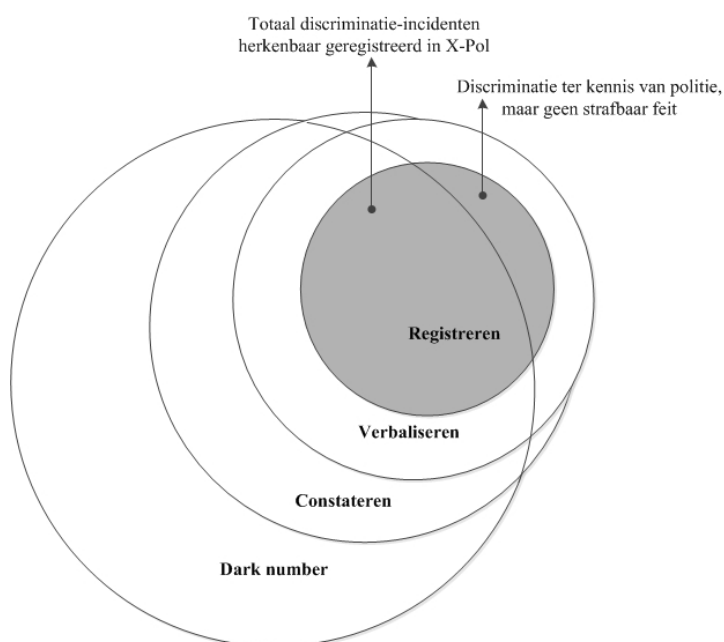
Nu deze studie tot doel heeft zicht te krijgen op de wijze waarop commune discriminatie door de politie wordt geconstrueerd, ligt een kwalitatieve dossierstudie voor de hand. Dit is een arbeidsintensieve methode en om die reden kon slechts een beperkt deel van het totale aantal geregistreerde discriminatiezaken worden bestudeerd. Bij wijze van selectie heb ik besloten alle zaken te bestuderen die in één jaar in de regio Amsterdam-Amstelland als discriminatiezaak zijn aangemerkt. Daarbij is de keuze gevallen op het jaar 2008. Allereerst omdat op het moment waarop de dossierstudie van start is gegaan dit het laatste jaar was waarvan een compleet overzicht bestond. Daarnaast is het registratieproces met ingang van het jaar 2008 aanzienlijk gewijzigd door de komst van een automatische zoekregel. Zaken die in eerste instantie niet onder een discriminatiecode zijn geregistreerd, maar waarvan het proces-verbaal wel woorden bevat die kunnen duiden op een discriminatoire context, worden door deze zoekregel gedetecteerd en onder de aandacht van een tweede beoordelaar gebracht. In vergelijking met de voorgaande jaren is het aantal discriminatiezaken in 2008 fors gestegen, wat mede veroorzaakt kan zijn door de automatische zoekregel.

Voordat ik de wijze waarop de kwalitatieve dossierstudie is uitgevoerd verantwoord, zijn eerst enkele algemene opmerkingen over het registratieproces op zijn plaats. Hoe komt een registratie in het bedrijfsprocessensysteem tot stand en welke stappen gaan daaraan vooraf? Niet telkens wanneer een discriminatiedelict is gepleegd, komt deze ook ter kennis van de politie. Dit zal over het algemeen pas het geval zijn wanneer de politie ambtshalve een discriminatie-incident constateert of na een melding van een slachtoffer of getuige. Er is derhalve onvermijdelijk sprake van een *dark number*. Eenmaal door een politieambtenaar geconstateerd, vindt niet automatisch registratie in het bedrijfsprocessensysteem plaats. De Aanwijzing Discriminatie schrijft weliswaar voor dat van ieder discriminatie-incident een proces-verbaal of een mutatiereport wordt opgemaakt, maar het is in potentie mogelijk dat dit soms achterwege wordt gelaten. Bijvoorbeeld wanneer een agent onderweg naar een melding ziet dat met graffiti een hakenkruis op een openbaar gebouw is aangebracht en besluit daar niets mee te doen of wanneer een slachtoffer zich bij de politie meldt om aangifte van een discriminatie-incident te doen en onverrichter zake weer naar huis keert.

Is een discriminatie-incident door een politieambtenaar geconstateerd en geverbaliseerd dan is het vervolgens de vraag of het betreffende voorval onder de juiste code in het bedrijfsprocessensysteem wordt geregistreerd. Zodra een agent informatie over een nieuw voorval in X-Pol wil vastleggen is hij verplicht om door middel van een zogenaamde incidentcode aan te geven om welk delict

het gaat. Een politieambtenaar heeft de keuze uit een lange lijst van delicten, waaronder discriminatie (F50). Ook kan met één van de zeven zogenaamde projectcodes de aandacht worden gevestigd op de discriminatoire context van het delict. De mogelijkheid bestaat echter dat de politieambtenaar in kwestie niet bekend is met de verschillende incident- en projectcodes discriminatie of om de een of andere reden bewust ervoor kiest een zaak niet het stempel discriminatie mee te geven. De verschillende stadia waarin het registratieproces verloopt, kan worden verduidelijkt met behulp van het volgende figuur.

Figuur 4.2: Overzicht registratieproces discriminatiezaken



Dat is gekozen voor dossierstudie als voornaamste methode heeft tot gevolg dat alleen de gevallen waarin ten minste een proces-verbaal of mutatiereport is opgemaakt binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen. Een en ander dient immers schriftelijk te zijn vastgelegd wil sprake kunnen zijn van een dossier. Op basis van deze studie kunnen derhalve geen uitspraken worden gedaan over het dark number of over de discriminatie-incidenten die wel door de politie zijn geconstateerd maar waarin in het geheel geen actie is ondernomen.⁴⁸ Er zijn drie

⁴⁸ Zoals in § 4.4.4 nog zal blijken heb ik door het houden van focusgroepen getracht in kaart te brengen of het voorkomt dat discriminatie-incidenten niet in het bedrijfsprocessensysteem worden geregistreerd en welke redenen daaraan ten grondslag liggen. De uitspraken van politieambtenaren vormen daarvoor een indicatie, maar absolute uitspraken kunnen op basis van de focusgroepen niet worden gedaan.

verschillende fasen die wel door dossierstudie in kaart kunnen worden gebracht: verbaliseren, registreren en afhandelen. Wat onder die eerste twee fasen moet worden verstaan is in het bovenstaande uiteengezet. Alle geverbaliseerde zaken worden door de politie op enigerlei wijze afgehandeld. Hetzij door een politie-sepot, hetzij door het toesturen van de zaak naar het openbaar ministerie. In het onderstaande wordt uiteengezet hoe deze verschillende fasen in kaart zijn gebracht.

4.4.2.2 *Het registreren van discriminatie*

Om zicht te krijgen op de voorvallen die door politieambtenaren als discriminatiezaak worden geregistreerd, heb ik mij gebaseerd op een zaaksoverzicht over het jaar 2008 van het Regioproject Discriminatie. Binnen de politie Amsterdam-Amstelland houdt het Regioproject Discriminatie onder andere toezicht op de registratie van discriminatiezaken en levert het cijfers aan ten behoeve van bijvoorbeeld het Landelijk Criminaliteitsbeeld Discriminatie dat jaarlijks door het LECD-Politie wordt opgesteld. Volgens het zaaksoverzicht van het Regioproject Discriminatie zijn er in 2008 in totaal 384 voorvallen geregistreerd als discriminatiezaak. Bij een eerste lezing van het materiaal bleek een aantal zaken dubbel in het overzicht te zijn opgenomen. Nadat deze uit de selectie waren verwijderd, bleven uiteindelijk 360 zaken over.

Hoewel ik een tijd lang in de veronderstelling ben geweest dat in het zaaksoverzicht van het Regioproject Discriminatie alle zaken met een pleegdatum tussen 1 januari 2008 en 31 december 2008 zijn opgenomen die onder een discriminatiecode zijn geregistreerd, bleek dit uiteindelijk niet zo te zijn. Daarvan raakte ik op de hoogte toen in oktober 2010 het Bureau Centrale Informatie Organisatie (CIO), een ander onderdeel van de politie Amsterdam-Amstelland, het Criminaliteitsbeeld Discriminatie naar buiten bracht met afwijkende cijfers. Een vergelijking tussen de databestanden van het Regioproject Discriminatie en het CIO leerde dat het verschil in cijfers een aantal oorzaken heeft. Kort gezegd komt het er op neer dat de hoeveelheid geregistreerde discriminatiezaken in omvang toeneemt naar mate de tijd verstrijkt. Enerzijds vanwege een gecompliceerd registratiesysteem en anderzijds vanwege vele verschillende mogelijkheden tot herbeoordeling van een zaak.⁴⁹

Hoewel het oorspronkelijk de bedoeling was alle zaken die in het jaar 2008 door een politieambtenaar als discriminatiezaak zijn geregistreerd te bestuderen en te analyseren, heb ik er uiteindelijk voor gekozen mij te beperken tot het zaaksoverzicht van het Regioproject Discriminatie. Ik verricht immers een kwalitatief onderzoek waarin niet zo zeer de omvang van discriminatiecriminaliteit als wel de betekenis die door politieambtenaren aan dit fenomeen wordt gegeven centraal staat. Daarnaast is het feit dat meer dan een jaar na het plegen van de strafbare feiten kennelijk nog voorvallen als discriminatie-incident zijn aangemerkt, die eerder dat stempel niet kregen, indicatief voor de onduidelijkheid die bestaat over de precieze omvang van het fenomeen.

49 In § 5.1 wordt op deze kwestie nader ingegaan.

In het zaaksoverzicht zijn zowel specifieke als commune discriminatiezaken opgenomen en beide worden door politieambtenaren op dezelfde wijze in X-Pol geregistreerd.⁵⁰ Op basis van de registraties alleen valt dus niet vast te stellen wanneer het om specifieke en wanneer het om commune discriminatie gaat. Hoewel ik met dit onderzoek in eerste instantie in kaart heb willen brengen hoe de politie commune discriminatie definieert, construeert en afhandelt, speelt tegelijkertijd de belevingswereld van politieambtenaren een belangrijke rol. Nu politieambtenaren geen onderscheid blijken te maken tussen specifieke en commune discriminatie, zou het bezwaarlijk zijn wanneer ik dat zelf wel zou doen. Om het optreden van politieambtenaren te begrijpen en te analyseren dient immers zoveel mogelijk aansluiting gezocht te worden bij hun zienswijze. Daarom zijn uiteindelijk alle geregistreerde discriminatiezaken, zowel specifieke als commune discriminatie, in het onderzoek meegenomen.

Ik heb mij eerst een algemeen beeld willen vormen van de voorvallen die door politieambtenaren als discriminatiezaak zijn geregistreerd. Daartoe heb ik de dossiers van de 360 discriminatiezaken bestudeerd aan de hand van een codeboek dat ik na mijn oriënterend bezoek aan de politie Amsterdam-Amsteland heb opgesteld.⁵¹ Van iedere zaak afzonderlijk zijn in een database enerzijds gegevens opgenomen die min of meer objectief uit het dossier volgen. Zo is genoteerd op welke wijze de zaak in X-Pol is geregistreerd, onder een incidentcode, projectcode of beide, door welk district en wijkteam de zaak is behandeld, om welke strafbare feiten het gaat, de datum, het tijdstip en de plaats waar het delict is gepleegd, en de naam, geboortedatum en etniciteit van de slachtoffers en daders. Deze informatie is rechtstreeks uit de dossiers overgenomen en daaraan is geen eigen interpretatie te pas gekomen.

Anderzijds zijn ook gegevens in de database opgenomen die niet één op één uit de dossiers kunnen worden opgemaakt, maar die tot uitdrukking komen in de bewoordingen waarmee politieambtenaren een voorval beschrijven in een processen-verbaal. Dit is onder andere het geval bij de soort locatie waar het delict is gepleegd. Een politieambtenaar benoemt veelal niet in exact die bewoordingen of een strafbaar feit aan de openbare weg, in een openbare gelegenheid of in de woonomgeving is gepleegd. In plaats daarvan is in het proces-verbaal van aangifte bijvoorbeeld vermeld dat een incident heeft plaatsgevonden in de supermarkt, het zwembad of het stadhuis. Worden dergelijke woorden gebruikt dan kan daaruit worden afgeleid dat het feit is gepleegd in een openbare gelegenheid. Om mijn eigen inbreng tot een minimum te beperken heb ik voorafgaand aan het bestuderen van de dossiers in het codeboek een beschrijving van de verschillende locatiesoorten opgenomen. Aan de hand van die beschrijving is voor ieder individueel geval beoordeeld in welke categorie deze moet worden ingedeeld.

Hetzelfde geldt ook voor de context waarin het delict is gepleegd. In het onderzoek naar 'Strafbare discriminatie' van Brants c.s. neemt de typering van

50 Zie ook § 3.3.2.2.

51 Het codeboek is als bijlage 3 bij dit onderzoek opgenomen.

de context van het feit een centrale plaats in. In het onderzoeksrapport wordt opgemerkt dat de context een kernvariabele is voor het krijgen van inzicht in de aard van discriminatie.⁵² De volgende categorieën worden onderscheiden: autoriteitsconflicten, amok, conflicten, horecadiscriminatie, overtuigingsdaders en zomaar. Deze contextcategorieën vormen een aanscherping van de zogenaamde Discriminatie Registratiecodes (DRC-codes) die het LECD-OM hanteert bij de registratie van discriminatie.⁵³ Voor gebruik in dit onderzoek is de typering van de context ten opzichte van het onderzoek naar strafbare discriminatie op een tweetal punten aangepast. Ten eerste is onderscheid gemaakt tussen langlopende en incidentele conflicten. Dit onderscheid wordt wel gemaakt door het LECD-OM, maar in het onderzoek van Brants c.s. zijn deze beide categorieën samengevoegd in de categorie 'conflict'. Ten tweede is voor de categorie 'uitsluiting in de horeca' de benaming 'bedrijfsmatige uitsluiting' gebruikt, aangezien ook uitsluiting door andere bedrijven op grond van artikel 429quater strafbaar is.

Om te komen tot een consistente verdeling van de geregistreeerde discriminatiezaken naar contextcategorieën, is in het codeboek niet alleen de inhoud van de verschillende categorieën nauwgezet uitgewerkt, maar ook is per categorie een aantal woorden opgenomen die veelal indicatief zijn voor indeling in de betreffende categorie. Zo duiden bijvoorbeeld de woorden 'controle', 'bekeuring', 'bon', 'boete', 'geen geldig vervoerbewijs', 'buschauffeur', 'parkeercontroleur', 'politieambtenaar', 'straatcoach', 'beveiliger' en 'conducteur' er op dat sprake is van een autoriteitsconflict.⁵⁴ Zijn één of meer van deze woorden door een politieambtenaar gebruikt in het proces-verbaal dan vormt dit een sterke aanwijzing dat de zaak moet worden ingedeeld in de categorie autoriteitsconflict. Zaken die niet op grond van de gebruikte bewoordingen in een categorie konden worden geplaatst of zaken waarin weliswaar een aantal indicatiewoorden is gebruikt, maar die in zijn totaliteit niet binnen de omschrijving van de betreffende categorie lijken te passen, zijn in een panel besproken.

De resultaten van dit onderdeel van de dossierstudie met het vormen van een algemeen beeld van de geregistreeerde discriminatiezaken tot doel, worden in hoofdstuk 5 uiteengezet. Ten aanzien van de vermeende strafbare feiten, de discriminatiegrond, de locatie van het delict, de context waarin de feiten zijn gepleegd en de slachtoffers en verdachten van het strafbare feiten wordt eerst een kwantitatief overzicht gegeven. De cijfers daarin vormen niet het eindpunt, maar juist het startpunt van onderzoek. Vervolgens wordt namelijk per variabele aan de hand van casusmateriaal een meer inhoudelijk beeld van de geregistreeerde discriminatiezaken geschetst. Dit maakt het mogelijk een vergelijking te maken tussen de ogenschijnlijk harde politiecijfers die het merendeel van de rapporten over het fenomeen discriminatie domineren en de meer complexe realiteit die daarachter schuilgaat.

52 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 112.

53 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 162.

54 Zie bijlage 3.

Zoals blijkt uit figuur 4.2 valt een deel van de voorvallen die door politieambtenaren als discriminatie zijn aangemerkt niet binnen de wettelijke definitie daarvan of betreft zelfs helemaal geen strafbaar feit. Tijdens het bestuderen van de dossiers bleek het in meer dan 15% van de geregistreerde discriminatiezaken op zijn minst twijfelachtig te zijn of ze daadwerkelijk dat stempel verdienen. Hoewel ik bij de dossierstudie aansluiting zoek bij de belevingswereld van politieambtenaren, heb ik, gezien de hoeveelheid zaken die het betreft, gemeend toch in te moeten gaan op de juridische houdbaarheid van de kwalificatie als discriminatie. Deze werkwijze past ook binnen het onderzoeksmodel van Grimshaw en Jefferson, nu het inzichtelijk maakt in hoeverre het praktisch politieoptreden door de wet wordt beïnvloedt.

Omdat de ervaring leert dat men van mening kan verschillen of een geval juridisch als discriminatie moet worden gekwalificeerd en om mijn eigen interpretatie van de wet te toetsen, heb ik een expertsessie georganiseerd met vier wetenschappers die de nodige kennis hebben van de strafrechtelijke discriminatiewetgeving. In deze expertsessie heb ik circa 60 zaken voorgelegd waarin ik twijfelde aan de kwalificatie van de politieambtenaar. Het panel van experts heeft vervolgens in dialoog met mij en met elkaar per zaak beoordeeld of deze juridisch als specifieke dan wel commune discriminatie kan worden gekwalificeerd. De uitkomsten van deze expertsessie maken het beeld van de geregistreerde discriminatiezaken compleet en vormen de afsluiting van hoofdstuk 5.

4.4.2.3 *Het verbaliseren van discriminatie*

Door de politie wordt vrij algemeen verondersteld dat het bedrijfsprocessensysteem naast de zaken die onder een discriminatiecode zijn geregistreerd ook discriminatie-incidenten bevat die dit stempel ten onrechte niet hebben gekregen. Zo wordt in de Beleidsnota Discriminatie van de Raad van Hoofdcommissarissen opgemerkt dat niet alle discriminatie-incidenten goed worden weggeschreven en dat de discriminatiecode bij de intake lang niet altijd wordt gehanteerd.⁵⁵ De politie Amsterdam-Amstelland heeft zelfs diverse maatregelen genomen om het veronderstelde ‘gat’ tussen de geverbaliseerde en de herkenbaar geregistreerde discriminatie-incidenten te verkleinen, onder andere de inwerkingstelling van de ‘automatische zoekregel discriminatie’.

Met behulp van deze zoekregel wordt dagelijks in alle nieuwe registraties gezocht naar woorden of woordcombinaties die kunnen duiden op een discriminatoir aspect. Bevat een zaak bijvoorbeeld woorden als ‘rot op naar je eigen land’, ‘vuile Marokkaan’ of ‘flikker’, maar is deze niet geregistreerd onder een discriminatiecode, dan wordt deze voorgelegd aan een kwaliteitscontroleur. Vervolgens wordt door de kwaliteitscontroleur beoordeeld of het een discriminatie-incident betreft en of de zaak alsnog onder een discriminatiecode moet worden geregistreerd.⁵⁶ Daarnaast wordt ook vanuit interne politie-

⁵⁵ Raad van Hoofdcommissarissen 2008, p. 7-8.

⁵⁶ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het registratiesysteem en de automatische zoekregel discriminatie § 3.3.2.2.

netwerken als het homonetwerk ‘Roze in Blauw’ toezicht gehouden op het gebruik van de discriminatiecode. Diverse leden van de netwerken doorzoeken met regelmaat handmatig het bedrijfsprocessensysteem en wanneer zij bij hun zoektocht stuiten op discriminatie-incidenten die niet op de juiste wijze zijn geregistreerd, voegen ze alsnog een discriminatiecode toe.

De automatische zoekregel is een handig hulpmiddel gebleken om discriminatie-incidenten die wel zijn geformaliseerd maar niet onder een discriminatiecode zijn geregistreerd, op het spoor te komen. Via het Regioproject Discriminatie had ik de beschikking over een lijst met zaken die in het jaar 2008 door de zoekregel zijn herkend als potentieel discriminatie-incident. Vervolgens ben ik per voorval nagegaan welke actie door de kwaliteitscontroleur is ondernomen. Er zijn twee mogelijkheden: de zaak is alsnog onder een discriminatiecode geregistreerd of de kwaliteitscontroleur is van oordeel dat het geen discriminatie-incident betreft en onderneemt geen verdere actie. Als we de verbaliseerde en geregistreerde discriminatie-incidenten gezamenlijk beschouwen, valt het onderzoeksmateriaal in drie delen uiteen, afhankelijk van de beslissing een zaak al dan niet onder een discriminatiecode te registreren en het moment waarop die beslissing is genomen. Dit kan als volgt worden gevisualiseerd.

Figuur 4.3: Verschillende fasen rondom verbaliseren en registreren discriminatie-incident



Allereerst zijn er gevallen die direct door een politieambtenaar die bij de behandeling van de zaak is betrokken als discriminatiezaak zijn aangemerkt. Daarvan is sprake in 292 zaken. Vervolgens zijn er de voorvallen die in eerste instantie niet door de behandelende politieambtenaar onder een discriminatiecode zijn geregistreerd, maar waarin het proces-verbaal enkele ‘verdachte’ woorden bevatten en om die reden door de automatische zoekregel worden gedetecteerd. Daarvan zijn er 68 alsnog door een tweede beoordelaar als discriminatiezaak aangemerkt. Deze zaken zijn samen met de voorvallen die al door de behandelende politieambtenaren in het zaaksoverzicht van het Regio-project Discriminatie opgenomen en vormen het totaal van 360 geregistreerde discriminatiezaken. Van de gevallen die door de automatische zoekregel als potentieel discriminatie-incident zijn aangemerkt zijn er 233 waaraan de tweede beoordelaar, evenals de behandelende politieambtenaar, geen discriminatiecode heeft toegevoegd.

Discoursanalyse

Het feit dat een aantal zaken pas in tweede instantie door een kwaliteitscontroleur onder een discriminatiecode is geregistreerd, vormt een aanwijzing dat het fenomeen discriminatie door individuele politieambtenaren verschillend wordt gedefinieerd en gekwalificeerd. Om inzicht te krijgen in dit proces, zijn de dossiers van de drie afzonderlijke delen van het onderzoeksmateriaal bestudeerd en is gezocht naar overeenkomsten en verschillen. Daarbij is nauw aansluiting gezocht bij de schriftelijke weergave van het fenomeen in processen-verbaal en mutaties. Van alle zaken die door een politieambtenaar onder een discriminatiecode zijn geregistreerd of door de zoekregel zijn gedetecteerd, heb ik de met betrekking tot het discriminatiefait relevante passages uit mutatierapporten en processen-verbaal integraal genoteerd. Een passage is relevant bevonden als daarin een beschrijving wordt gegeven van het discriminatiefait, de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd, de gevolgen die het delict voor het slachtoffer heeft gehad of over de mogelijke dader en diens motieven.

Deze tekstfragmenten zijn door middel van discoursanalyse inhoudelijk bestudeerd. Discoursanalyse is niet alleen een concrete kwalitatieve onderzoeksmethode waarin gesproken of geschreven tekst centraal staat, maar de term verwijst ook naar het theoretische perspectief dat met de methode is verbonden.⁵⁷ In de discoursanalyse is het uitgangspunt dat taal een eigen werkelijkheid vormt. Taalgebruik wordt opgevat als constructie van een werkelijkheid en niet als een weerspiegeling of expressie daarvan. Discoursanalyse is met andere woorden onderzoek naar de manier waarop meningen en werkelijkheden discursief – dat wil zeggen in taal – worden geconstrueerd.⁵⁸ Vertaald naar de politiepraktijk betekent het dat in processen-verbaal een constructie van de werkelijkheid door politieambtenaren ligt vevat. In deze visie bestaan processen-verbaal van politie niet uit een willekeurige samenstel van woorden

57 Van den Berg 2004, p. 29.

58 Van den Berg 2004, p. 30.

en zinnen, maar zijn zij opgebouwd uit elementen die een individuele politieambtenaar van belang acht voor het leveren van bewijs van een concreet strafbaar feit. De bewijsregels die gelden in het strafrecht zijn ook van invloed op de wijze waarop een politieambtenaar zijn bevindingen en waarnemingen vastlegt in een proces-verbaal. Deze zienswijze sluit aan bij de sociale constructie benadering.

Wanneer een proces-verbaal is opgebouwd uit elementen die een individuele politieambtenaar relevant acht voor het leveren van bewijs van een delict, is het ook mogelijk om achteraf aan de hand van het schriftelijke verslag factoren te benoemen die kennelijk een rol hebben gespeeld bij het oordeel van de politieambtenaar dat vermoedelijk sprake is van een concreet strafbaar feit. In dit onderzoek zijn de met het oog op het discriminatiefeit relevante passages als het ware gedeconstrueerd en zijn factoren aangewezen die in de processen-verbaal worden benoemd om zicht te geven op definiëringsprocessen bij individuele politieambtenaren. Aan de hand van literatuur, beleidsdocumenten van de politie Amsterdam-Amstelland en na een eerste lezing van het materiaal heb ik voorafgaand aan het analyseren van de passages een tiental factoren benoemd die politieambtenaren mogelijkwijs kunnen vermelden in de processen-verbaal van (potentiële) discriminatiezaken. Het gaat om de volgende tien factoren:

- 1 *Zelfstandig strafbare verbale discriminatoire uitingen*
Bijvoorbeeld beledigingen en bedreigingen
- 2 *Verbale uitingen met discriminatoire context*
Dit zijn uitlatingen die niet op zichzelf een strafbaar feit vormen en dus niet beledigend of bedreigend zijn, maar wel aanleiding geven tot het vermoeden dat sprake is van een discriminatoire achtergrond. Bijvoorbeeld het aan het slachtoffer stellen van de vraag 'Ben jij homo?' voorafgaand aan een mishandeling
- 3 *Gekozen doelwit*
In de plaats delict is een aanwijzing gelegen dat het gaat om een discriminatie-incident. Het delict is bijvoorbeeld gepleegd bij een religieuze instelling, een homo-ontmoetingsplaats of homobar.
- 4 *Met discriminatoir gedachtegoed geassocieerde symbolen*
Op de plaats delict zijn symbolen aangetroffen die met een discriminatoir gedachtegoed kunnen worden geassocieerd, bijvoorbeeld een hakenkruis of een whitepower-teken.
- 5 *Met een discriminatoir gedachtegoed geassocieerde gebaren*
De verdachte heeft een gebaar gemaakt dat met een discriminatoir gedachtegoed in verband wordt gebracht, bijvoorbeeld een Hitlergroet.
- 6 *Persoonskenmerken van het slachtoffer*
Dit zijn met de toepasselijkheid van de discriminatiegrond samenhangende kenmerken van het slachtoffer, bijvoorbeeld zijn of haar etnische afkomst, religie of seksuele geaardheid.

7 *Persoonskenmerken van de verdachte*

Kenmerken die aan de verdachte kunnen worden toegeschreven die de discriminatoire achtergrond van het delict aannemelijk maken, bijvoorbeeld de etnische afkomst, diens seksuele geaardheid of lidmaatschap van een politieke of ideologische stroming.

8 *Eerdere ervaringen van het slachtoffer met de verdachte*

Het slachtoffer en de verdachte hebben voorafgaand aan het delict al een voorgeschiedenis met elkaar en hebben eerder onenigheid gehad. Bij die gelegenheid hoeft geen delict te zijn gepleegd, laat staan een discriminatiedelict.

9 *Impact op het slachtoffer*

De emotionele impact, gevolgen of schade die het slachtoffer aan het discriminatie-incident ondervindt.

10 *Benoeming van het delict door het slachtoffer*

In het proces-verbaal worden de gebeurtenissen door het slachtoffer expliciet benoemd als discriminatie.

De eerste zeven factoren betreffen objectieve gegevens als de woordelijke uitlatingen van de verdachte, het gekozen doelwit of de op de plaats delict aangetroffen discriminatoire symbolen. Uit beleidsdocumenten van de politie Amsterdam-Amstelland blijkt dat aan het voorkomen van deze zeven objectieve factoren in discriminatiezaken enige waarde wordt gehecht. Zo wordt in het Protocol Afhandeling Discriminatie er op gewezen dat de uitlatingen van de verdachte en de op de plaats delict aangetroffen afbeeldingen schriftelijk moeten worden vastgelegd.⁵⁹ Een onderscheid dat niet wordt gemaakt in het Protocol is die tussen zelfstandig strafbare discriminatoire uitlatingen en uitlatingen die op zichzelf niet strafwaardig zijn, maar die wel duiden op een discriminatoire context. Ik heb besloten dit onderscheid wel te hanteren, nu deze blijkens de Aanwijzing Discriminatie van belang is met het oog op de prioriteit van een eventuele vervolging.

In het Protocol worden politieambtenaren verder aangespoord alert te zijn op een discriminatoire grondslag bij delicten die rond een specifiek gebied zijn gepleegd, zoals een homo-ontmoetingsplaats.⁶⁰ Ook blijkt daaruit dat van politieambtenaren wordt verwacht dat zij aandacht besteden aan uiterlijke kenmerken van het slachtoffer,⁶¹ diens relatie tot de discriminatiegrond en uiterlijke kenmerken van de verdachte.⁶² Een factor die niet in het Protocol wordt vermeld, maar waarvan de relevantie voor benoeming van een zaak als discriminatie wel blijkt uit de automatische zoekregel die potentiële discriminatiezaken uit het bedrijfsprocessensysteem filtert, zijn de met een discriminatoire gedachtegoed geassocieerde gebaren. Een van de woorden die in de automati-

59 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 15.

60 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 18.

61 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 18 en p. 33.

62 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 33.

sche zoekregel is opgenomen en op grond waarvan een mogelijke discriminatiezaak wordt geselecteerd is het woord ‘Hitlergroet’.

De laatste drie factoren, de eerdere ervaringen van het slachtoffer met de verdachte, de impact van het delict op het slachtoffer en de benoeming van het delict door het slachtoffer zijn, anders dan de voorgaande factoren, van meer subjectieve aard. Zij bevatten informatie over de perceptie van het slachtoffer op de gebeurtenissen. Uit een checklist voor het opnemen van een aangifte van discriminatie die is opgenomen in het Protocol Afhandeling Discriminatie, blijkt dat een eventuele voorgeschiedenis en een relatie tussen het slachtoffer en de verdachte een relevante factor is.⁶³ In het Protocol wordt verder verschillende malen benadrukt dat het gevoel dat het slachtoffer heeft bij de discriminatoire uiting of handeling belangrijk is, serieus genomen dient te worden en dat dit gevoel uitgebreid dient te worden omschreven in het proces-verbaal van aangifte.⁶⁴ De benoeming van het delict als discriminatie door het slachtoffer wordt in het Protocol niet expliciet benoemd als relevante factor, maar in het stappenplan dat daarin is opgenomen lijkt men er wel vanuit te gaan dat het in eerste instantie het slachtoffer is dat de gebeurtenissen benoemt als discriminatie en dat de politie vervolgens dient vast te stellen of daadwerkelijk sprake is van strafbare discriminatie.⁶⁵ In de automatische zoekregel zijn dan ook woorden opgenomen die het slachtoffer blijkens het proces-verbaal gebruikt kan hebben bij het benoemen van de gebeurtenis, zoals ‘discriminatie’, ‘gediscrimineerd’ en ‘discriminerend’.

Na benoeming van de tien factoren die mogelijkerwijs relevant kunnen zijn voor de wijze waarop discriminatie door individuele politieambtenaren wordt geconstrueerd en gedefinieerd, is in elke zaak afzonderlijk bekeken welke van deze factoren de politieambtenaar in kwestie in het proces-verbaal van aangifte of de mutatie heeft vermeld. Om enige structuur in het verdere verloop van de discoursanalyse aan te brengen is het voorkomen van de verschillende factoren per zaak gekwantificeerd en zijn de zaken geordend naar het aantal factoren dat door een politieambtenaar in het proces-verbaal is vermeld. Het aantal benoemde factoren is overigens niet maatgevend voor de kwaliteit van het proces-verbaal of voor de aannemelijkheid van de discriminatoire achtergrond van het delict. Zoals in hoofdstuk 6 nog zal blijken, is het sterk van de feiten en omstandigheden van de zaak afhankelijk hoeveel en welke factoren een politieambtenaar kan vermelden. Een zaak waarin vier factoren zijn genoemd, kan evengoed uitputtend zijn beschreven als een zaak met acht factoren. Niet in elke zaak zal immers een verbale discriminatoire uiting worden gedaan, een discriminerend gebaar worden gemaakt en een symbool op de plaats delict worden aangetroffen. De kwantificering van de maatstaven dient uitdrukkelijk slechts ter ordening van het onderzoeksmateriaal en vormt een startpunt voor de discoursanalyse.

63 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 33.

64 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 15, p. 18 en p. 33.

65 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 15-17.

4.4.2.4 *Het afhandelen van discriminatie-incidenten*

Het verbaliseren en registreren van discriminatiezaken vindt plaats kort nadat een politieambtenaar van een voorval op de hoogte is geraakt. Dat de politie daarna normaal gesproken verschillende mogelijkheden heeft om een zaak af te doen, hebben we in hoofdstuk 3 gezien. In discriminatiezaken hebben politieambtenaren formeel minder handelingsvrijheid. De Aanwijzing schrijft immers dwingend voor dat altijd wanneer aangifte van een discriminatie-incident is gedaan, opsporingsonderzoek moet worden verricht en dat ongeacht de uitkomsten daarvan het dossier wordt ingezonden naar het openbaar ministerie. Of politieambtenaren ook consequent conform de Aanwijzing handelen, is een vraag die tot nu toe negatief beantwoord is.⁶⁶

In deze studie neem ik in hoofdstuk 7 ten slotte de wijze waarop discriminatiezaken door politieambtenaren zijn afgehandeld onder de loep. De vraag die daarbij centraal staat is niet zo zeer of en in welke mate conform de Aanwijzing wordt gehandeld, maar vooral in welke gevallen en om welke reden het handelen van politieambtenaren niet in overeenstemming is met het beleid. Daartoe is voor alle geverbaliseerde en geregistreerde discriminatiezaken nagegaan welke opsporingshandelingen zijn verricht en hoe de zaak is geëindigd, in een politiesept of door inzending naar het openbaar ministerie. Dat heb ik gedaan aan de hand van het zogenaamde BOSZ (Beter Opsporing door Sturen op Zaken)-systeem. In dit systeem wordt door zowel politieambtenaren als hoppers⁶⁷ informatie vastgelegd over de afhandeling van een zaak. Alle registraties die in het bedrijfsprocessensysteem zijn aangemaakt, worden automatisch geplaatst bij een case-screener van het organisatieonderdeel dat het opsporingsonderzoek vermoedelijk zal uitvoeren, bijvoorbeeld de districtsrecherche of de wijkteamrecherche. Deze case-screener houdt toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek en op de tijdige afhandeling van de zaak.

In BOSZ zijn verschillende afdoeningswijzen opgenomen die door een politieambtenaar of hopper kunnen worden aangevinkt. Zo kan worden aangegeven dat een zaak door de politie is opgelegd wegens onvoldoende opsporingsindicatie of de geringe ernst van het feit, dat de zaak is ingezonden naar de hopper of naar de officier van justitie. Hoewel er ook vrije velden in BOSZ zijn opgenomen waarin kan worden uitgeweid over de keuze voor een bepaalde afdoeningswijze is het mijn ervaring dat van die mogelijkheid slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt. Indien deze informatie voorhanden was, heb ik die meegenomen in de analyse. Voor het overige heb ik mij gebaseerd op mutatiereportages waarin politieambtenaren de keuze voor de afdoeningswijze in sommige gevallen, met name wanneer deze afwijkt van de voorschriften in de Aanwijzing Discriminatie, motiveren. In de zaken waarin ook geen mutatierep-

66 Zie § 3.4.1.

67 De naam hopper verwijst naar een samenvoeging van de functies hulpofficier en parketsecretaris. De hopper is als het ware een vooruitgeschoven post van het openbaar ministerie die op het politiebureau werkzaam is en zich primair bezighoudt met het afhandelen van veelvoorkomende criminaliteit ofwel politierechterzaken. Al bestaat er tussen de politie en het openbaar ministerie wel onenigheid over tot welke van de twee organisaties de hopper nu precies behoort.

port voorhanden was, heb ik een verklaring gezocht in de stand en de uitkomst van het onderzoek. Is bijvoorbeeld uit het opsporingsonderzoek geen verdachte naar voren gekomen dan is het aannemelijk dat dit de reden is dat de zaak door de politie is opgelegd. Of wanneer de verklaring van het slachtoffer en die van de verdachte elkaar tegenspreken en geen andere bewijsmiddelen aanwezig zijn, is de zaak hoogstwaarschijnlijk beëindigd vanwege een gebrek aan bewijs.

Na een eerste lezing van het materiaal heb ik de zaken ingedeeld in een aantal categorieën. Allereerst zijn er zaken die door de politie zelf worden afgedaan en derhalve eindigen in een politiesepot. Deze zaken zijn vervolgens opgedeeld in vijf verschillende categorieën die verband houden met de reden die – vermoedelijk – ten grondslag ligt aan de keuze voor een politiesepot: de zaak is doorverwezen naar een andere, bevoegde instantie; de zaak wordt op verzoek van het slachtoffer niet strafrechtelijk afgedaan; de dader is onbekend; een veroordeling lijkt niet haalbaar; en andere aanwijzingen die de opportuniteit van de strafrechtelijke reactie betreffen. Daarnaast zijn er zaken die na afronding van het opsporingsonderzoek ter afdoening ingezonden naar het openbaar ministerie.

In hoofdstuk 7 wordt op iedere categorie afzonderlijk inhoudelijk ingegaan. Daarbij is gebruik gemaakt van enkele illustrerende casussen en tekstfragmenten uit de focusgroepen die onder executieve politieambtenaren zijn gehouden. Overigens worden zowel de gevallen die onder een discriminatiecode in de politiestructuur staan geregistreerd als de zaken die wel als potentiële discriminatiezaak zijn herkend door de automatische zoekregel, maar niet als zodanig zijn aangemerkt, gezamenlijk behandeld.⁶⁸ Daarvoor heb ik gekozen om onnodige herhaling te voorkomen.

4.4.3 *Veldwerk bij het Regioproject Discriminatie*

Met het verrichten van een kwalitatieve dossierstudie kan slechts een beperkt beeld worden geschetst van de dagelijkse politiepraktijk. Op papier komen immers noch de situationele factoren tot hun recht die de politie beïnvloeden bij haar werkzaamheden, noch de keuzes die daarbij worden gemaakt. Met het gebruik van twee aanvullende onderzoeksmethoden heb ik dit willen ondervangen. Ten eerste heb ik op beleidsmatig niveau, bij het Regioproject Discriminatie participerende observatie verricht. Gedurende een periode van in totaal zes maanden ben ik op locatie bij de politie in Amsterdam werkzaam geweest en heb ik gegevens verzameld door onder alledaagse omstandigheden mee te doen aan alledaagse activiteiten.⁶⁹ Ook wanneer participerende observatie niet de voornaamste methode is kan de techniek nuttig zijn als onderdeel van kwalitatief onderzoek. Een onderzoeker leert zo de setting kennen vanuit het perspectief van de participanten.

68 In tegenstelling tot hoofdstuk 6, waar deze zaken met het oog op de definiëring van discriminatie wel afzonderlijk van elkaar worden besproken.

69 Deze zes maanden vormden geen aaneengesloten periode. Ik heb de volgende periodes bij het Regioproject Discriminatie doorgebracht: juli 2009, december 2009 en januari 2010, september en oktober 2010 en mei 2011.

Dat ik ervoor heb gekozen om participerende observatie te verrichten op beleidsmatig en niet op uitvoerend niveau, heeft verschillende redenen. Ten eerste om inzicht te kunnen krijgen in de wijze waarop het discriminatiebeleid binnen de politieorganisatie wordt uitgezet. Welke stappen worden er ondernomen om het beleid door te laten dringen tot op de werkvloer? Verder dient op grond van het onderzoeksmodel van Grimshaw en Jefferson stil te worden gestaan bij de invloeden die vanuit de samenleving op de politie inwerken. Wat betreft het fenomeen discriminatie is de verwachting dat de politie niet alleen door individuele burgers wordt beïnvloed, maar ook en misschien wel juist door externe partijen als het openbaar ministerie en maatschappelijke belangenorganisaties. Of en in hoeverre dit het geval is, zal met name op beleidsniveau tot uitdrukking komen.

Tot slot is er ook een praktische reden waarom ik voor participerende observatie bij het Regioproject Discriminatie heb gekozen. Beleidsmedewerkers brengen in verhouding tot executieve politieambtenaren veel tijd door achter hun bureau. Tijd die ik nodig had om de benodigde informatie voor de dossierstudie uit het bedrijfsprocessensysteem te verzamelen. Vond een overleg plaats dat voor mijn onderzoek mogelijk enige relevantie kon hebben dan schoof ik daarbij aan, maar het overige en grootste deel van de tijd heb ik vanachter een bureau het reilen en zeilen bij het Regioproject Discriminatie waargenomen.

Participerende observatie bestaat in vele soorten en maten en de wijze waarop deze methode concreet wordt vormgegeven is afhankelijk van de rol die de onderzoeker in het veld aanneemt. Zo kan ervoor worden gekozen om intensief en volledig te participeren of wordt juist een meer afstandelijke rol aangenomen waarin de nadruk ligt op het observeren. Tussen deze twee uitersten van het spectrum bevinden zich nog diverse tussenvormen. Ik heb de rol aangenomen van een observator als participant. De nadruk ligt daarbij op het observeren. De onderzoeker participeert niet echt in de setting maar wordt door contactpersonen geïntroduceerd en als buitenstaander geïdentificeerd door de participanten.⁷⁰ Een andere, meer participerende rol is binnen de setting waarin ik onderzoek heb gedaan ook niet goed denkbaar.

Door mijn contactpersoon of *gatekeeper*⁷¹ bij het Regioproject Discriminatie ben ik aan verschillende personen geïntroduceerd, binnen de politieorganisatie en daarbuiten. Zo heb ik kennis gemaakt met en bijeenkomsten bijgewoond met taakaccenthouders discriminatie, kwaliteitscontroleurs, leden van de interne netwerken van de politie Amsterdam-Amstelland en met leden van het openbaar ministerie, de gemeente Amsterdam, het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA), het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI), het COC en het CIDI. Ook heb ik een beperkt aantal diensten meegedraaid met executieve politieambtenaren en heb ik een aantal taakaccenthouders geïnterviewd. Wanneer ik voor het eerst bij een overleg aanschoof werd ik door de gatekeeper

70 Zaitch, Mortelmans & Decorte 2009, p. 286.

71 Zie Zaitch, Mortelmans & Decorte 2009, p. 288: 'Iemand die binnen de setting algemeen wordt aanvaard en een zekere sympathie of macht geniet en "deuren" voor de onderzoeker weet te openen.'

voorgesteld als ‘een onderzoekster van de Universiteit Utrecht die onderzoek doet naar discriminatie’, vertelde ik kort wat over mijn onderzoek en werd verder overgegaan tot de orde van de dag. In sommige gevallen werd argwanend gevraagd wat ik met de informatie zou doen die mij ter ore kwam tijdens het overleg. Als ik daarop antwoordde dat ik daarmee vertrouwelijk zou omgaan, dat het mij niet zo zeer ging om de details van inhoudelijke aspecten, maar dat ik vooral een beeld wilde krijgen van de verschillende bijeenkomsten die op het gebied van discriminatie plaatsvinden, werd daarmee genoegen genomen.

Ik ben mij ervan bewust dat mijn aanwezigheid ongetwijfeld zijn weerslag kan hebben gehad op het verloop van de overleggen, doordat de aanwezigen niet helemaal vrijuit durven te praten, zich anders gedroegen of anderszins. Naar mate ik vaker aan een bepaald overleg deelnam en ik min of meer een vertrouwd gezicht werd, zal dat effect iets zijn afgenomen, maar nooit helemaal zijn verdwenen. Tijdens de bijgewoende overleggen heb ik in een klein aantal steekwoorden genoteerd wat is besproken en bij terugkomst achter mijn bureau verwerkte ik die tot een uitgebreider verslag.

In de periodes waarin ik op locatie bij het Regioproject Discriminatie werkte, woonde ik zeker niet dagelijks één of meer bijeenkomsten bij. Er gingen veel dagen voorbij dat ik alleen maar achter de computer zat en discriminatiedossiers bestudeerde. Overleg of niet, ik heb van alle dagen die ik bij het Regioproject Discriminatie heb doorgebracht veldnotities bijgehouden. Tijdens informele gesprekken die op de werkvloer plaatsvonden, deed ik regelmatig nieuwe en interessante inzichten op. Dat ik veel tijd achter de computer heb moeten doorbrengen om data te verzamelen voor de dossierstudie, heeft mij tegelijkertijd een goede dekmantel opgeleverd om de leden van het Regioproject Discriminatie aan het werk te zien zonder de aandacht op mezelf te vestigen. Met hen heb ik na verloop van tijd een band opgebouwd en ik werd naar mate de tijd verstreek steeds minder een buitenstaander. Dat omslagpunt vond plaats rond mijn derde maand bij het Regioproject. In één van mijn veldnotities heb ik geschreven:

‘Op de vraag hoe mijn weekend is geweest, had ik eerder vandaag geantwoord dat ik jarig ben geweest en mijn verjaardag heb gevierd. Op dat moment is het nog niet zo druk op de afdeling en ik besluit het verder maar niet meer te vertellen. Eigenlijk voel ik me ergens wel schuldig: ik heb geen traktatie bij me, terwijl dat hier gewoonte is en deze mensen zijn toch min of meer gaan voelen als collega’s. Even later komt X binnen en vertelt afgelopen weekend op een verjaardag van een goede vriend geweest te zijn. Dan zegt Y tegen X: “Weet je wie er ook jarig was dit weekend? Chana, onze Chana”.’

De opmerking van Y geeft wel aan dat ik na verloop van tijd ben geaccepteerd als één van hen, waardoor mijn aanwezigheid de gang van zaken op de afdeling en het gedrag van de participanten waarschijnlijk minder heeft beïnvloed. Tegelijkertijd blijkt uit deze passage uit mijn veldnotities dat de langdurige aanwezigheid bij het Regioproject Discriminatie ook invloed heeft gehad op mijzelf. Door de relaties die binnen de setting worden opgebouwd, kan een

objectiviteitsprobleem ontstaan, in zijn ergste vorm ook wel aangeduid met de term 'going native'.⁷² Tijdens mijn verblijf bij het Regioproject Discriminatie heb ik zonder meer sympathie opgedaan voor de personen die daar werken, maar dit heeft mijns inziens mijn objectiviteit als onderzoeker niet aangetast. Doordat ik veldnotities heb gemaakt, was ik genoodzaakt alle indrukken en informatie die ik opdeed vanaf een afstandje te bekijken. Ook heb ik niet een aaneengesloten periode van zes maanden bij het Regioproject Discriminatie participerende observatie verricht, maar heb ik dit in etappes van maximaal twee maanden gedaan. In de tussenliggende periodes hield ik mij bezig met het analyseren van het materiaal voor de dossierstudie en nam ik afstand tot het veld.

4.4.4 Focusgroepen

De laatste onderzoeksmethode die ik heb gebruikt, de focusgroep, dient om meer inzicht te krijgen in de factoren die uitvoerende of executieve politieambtenaren beïnvloeden bij het optreden in discriminatiezaken en de keuzes die zij daarin maken. Eerder is al opgemerkt dat met kwalitatieve dossierstudie slechts een beperkt beeld daarvan kan worden schetst. Ten eerste worden niet alle voorvallen en situaties waar politieambtenaren tijdens hun dienst mee te maken krijgen in het bedrijfsprocessensysteem vastgelegd. Daarin wordt doorgaans alleen informatie opgenomen over gepleegde delicten of gebeurtenissen die mogelijk-kerwijs van pas kunnen komen bij de opsporing van toekomstige strafbare feiten. Tijdens het kleine aantal diensten dat ik met agenten op de noodhulpdienst en in de buurtregie heb meegedraaid, heb ik dat mogen ervaren. Het bezoekje aan de woning van een dame op leeftijd die naar aanleiding van een aantal vreemde telefoontjes bang was dat bij haar zou worden ingebroken, het begeleiden van een verdwaalde, dronken toerist naar zijn hotel en een gesprek met een verontruste buurtbewoner die overlast ondervindt van een groep jongeren die tot 's avonds laat op straat rondhangen en kattenkwaad uithalen, het zijn allemaal voorvallen die niet in X-Pol zijn gemuteerd.

Daarnaast dienen de registraties in het bedrijfsprocessensysteem een specifiek doel: het met het oog op een eventuele strafrechtelijke procedure leveren van het bewijs dat een bepaald delict is gepleegd. Dit beïnvloedt de wijze waarop politieambtenaren de werkelijkheid in een proces-verbaal verwoorden. Wil een rechter kunnen komen tot een bewezenverklaring dan zullen bijvoorbeeld alle bestanddelen van de delictsomschrijving in het dossier moeten terugkomen. Een politieambtenaar houdt daarmee rekening bij het opstellen van een proces-verbaal en zal zich zoveel mogelijk beperken tot de relevante feiten en omstandigheden van het geval. Door het bestuderen van dossiers alleen is het derhalve niet mogelijk om zicht te krijgen op alle situationele factoren die een politieambtenaar beïnvloeden bij zijn werkzaamheden en de keuzes die hij maakt.

72 Zaitch, Mortelmans & Decorte 2009, p. 295.

Een focusgroep wordt gehouden met een groep van tussen de zes en twaalf personen, maar verschilt van het groepsinterview doordat de nadruk ligt op groepsdynamica en de interactie tussen de groepsleden.⁷³ Doordat de deelnemers op elkaar kunnen reageren, aanhaken bij elkaars opvattingen of juist afstand daarvan nemen, levert een focusgroep over het algemeen meer en rijkere data op dan individuele interviews met dezelfde mensen. Het is dan ook de bedoeling dat de deelnemers vooral met elkaar in gesprek zijn en dat de onderzoeker de rol heeft van gespreksleider of moderator. De focusgroep is in het bijzonder geschikt om een levendig, actueel en rijk beeld te krijgen van de motieven, interesses, overtuigingen, ervaringen, vragen en ideeën van de deelnemers aan een groep.⁷⁴

Met het houden van focusgroepen beoogde ik drie zaken helder krijgen. Ten eerste in hoeverre mijn bevindingen uit de dossierstudie over factoren die meespelen bij het verbaliseren, registreren en afhandelen van discriminatiezaken worden bevestigd, ten tweede of politieambtenaren nog worden beïnvloed door andere factoren dan in de processen-verbaal zijn verwoord en ten derde of er discriminatie-incidenten zijn die men helemaal niet in de politiesystemen registreert. Daartoe heb ik vijf waargebeurde casussen aan de deelnemende politieambtenaren voorgelegd waarin verschillende beïnvloedende factoren naar voren komen. Vervolgens heb ik de groep de vraag voorgelegd of zij van een dergelijk voorval proces-verbaal of mutatie op zouden maken en hoe zij een dergelijk geval zouden kwalificeren, registreren en afhandelen.⁷⁵ Doordat ik daarnaast ruimte heb geboden voor vrije associatie hebben politieambtenaren overige factoren die hen in discriminatiezaken bij hun keuzes beïnvloeden zelf kunnen inbrengen.

In totaal heb ik twee focusgroepen gehouden en voor ieder tien politieambtenaren uitgenodigd. Omdat ik tijdens de dossierstudie heb gemeend verschillen waar te nemen tussen individuele politieambtenaren bij het verbaliseren, registreren en afhandelen van discriminatiezaken, heb ik getracht een heterogene groep politieambtenaren bereid te vinden aan een focusgroep deel te nemen. Eerst zijn uit ieder van de vijf districten twee agenten geselecteerd die relatief veel discriminatiezaken registreren en twee andere die dat in mindere mate doen. Ter beoordeling welke politieambtenaren veel en welke weinig discriminatiezaken registreren, is de betrokkenheid van individuele politieambtenaren gescoord in zowel de zaken die onder een discriminatiecode zijn geregistreerd als de zaken die door de zoekregel als potentiële discriminatie-incident zijn herkend, maar niet als zodanig in X-Pol staan geregistreerd. Vervolgens heb ik per district van beide categorieën de politieambtenaren geselecteerd met het hoogste aantal zaken achter zijn naam. Daarnaast heb ik ervoor gezorgd dat per

73 Morgan 1988.

74 Merton, Fiske en Kendall 1990.

75 Zie bijlage 4 voor het draaiboek van de focusgroepen waarin ook de casusbeschrijvingen zijn opgenomen.

focusgroep in ieder geval een taakaccenthouder, een kwaliteitscontroleur, een buurtregisseur en een hopper zijn uitgenodigd.

Van de 40 agenten die ik op grond van de bovenstaande criteria heb geselecteerd, zijn er slechts tien op mijn uitnodiging om aan een focusgroep deel te nemen ingegaan. Tijdens de telefoongesprekken die ik met deze agenten heb gevoerd, merkte ik regelmatig dat een zekere weerstand bestond ten aanzien van onderzoekers. Met enig doorvragen naar de reden waarom men niet mee wilde werken, bleek dat veel van hen moe worden van het aantal verzoeken dat zij krijgen om mee te doen aan onderzoeken. Om de focusgroepen toch te kunnen laten plaatsvinden, heb ik bij het selecteren van de andere helft van de deelnemers gebruik gemaakt van het netwerk van mijn contactpersoon bij het Regio-project Discriminatie. Binnen een mum van tijd waren de andere tien plaatsen toen opgevuld. Daarbij heb ik er zoveel mogelijk op toegezien dat per focusgroep voldoende spreiding was naar district, functiegroep en etnische afkomst. Uiteindelijk hebben zes deelnemers zich vlak voordat de focusgroepen plaatsvonden terug getrokken of zijn gewoonweg niet op komen dagen en hebben veertien agenten aan een focusgroep deelgenomen.

Een nadeel van de focusgroep is dat de rol van de moderator in het gesprek cruciaal is en dus ook een zwak punt van een focusgroep kan vormen. De uitkomsten hebben minder waarde wanneer de gespreksleider te hard heeft gestuurd, dominante groepsleden te veel ruimte wordt gelaten, zwakkere groepsleden te weinig aan bod komen en non-verbaal gedrag onvoldoende wordt opgepikt.⁷⁶ Om deze kritiek te kunnen ondervangen heb ik voorafgaand aan de focusgroepen een draaiboek en een observatieschema opgesteld die tijdens het gesprek als leidraad hebben gediend.⁷⁷ Ook is de focusgroep door twee onderzoekers uitgevoerd. Zelf heb ik de rol van moderator op me genomen en mijn promotores, Brants en Kool, hebben om beurten de rol van observator op zich genomen en het observatieschema bijgehouden. Hoewel ik van de focusgroepen geluidsoptnamen heb gemaakt die later letterlijk zijn uitgewerkt, was er ook iemand aanwezig om te notuleren om er zeker van te zijn dat de gedane uitspraken aan de juiste deelnemers werden toegeschreven. Op basis van de stem alleen valt dit niet altijd met zekerheid te zeggen. De uitkomsten van de focusgroepen komen zowel in hoofdstuk 6 als hoofdstuk 7 aan bod.

76 Vander Laenen 2009, p. 238.

77 Zie voor het observatieschema bijlage 5.

Discriminatiecijfers in beeld

De vraag wat de precieze aard en omvang van discriminatiecriminaliteit is, houdt de gemoederen in Nederland bij tijd en wijle flink bezig. Er worden Kamervragen over gesteld, de Monitor Racisme en Extremisme buigt zich jaarlijks – onder andere – over deze vraag, de media zijn snel in berichtgeving over rapporten waarin tot een stijging of daling van discriminatie wordt geconcludeerd en niet in de minste plaats is de internationale gemeenschap geïnteresseerd in het antwoord op deze vraag. Uitspraken over de omvang van de discriminatieproblematiek spreken elkaar soms ronduit tegen en zijn niet zelden – deels – gebaseerd op het aantal incidenten dat door de politie is geregistreerd.

Wat politiecijfers nu eigenlijk zeggen over de aard en omvang van discriminatie is een vraag die vaak over het hoofd wordt gezien, maar mijns inziens van doorslaggevend belang is. Cijfers geven een beeld van de discriminatie-incidenten die ter kennis van de politie komen, maar hoe worden zij vervolgens in het bedrijfsprocessensysteem geregistreerd en gaat het telkens om strafbare feiten? Die vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord. Aangevangen wordt met een bespreking van de verschillende rapporten die door de politie zijn opgesteld over de aard en omvang van discriminatie. Ook komt aan bod hoe deze rapporten en de uitkomsten daarvan zich tot elkaar verhouden. We zullen zien dat discriminatiecijfers over één jaar en één politiekorps aanzienlijk kunnen afwijken, afhankelijk van door wie deze zijn opgesteld en welke factoren en categorieën worden onderscheiden.

Vervolgens wordt inhoudelijk ingegaan op een aantal aspecten van de geregistreerde discriminatiezaken die in de politierapporten steevast aan bod komen. Daarbij baseer ik mij op een eigen analyse van de 360 discriminatiezaken die in het jaar 2008 in het bedrijfsprocessensysteem van het regiokorps Amsterdam-Amstelland zijn geregistreerd. Ik pretendeer niet dat dit aantal de werkelijke hoeveelheid discriminatiezaken vertegenwoordigt, het vormt slechts een startpunt voor een kwalitatieve analyse. Achtereenvolgens wordt stil gestaan bij de delicten die zijn gepleegd, de verschillende discriminatiegronden, de locatie waar de delicten zijn gepleegd en de context waarin. De inhoudelijke bespreking van deze aspecten maakt wederom duidelijk dat cijfers niet altijd een goede afspiegeling zijn van de werkelijkheid. De wijze waarop zij door politieambtenaren in het bedrijfsprocessensysteem worden gekwalificeerd is daarvoor van doorslaggevend belang.

Ten slotte wordt in de derde paragraaf een aantal zaken belicht die weliswaar door een politieambtenaar als discriminatiezaak zijn aangemerkt maar waarin deze kwalificatie op zijn minst twijfelachtig te noemen is. Hoewel deze werkwijze niet aansluit bij de belevingswereld van de politieambtenaar, bleek het vanwege het aantal potentiële miskwalificaties wel wenselijk om stil te staan bij de juridische houdbaarheid van de geregistreerde discriminatiezaken. De gevallen die naar mijn oordeel niet juridisch als discriminatie gekwalificeerd kunnen worden, zijn voorgelegd aan een panel van experts op het gebied van strafbare discriminatie. De uitkomsten van dit overleg vormen de afsluiting van dit hoofdstuk.

5.1 De aard en omvang van discriminatie in zicht?

De politie heeft vanwege het ontbreken van een landelijk uniforme registratiepraktijk lange tijd geen inzicht kunnen geven in de aard en omvang van discriminatie in Nederland. Met ingang van het jaar 2008 is daar verandering in gekomen en registreren alle regiokorpsen discriminatiezaken op min of meer dezelfde wijze in het bedrijfsprocessensysteem. Op basis van informatie die door de regiokorpsen is aangeleverd stelt het LECD-Politie sindsdien jaarlijks een Landelijk Criminaliteitsbeeld samen, dat ook wel bekend staat onder de naam 'Poldis'. Uit het Landelijk Criminaliteitsbeeld over het jaar 2008 blijkt dat in heel Nederland in totaal 2240 discriminatiezaken door de politie zijn geregistreerd.¹

Het LECD-Politie werpt in haar rapport direct de vraag op of dit cijfer ook het werkelijke aantal gepleegde discriminatie-incidenten vertegenwoordigt. Zo hebben sommige politieregio's aanzienlijk meer of andere aanzienlijk minder incidenten aangeleverd dan op grond van oppervlakte of inwoneraantal valt te verwachten. Dit zou volgens het LECD-Politie vooral te maken hebben met de hoeveelheid tijd die in de regio's beschikbaar wordt gesteld om de registratie van discriminatie op orde te krijgen en de mate waarin een actief discriminatiebeleid wordt gevoerd.² Dergelijke nuanceringsen lijken door de Tweede Kamer en door maatschappelijke belangenorganisaties nogal eens over het hoofd te worden gezien. Wanneer uit politiecijfers blijkt dat het aantal discriminatie-incidenten is toegenomen, wordt daaraan vrijwel direct de conclusie verbonden dat actie moet worden ondernomen om deze ontwikkeling een halt toe te roepen.

Dit deed zich bijvoorbeeld voor in juni 2011, toen in 'Poldis 2010' een stijging van discriminatie op grond van homoseksualiteit werd geconstateerd.³ Uit het rapport van het LECD-Politie blijkt echter dat de toename grotendeels kan worden toegeschreven aan de regio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-

1 Tas & De Wit 2009, p. 6.

2 Tas & De Wit 2009, p. 7.

3 Zie o.a. COC, 'Toename anti-homogeweld uiterst verontrustend', <www.coc.nl/geloof-cultuur/toename-anti-homogeweld-uiterst-verontrustend> [geraadpleegd op 1 september 2012] en Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Aanscherping bestrijding discriminatie', 7 juli 2011, <www.hetccv.nl/nieuws/2011/07/toename-anti-homogeweld.html> [geraadpleegd op 1 september 2012].

Rijnmond.⁴ Een aanwijzing dat, zo al het aantal incidenten landelijk is toegenomen, er zich in ieder geval ook wijzigingen hebben voorgedaan in het registratieproces. Daarnaast lijkt vaak uit het oog te worden verloren dat politiecijfers ook om een andere reden niet direct verband houden met een stijging van discriminatiecriminaliteit. In bedrijfsprocessensystemen wordt niet alleen informatie over gepleegde strafbare feiten vastgelegd, maar ook over gebeurtenissen die niet direct strafrechtelijke relevantie hebben.

In 'Poldis 2008' is de regio Amsterdam-Amstelland met 354 zaken – 16% van het totale aantal – verantwoordelijk voor verreweg het hoogste aantal geregistreerde discriminatiezaken.⁵ Verrassend genoeg stemt het aantal discriminatie-incidenten dat in het Landelijke Criminaliteitsbeeld is weergegeven niet overeen met de cijfers die door de politie Amsterdam-Amstelland naar buiten zijn gebracht. Blijkens een rapport van het Regioproject Discriminatie ligt dit aantal namelijk op 382.⁶ Dit verschil in aantal kan nog worden verklaard doordat het LECD-Politie zich weliswaar baseert op gegevens die door de politieregio's worden verstrekt, maar uit de geleverde databestanden vervolgens de dubbele en in haar ogen evident foute registraties verwijdert.⁷ Echter ook binnen de politie Amsterdam-Amstelland circuleren andere cijfers met betrekking tot het aantal geregistreerde discriminatiezaken in het jaar 2008. Het Bureau Centrale Informatie Organisatie (CIO) van de regio Amsterdam-Amstelland komt in een, in opdracht van de partijen bij het Regionale Discriminatie Overleg (RDO)⁸ uitgevoerd onderzoek, uit op een aantal van 460 discriminatie-incidenten.⁹

Een vergelijking tussen de databestanden die aan beide rapporten ten grondslag liggen, leerde dat de hoeveelheid geregistreerde discriminatiezaken om twee redenen afwijken. Ten eerste hanteren het Regioproject Discriminatie en het CIO verschillende teleenheden. Dat kan aan de hand van het volgende figuur worden verduidelijkt.

4 De Wit & Sombekke 2011, p. 19.

5 Tas & De Wit 2009, p. 6.

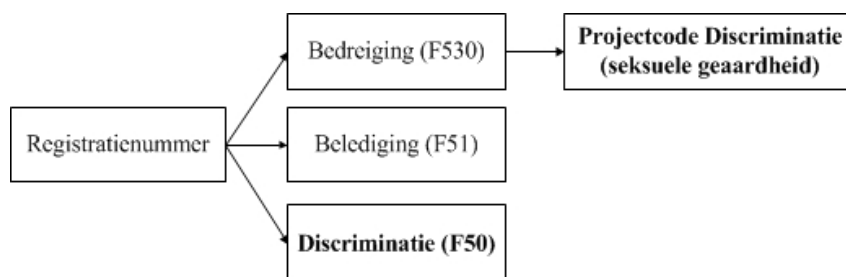
6 Tabak & Paarlberg 2009, p. 3.

7 Tas & De Wit 2009, p. 6.

8 Het RDO is een regionaal overleg dat op grond van de Aanwijzing Discriminatie minstens twee keer per jaar bijeenkomt om de discriminatiezaken te bespreken die ter kennis van de verschillende partners bij dit overleg zijn gekomen. In het RDO zijn het openbaar ministerie, de politie en het regionale meldpunt discriminatie vertegenwoordigd.

9 Mietus, Zandvliet & Maier 2010, p. 19.

Figuur 5.1: Schema opbouw registratie



Wanneer politieambtenaren informatie over een bepaalde gebeurtenis vastleggen in het bedrijfsprocessensysteem wordt allereerst een uniek registratienummer aangemaakt. Binnen deze registratie moeten zij door middel van incidentcodes aangeven welk strafbaar feit het betreft. Het is mogelijk om meer dan één incidentcode te gebruiken. Aan een incidentcode kan vervolgens facultatief nog een projectcode worden toegevoegd om de aandacht te vestigen op een bijzonder aspect van een strafbaar feit, bijvoorbeeld dat het in huiselijke kring is gepleegd of een discriminatoire achtergrond heeft.¹⁰

Figuur 5.1 is geen denkbeeldig voorbeeld, maar geeft weer hoe een politieambtenaar een voorval in X-Pol heeft geregistreerd waarbij een homoseksuele man op straat is uitgescholden voor ‘vieze vuile homo’ en hem vervolgens is toegeroepen ‘alle homo’s moeten dood’. Deze zaak zou in het overzicht van het Regioproject Discriminatie één maal meetellen. Het Regioproject Discriminatie rekent namelijk met het aantal unieke registratienummers waaraan ten minste één incident- of projectcode discriminatie is toegevoegd. Zijn, zoals hier, zowel de incidentcode discriminatie (F50) als de projectcode discriminatie op grond van seksuele geaardheid aan een zaak toegevoegd, dan wordt deze door het Regioproject Discriminatie één maal meegeteld, nu beide codes vallen onder één uniek registratienummer. Het CIO daarentegen telt alle incident- en projectcodes discriminatie afzonderlijk. Is aan één registratienummer zowel de incidentcode discriminatie toegevoegd als een projectcode discriminatie dan rekent het CIO deze dus als twee discriminatie-incidenten.

Dit verklaart het verschil in aantal echter nog maar ten dele. Het databestand van het CIO bevat verder een veertigtal discriminatie-incidenten waarvan het registratienummer helemaal niet voorkomt op het overzicht van het Regioproject Discriminatie. Deze laatste is voor het laatst gewijzigd in juni 2009, terwijl het CIO pas in de tweede helft van het jaar 2010 is gestart met het verzamelen van gegevens over de in het jaar 2008 geregistreerde discriminatiezaken. De zaken die wel voorkomen in het databestand van het CIO, maar niet in die van het Regioproject Discriminatie, zijn in de tussenliggende periode met terugwerkende kracht als discriminatiezaak aangemerkt door een tweede beoordelaar: een

¹⁰ Zie § 3.3.2.2.

kwaliteitscontroleur, een taakaccenthouder discriminatie of een lid van één van de interne netwerken. Blijkbaar wordt meer dan een half jaar na het plegen van de strafbare feiten nog een aanzienlijke hoeveelheid voorvallen als discriminatie-incident aangemerkt die eerder dat stempel nog niet meekregen.

Het bovenstaande geeft wel aan dat voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van ogenschijnlijk absolute cijfers omtrent de aard en omvang van discriminatie. Niet alleen komt men bij de politie in drie rapporten tot andere conclusies over het aantal discriminatiezaken dat in één regiokorps en over één jaar is geregistreerd, ook is gebleken dat dit aantal stijgt naar mate de tijd verstrijkt en meer mensen zich een oordeel hebben gevormd over een potentieel discriminatie-incident. Het gaat dan nog slechts om de totale hoeveelheid geregistreerde discriminatie-incidenten. Kanttekeningen kunnen ook worden geplaatst bij de kwantitatieve schets van een aantal zaakskenmerken dat als tekenend wordt beschouwd voor de aard van de discriminatie-incidenten. Vooral de gepleegde delicten, de discriminatiegronden en de locatie waar het delict plaatsvindt, zijn kenmerken waarvan met regelmaat in de politierapporten verslag wordt gedaan.

In het vervolg van deze paragraaf maak ik een vergelijking tussen de cijfers die respectievelijk het LECD-Politie, het Regioproject Discriminatie en het CIO naar buiten hebben gebracht over de drie genoemde zaakskenmerken. Niet alleen worden zo verschillen en overeenkomsten tussen de rapporten zichtbaar, maar het biedt bovendien vergelijkingsmateriaal voor het kwalitatieve beeld dat in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt geschetst van de gepleegde delicten, de discriminatiegrond en de context van het delict.

5.1.1 De gepleegde delicten

Door zowel het LECD-Politie als het CIO wordt een overzicht gegeven van de gepleegde discriminatiedelicten. Het LECD-Politie onderscheidt acht verschillende manieren waarop de discriminatie kan hebben plaatsgevonden: bedreiging, belediging, mishandeling, openlijke geweldpleging, vernieling, bekladding met hakenkruisen, bekladding met extreemrechtse tekens en overigen. In meer dan de helft van de gevallen (61%) zou het discriminatie-incident bestaan uit een belediging, gevolgd door bedreiging (19%) en bekladding met extreemrechtse tekens (18%). Mishandeling en de categorie overig zijn beide goed voor tien procent van de gepleegde delicten, terwijl vernieling (8%), openlijke geweldpleging (3%) en bekladding met hakenkruisen (2%) relatief weinig voor zouden komen.¹¹

Met deze categorisering heeft het LECD-Politie slechts ten dele aansluiting gezocht bij de wettelijke systematiek. Bekladdingen met hakenkruisen en extreemrechtse tekens worden bijvoorbeeld afzonderlijk vermeld, terwijl dit feitelijk verschijningsvormen van hetzelfde delict zijn, vernieling. Ook specifieke

11 Tas & De Wit 2009, p. 11-12. Overigens kan in één zaak verschillende delicten zijn gepleegd en tellen de percentages om die reden op tot meer dan 100%. De mate van overlap is 27,2%.

ke discriminatiedelicten, zoals de discriminerende groepsbelediging of beroepsmatige uitsluiting worden niet apart benoemd. De wijze waarop de gepleegde delicten door het LECD-Politie zijn gecategoriseerd leidt mijns inziens tot een vertekening van het beeld. Wanneer bekladdingen met extreemrechtse tekens en hakenkruisen als vernieling zouden zijn gerekend, vindt het discriminatieincident niet in acht maar 28%¹² van de gevallen plaats door vernieling. Een aanzienlijk verschil. Ook het percentage beledigingen zal naar verwachting dalen wanneer deze wordt onderscheiden van de groepsbelediging.

Het CIO hanteert een verdeling van de gepleegde delicten die beter aansluit bij de wettelijke systematiek. Blijkens het rapport van het CIO zou in het jaar 2008 bijna de helft van de gepleegde discriminatiedelicten specifieke discriminatie betreffen (46%), op afstand gevolgd door belediging (15%), bedreiging (13%) en mishandeling (10%). Vernieling, brandstichting en de categorie overig komen relatief weinig voor.¹³ Dat bijna de helft van de geregistreerde discriminatiezaken specifieke discriminatie betreft, baseert het CIO op de veronderstelling dat specifieke discriminatie door politieambtenaren alleen onder de incidentcode discriminatie (F50) wordt geregistreerd. Of andersom geredeneerd, dat alle zaken waaraan een incidentcode discriminatie is toegevoegd specifieke discriminatie zouden betreffen. Wat er zij van de juistheid van deze aanname zal in de volgende paragraaf blijken wanneer een kwalitatief beeld wordt geschetst van de gepleegde delicten.

Duidelijk is dat uit beide rapporten een ander beeld naar voren komt van de strafbare feiten die zijn gepleegd in discriminatiezaken. Of in bijna een derde van de gevallen sprake is van vernieling of maar in een kleine tien procent en of het grootste deel van de zaken een eenvoudige belediging betreft of juist specifieke discriminatie, maakt een aanzienlijk verschil. Doordat het LECD-Politie en het CIO in hun rapport niet inhoudelijk ingaan op de voorvallen, is het echter vrijwel onmogelijk om na te gaan waar de verschillen vandaan komen en wie het bij het rechte eind heeft.

5.1.2 De discriminatiegronden

In de rapporten van het LECD-Politie, het CIO en het Regioproject Discriminatie worden de gronden waarop de discriminatie heeft plaatsgevonden belicht. Het LECD-Politie onderscheidt de discriminatiegronden seksuele gerichtheid, ras, godsdienst, geslacht, politieke overtuiging en de categorie overig. Volgens het LECD-Politie zou in een groot deel van de gevallen (40%) de discriminatie plaats vinden op grond van ras, gevolgd door de categorie overig (32%), seksuele gerichtheid (17%) en godsdienst (14%). De discriminatiegronden politieke overtuiging en geslacht komen relatief weinig voor.¹⁴ Wederom sluiten

12 Een optelsom van de percentages van vernieling, bekladding met hakenkruisen en bekladding met extreemrechtse tekens.

13 Mietus, Zandvliet & Maier 2010, p. 19. In het rapport staan in Tabel 15 slechts absolute aantallen vermeld. Deze heb ik omgerekend naar percentages.

14 Tas & De Wit 2009, p. 10.

de categorieën die het LECD-Politie onderscheidt niet aan bij de wettelijke systematiek en wel om twee redenen. Ten eerste is voorzien in de categorie overig, terwijl de strafrechtelijke discriminatiegronden in de artikelen 137c-g en 429quater Sr limitatief zijn opgesomd. Onder deze categorie worden onder andere bekladdingen met hakenkruisen en andere rechts-extremistische tekens geschaard, omdat volgens het LECD-Politie de discriminatiegrond in dergelijke gevallen niet goed kan worden vastgesteld en dit in ieder geval niet per se een uiting van antisemitisme is.¹⁵ Al met al valt zo bijna een derde deel van de zaken onder de categorie overig. Ook het bestaan van de categorie politieke overtuiging is met het oog op de wettelijke systematiek opmerkelijk, nu die geen strafrechtelijke discriminatiegrond vormt.

Het CIO en het Regioproject Discriminatie hanteren beide dezelfde categorisering. Zij onderscheiden evenals het LECD-Politie de categorie overig, maar beperken zich verder tot de wettelijke discriminatiegronden ras, godsdienst, seksuele gerichtheid, geslacht en handicap. Wel loopt de procentuele verdeling tussen de verschillende gronden in de rapporten van het CIO en het Regioproject Discriminatie uiteen. Zo vindt de discriminatie volgens het Regioproject Discriminatie in bijna twee derde van de gevallen plaats op grond van ras,¹⁶ terwijl dit volgens het CIO nog niet de helft van de zaken betreft.¹⁷ Ook wat betreft de categorieën overig en godsdienst komen beide onderdelen van de politie Amsterdam-Amstelland tot een ander aantal. Volgens het Regioproject Discriminatie valt iets meer dan vijf procent van de zaken binnen de categorie overig, terwijl dit volgens het CIO meer dan vijftien procent betreft. Voor de discriminatiegrond godsdienst is dit respectievelijk zeven en dertien procent. Alleen wat betreft de gronden seksuele gerichtheid (21%) en geslacht (3%) stemmen het Regioproject Discriminatie en het CIO overeen. Bij deze laatste discriminatiegrond zou je verwachten dat het uitsluitend haatzaaiing (artikel 137d), verspreidingsdelicten (artikel 137e) of beroepsmatige uitsluiting (artikel 429quater) betreft, maar zoals later zal blijken is dat niet het geval.

Tussen de discriminatiegronden bestaan blijkens de rapporten niet alleen cijfermatige verschillen, maar ook de interpretatie die daaraan wordt gegeven loopt uiteen. Terwijl bekladdingen met hakenkruisen en extreemrechtse tekens door het LECD-Politie onder de categorie overig worden geplaatst, vallen deze naar het oordeel van het Regioproject Discriminatie onder de discriminatiegrond ras. Zij beargumenteert dit als volgt:

‘Bij de bekladding van objecten met hakenkruisen gingen we er in eerste instantie vanuit dat dit een actie was tegen Joden of buitenlanders in het algemeen. Enkele incidentomschrijvingen wezen echter in een andere richting. Het bekladden van een schutting met een hakenkruis of een andere extreemrechtse symbool is niet per se een uiting van antisemitisme. Uiteindelijk is besloten dat bij bekladding met hakenkruisen (of andere extreemrechtse tekens) een nationalistisch gedachtegoed wordt aangehaald

15 Tas & De Wit 2009, p. 9.

16 Tabak & Paarlberg 2009, p. 5.

17 Mietus, Zandvliet & Maier 2010, p. 19.

of verspreid, al dan niet bewust door de dader. De bekladding van objecten met rechts-extremistische tekens is gevat onder de discriminatiegrond ras.¹⁸

Het CIO neemt daarover in het Criminaliteitsbeeld Discriminatie geen uitdrukkelijk standpunt in en volgt de kwalificatie die een politieambtenaar daaraan door middel van een projectcode discriminatie geeft. Bij een latere, verdiepende analyse van de discriminatie-incidenten uit het jaar 2009 worden dergelijke gevallen door het CIO onder de (sub)grond antisemitisme geplaatst.¹⁹ Opgemerkt wordt wel dat het ‘in veel gevallen niet duidelijk is of het incident een antisemitisch motief heeft of dat het is bedoeld om te provoceren’.²⁰

5.1.3 De locatie van het delict

Een onderwerp dat verder steevast aan bod komt in de verschillende rapportages die door de politie zijn opgesteld over de aard en omvang van discriminatie, is de locatie waar de discriminatie-incidenten hebben plaatsgevonden. Daarbij hanteren het CIO en het LECD-Politie een afwijkende indeling. Het CIO zoekt aansluiting bij de locatiesoorten die in het bedrijfsprocessensysteem van de politie Amsterdam-Amstelland staan vermeld en komt zo tot de conclusie dat de helft van de voorvallen (50%) plaatsvindt op de openbare weg.²¹ Een locatiesoort die er verder qua aantal uitspringt is de woning. Ongeveer 15% van de discriminatie-incidenten zou plaatsvinden in een woning.²² Overigens blijkt uit een voetnoot dat niet alle incidenten die onder de categorie woning zijn geschaard ook daadwerkelijk in de beslotenheid van een woning hebben plaatsgevonden, maar daaronder vallen ook zaken waarin de discriminatie op internet, telefonisch, per sms of per email heeft plaatsgevonden.²³ Het aandeel van de overige locatiesoorten varieert tussen de twee en zes procent. Deze spelen derhalve niet of nauwelijks een rol.

Het LECD-Politie hanteert in het Criminaliteitsbeeld Discriminatie over het jaar 2008 een indeling naar locatiesoort die op een aantal punten afwijkt van die van het CIO. Zo houdt het LECD-Politie bij of een incident heeft plaats gevonden op een voor discriminatie kenmerkende locatie als een homo-ontmoetingsplaats, kerk, moskee of synagoge. Daarentegen wordt kennelijk niet van belang

18 Tabak & Paarlberg 2009, p. 8.

19 Zie Mietus e.a. 2011, p. 89. Erkend wordt dat antisemitisme niet als grond is benoemd in het Wetboek van Strafrecht. Volgens het CIO kan antisemitisme wel worden beschouwd als subgrond van de grond ras (of godsdienst).

20 Mietus e.a. 2011, p. 101.

21 De locatiesoorten die in het registratiesysteem van de politie Amsterdam-Amstelland zijn opgenomen, betreffen: openbare weg/-water, woning, bedrijfsterrein/-pand, horecabedrijf, winkel, bijzonder gebouw/terrein, vervoermiddel, portiek/lift/trappenhuis, school/opleidingsinstituut en overige locaties.

22 Mietus, Zandvliet & Maier 2010, p. 33. In het rapport van het CIO is de verdeling naar locatiesoort in Tabel 13 slechts in absolute aantallen weergegeven. Om een vergelijking tussen de verschillende onderzoeken mogelijk te maken, zijn de absolute aantallen omgerekend naar percentages.

23 Mietus, Zandvliet & Maier 2010, voetnoot 48, p. 32.

geacht of een incident heeft plaats gevonden in een vervoermiddel.²⁴ Van de discriminatie-incidenten is volgens het LECD-Politie bijna 70% voorgevallen in het openbaar. Vermeldenswaardig is verder dat tien procent van de discriminatie-incidenten zou hebben plaatsgevonden in een woonhuis en zeven procent in de horeca.²⁵ Hoewel de verdeling naar locatie-soort in de rapporten van het CIO en het LECD-Politie anders is, ontlopen zij elkaar qua uitkomst niet veel. In beide gevallen vindt verreweg het grootste deel van de incidenten plaats in het openbaar of in de woning. Al roept dit natuurlijk de nodige vragen op over de in het geval van specifieke discriminatie vereiste openbaarheid van de uitingen en over de relevantie van de overige categorieën.

Een jaar later, in de rapportage over het jaar 2009, hanteert het LECD-Politie een andere indeling van de locatie-soorten die dit bezwaar enigszins zou moeten ondervangen. Ten opzichte van het jaar 2008 is een aantal categorieën uitgebreid en is ook een aantal nieuwe locatie-soorten toegevoegd. Zo is de locatie-soort woning uitgebreid naar incidenten die in de woonomgeving of relatiesfeer plaatsvinden en is onder andere de locatie openbaar vervoer aan het rijtje toegevoegd.²⁶ In de woorden van het LECD-Politie zijn de nieuwe categorieën iets meer gericht op de context van de locatie en niet slechts op de fysieke locatie.²⁷

Met de nieuwe indeling verandert ook het kwantitatieve beeld van de locaties waar discriminatie-incidenten plaatsvinden. Zo is de woonomgeving of relatiesfeer in het jaar 2009 met dertig procent de grootste categorie. Verder zou twintig procent van de gevallen plaatsvinden in het openbaar en kan zestien procent worden ingedeeld in de categorie 'op straat'. Het verschil tussen deze laatste twee categorieën is niet precies duidelijk en deze lijken voor een deel op hetzelfde soort zaken betrekking te hebben. Een discriminatie-incident dat op straat is gepleegd, vindt immers ook in het openbaar plaats. Gezamenlijk vertegenwoordigen de twee categorieën een groter aandeel dan de zaken die in de woonomgeving plaatsvinden, maar doordat zij van elkaar worden onderscheiden treedt een vertekening van het beeld op. Een categorie die er verder nog enigszins uitspringt is 'tijdens werk'. Deze is goed voor tien procent van het totale aantal discriminatiezaken.²⁸ De percentages in de overige categorieën blijven betrekkelijk laag. Het verschil in uitkomst tussen de opeenvolgende rapporten van het LECD-Politie, illustreert wat de impact is van een gewijzigde categorisering op het kwantitatieve beeld.

24 De locatie-soorten die het LECD-Politie in Poldis 2008 onderscheidt, betreffen: horeca, homo-ontmoetingsplaats, woonhuis, school, bedrijfspand, winkel, kerk, moskee, synagoge en openbaar/onbekend.

25 Tas & De Wit 2009, p. 14.

26 In het Criminaliteitsbeeld over het jaar 2009 hanteert het LECD-Politie de volgende indeling naar locatie-soort: horeca/festival/uitgaan, homo-ontmoetingsplaats, woonomgeving of relatiesfeer, school(omgeving) / schoolgerelateerd, winkel/winkelcentrum, kerk, moskee, synagoge, gebouwen overig, openbaar vervoer inclusief haltes en station, tijdens werk, sportcomplex/tijdens sportbeoefening, asielzoekerscentrum/opvanghuis, jeugd ontmoetingsplek, op straat en openbaar/onbekend.

27 De Wit & Sombekke 2010, p. 28.

28 De Wit & Sombekke 2010, p. 14-15.

5.2 Discriminatiecijfers in een kwalitatief perspectief

In deze paragraaf passeren de drie zaakskenmerken, de gepleegde delicten, de discriminatiegronden en de locatiesoort nogmaals de revue. Deze keer baseer ik mij niet op informatie die daarover door de politie naar buiten is gebracht, maar op de door mij verrichte dossierstudie bij de politie Amsterdam-Amstelland. In totaal heb ik 360 zaken bestudeerd die in het jaar 2008 door politieambtenaren onder een discriminatiecode zijn geregistreerd.²⁹ De oplettende lezer zal het zijn opgevallen dat dit aantal niet correspondeert met de cijfers van respectievelijk het LECD-Politie, het CIO en het Regioproject Discriminatie. Hoewel dit ook het geval is bij het overgrote deel van de aantallen die in het vervolg van deze paragraaf worden genoemd, wordt op deze verschillen bewust niet ingegaan.³⁰ Het gaat mij er nu juist om de inhoudelijke kant van de discriminatiezaken en de registratiepraktijk te belichten.

In het onderstaande wordt voor de drie zaakskenmerken afzonderlijk eerst in een tabel een cijfermatig beeld gegeven van de verdeling van de zaken onder de verschillende categorieën; gaat het bij de gepleegde delicten bijvoorbeeld om bedreigingen, beledigingen, vernielingen, etc. De weergegeven aantallen en percentages vormen slechts een startpunt voor kwalitatieve analyse en dienen, wellicht ten overvloede, uitdrukkelijk niet om uitspraken te doen over de aard en omvang van discriminatie. Bij de onderverdeling in de verschillende categorieën heb ik telkens de kwalificatie gevolgd die een politieambtenaar aan het delict of de discriminatiegrond heeft gegeven. Vervolgens wordt inhoudelijk, aan de hand van casusmateriaal, ingegaan op de voorvallen die politieambtenaren onder deze categorieën plaatsen. Al lijkt dit soms wat overvloedig, om een inhoudelijk en waarheidsgetrouw beeld te kunnen schetsen van de geregistreerde discriminatiezaken is het noodzakelijk om alle categorieën uit iedere tabel afzonderlijk te bespreken.

5.2.1 De gepleegde delicten

Een van de eerste handelingen die politieambtenaren moeten verrichten om informatie in het bedrijfsprocessensysteem vast te kunnen leggen, is het selecteren van één of meer incidentcodes. Deze corresponderen met de verschillende commune delicten en vormen zo een belangrijke indicatie voor de kwalificatie die een politieambtenaar aan een voorval geeft. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de delicten die naar het oordeel van een politieambtenaar in de discriminatiezaken zijn gepleegd. Omdat in ruim een derde van de zaken meer dan één incidentcode is geselecteerd, ook wanneer het slechts één strafbaar feit betreft, heb ik ervoor gekozen om per zaak uit te gaan van het zwaarst gekwalifi-

²⁹ Zie § 4.4.2.2 voor de wijze waarop dit aantal tot stand is gekomen.

³⁰ Wie daarin niettemin is geïnteresseerd kan eenvoudigweg de corresponderende (sub)paragraaf 5.1.1 erop naslaan.

ceerde delict.³¹ Wanneer aan een zaak bijvoorbeeld zowel de incidentcode voor belediging als die voor bedreiging is toegevoegd, is deze slechts als bedreiging meegeteld. Dat levert het volgende beeld op:

Tabel 5.1: Geregistreeerde discriminatiezaken naar 'delict'

Delict	Aantal	Percentage
Discriminatie (F50)	137	38,1
Bedreiging	61	17,0
Belediging	49	13,6
Vernieling	35	9,7
Eenvoudige mishandeling	35	9,7
Openlijke geweldpleging	17	4,7
Ruzie	12	3,4
Brandstichting	5	1,4
Zware mishandeling	3	0,8
(Poging) moord	3	0,8
Overig	3	0,8
Totaal	360	100

Discriminatie

Bijna 40% van de discriminatiezaken is door politieambtenaren onder de incidentcode discriminatie (F50) geregistreerd. Wat bij inhoudelijke bestudering van deze zaken opvalt, is dat deze kwalificatie voor verschillende strafbare feiten wordt gebruikt. Het betreft ten eerste en voor het grootste deel gevallen waarin eenvoudige beledigingen met een discriminatoire achtergrond zijn geuit. Bijvoorbeeld 'kanker Jood', 'vieze gore nicht' of 'vuile kanker Marokkaan'. Omdat dergelijke uitlatingen slechts betrekking hebben op één individu en niet verwijzen naar een hele bevolkingsgroep, vallen zij niet onder artikel 137c Sr en is sprake van commune discriminatie. Ook gevallen waarin de belediging wel raakt aan een groep mensen, worden onder de incidentcode discriminatie geregistreerd. In vergelijking tot het aantal eenvoudige beledigingen gaat het echter om een minderheid. De volgende zaak is een treffend voorbeeld van zo een discriminerende groepsbelediging.

Een Joodse man is na een bezoek aan de synagoge onderweg naar huis. Aan het keppeltje dat hij draagt, is voor anderen kenbaar dat hij Joods is. Halverwege de wandeling komt hij drie Marokkaans uitzierende mannen tegen. Als hun oog valt op het keppeltje beginnen ze te schreeuwen: 'Kanker Joden' en ' Hamas, Hamas, Joden aan het gas'. Om de boel niet te laten escaleren, besluit de Joodse man niet te reageren. Wel doet hij aangifte van het voorval bij de politie.

31 Gebaseerd op de wettelijke maximumstraf waarmee het feit is bedreigd.

Naast discriminerende groepsbeledigingen, bevinden zich onder de zaken met een incidentcode discriminatie nog andere feiten die vallen binnen de reikwijdte van de strafrechtelijke discriminatieartikelen: bijvoorbeeld gevallen waarin personen op vermoedelijk discriminatoire gronden de toegang tot een horecagelegenheid is geweigerd (artikel 429quater Sr) en zaken waarin de douane in de Amsterdamse haven een zending met goederen heeft onderschept, waarvan de verspreiding op grond van artikel 137e Sr is verboden. Denk aan vlaggen met nazi-emblemen of de bekende rode armband met de afbeelding van een hakenkruis.

Ook alle specifieke discriminatiedelicten bij elkaar genomen, overtreffen nog niet het aantal eenvoudige beledigingen dat onder de incidentcode discriminatie is geregistreerd. Omgekeerd bevindt zich daaronder echter wel het overgrote deel van de zaken dat tot die categorie behoort. Gevallen van specifieke discriminatie worden in het algemeen, op een enkele uitzondering na, door politieambtenaren onder de incidentcode discriminatie geregistreerd. Zij maken echter een beperkt deel uit van het totale aantal geregistreerde discriminatiezaken. Daaruit blijkt wel dat de veronderstelling van het CIO dat alle zaken met een incidentcode discriminatie specifieke discriminatie betreffen onjuist is.³²

Tot slot bevindt zich onder de zaken die zijn voorzien van de incidentcode discriminatie nog een beperkte hoeveelheid gevallen waarin een *commuun delict*, anders dan de eenvoudige belediging, met een vermoedelijk discriminatoire achtergrond is gepleegd. Zo komt het voor dat politieambtenaren de bekladding met hakenkruizen van een huis, auto of openbaar gebouw onder deze code registreren en een heel enkele keer ook een bedreiging of een eenvoudige mishandeling.

Bedreiging

Met een aanzienlijk lager percentage van 17% worden de gepleegde discriminatie-incidenten daarna het vaakst gekwalificeerd als een bedreiging. In ruim de helft van deze gevallen is een verbale bedreiging geuit waarin een discriminerend scheldwoord is verweven. Bijvoorbeeld ‘rot op neger, ik maak jou en je zoon af’ of ‘vuile homo, ik maak je dood, ik trek je kop eraf, ik maak je familie af’. Verder bestaat het strafbare feit in een klein kwart van de gevallen uit het dreigen met een gevaarlijk object als een mes, een zware steen of een ijzeren kettingslot. Van iets vergelijkbaars is sprake in de volgende casus.

Een Turkse parkeercontroleur komt tijdens zijn ronde langs een groepje mensen dat meubels uit een busje aan het laden is. Het busje is niet voorzien van een vergunning en ook achter de voorruit is geen parkeerkaartje zichtbaar. De parkeercontroleur informeert bij de groep wie de eigenaar van het busje is en of deze ook een parkeer-

³² Zie § 5.1.1. Overigens is dit later in een kwalitatief onderzoek naar de discriminatiezaken over het jaar 2009 ook door het Bureau CIO onderkend, zij het niet met zoveel woorden: ‘In 2009 was 58% een zelfstandig feit en 42% een *commuun delict*. Bij het dossieronderzoek is hier in aanvang ook naar gekeken, echter bleek het onderscheid op voorhand (ook door de verbalisant) soms moeilijk te bepalen.’ Zie: Mietus e.a. 2011, p. 88.

kaartje heeft gekocht. De eigenaar, een Nederlandse man, reageert daarop wat geïrriteerd dat hij niet hoeft te betalen voor een parkeerplek omdat hij aan het verhuizen is en zegt dat de parkeercontroleur beter kan wegwezen. Deze is niet van de toon van de eigenaar gediend en kondigt aan een bon te zullen uitschrijven. Om beter zicht te hebben op het kenteken van het busje zet de parkeercontroleur zijn scooter vlak voor het busje neer. Tegelijkertijd stapt de eigenaar achter het stuur, start de motor en geeft een dot gas. De auto komt een stukje naar voren en dan slaat de motor af. De parkeercontroleur maakt snel de bekeuring in orde en doet deze onder de ruitenwisser. Weer start de eigenaar het bestelbusje en rijdt met hoge toeren een stukje naar voren tot vlak voor de scooter van de parkeercontroleur. Deze is er van overtuigd dat de man hem omver wil rijden en maakt dat hij weg komt. Voordat het busje weggrijdt, roept de eigenaar uit het geopende portierraam: 'Jullie zijn allemaal zo. Jullie moeten oprotten naar je eigen land. Jullie moeten altijd de Hollanders pakken.'

Evenals in de andere gevallen waarin de dreiging uitgaat van een gevaarlijk object of van een handeling, gaat deze in de casus gepaard met een discriminerende belediging. De eigenaar van het bestelbusje richt zich daarbij niet alleen tot de individuele parkeercontroleur, maar door het gebruik van het woord 'jullie' heeft de belediging betrekking op de hele Turkse bevolkingsgroep. Er is nog een gering aantal zaken waarin de bedreiging eveneens gepaard gaat met een discriminerende groepsbelediging en het derhalve specifieke discriminatie betreft. Een dergelijk geval wordt door een politieambtenaar veelal zowel onder de incidentcode bedreiging als die voor discriminatie geregistreerd. Omdat op bedreiging een maximumstraf van twee jaar staat en op een discriminerende groepsbelediging slechts één jaar, zijn deze door mij echter meegeteld als een bedreiging.

In een klein aantal zaken dat is voorzien van de incidentcode bedreiging, lijkt deze kwalificatie niet te corresponderen met wat feitelijk is voorgevallen. Een deel daarvan is als het ware overgekwalificeerd omdat het niet meer dan een eenvoudige belediging betreft. Ook het tegenovergestelde kan het geval zijn. Het is dan bijvoorbeeld niet bij een bedreiging gebleven, maar er is ook een enkele klap gevallen, wat een eenvoudige mishandeling inhoudt.

Belediging

In nog geen 15% van de geregistreerde discriminatiezaken is het zwaarst gekwalificeerde delict belediging. Dit percentage is relatief laag aangezien de incidentcode belediging in veel gevallen door een politieambtenaar wordt gebruikt in combinatie met ofwel die van discriminatie ofwel die van bedreiging. In dergelijke zaken is echter niet de belediging, maar discriminatie of bedreiging het zwaarst gekwalificeerde delict. Het bovengenoemde percentage vertegenwoordigt derhalve de discriminatiezaken waaraan alleen de incidentcode belediging is toegekend. In meer dan twee derde van deze gevallen bestaat het feit uit een op een individu gerichte eenvoudige belediging met een discriminatoire achtergrond, zoals 'kut Marokkaan', 'kanker Jood' of 'vuile homo'. In nog eens een kwart van de zaken vindt de belediging (mede) plaats door een

feitelijkheid: van spugen en het opsteken van de middelvinger, tot het brengen van een Hitlergroet.

Ook onder de zaken die zijn voorzien van een incidentcode belediging bevinden zich enkelen die deze kwalificatie niet lijken te kunnen dragen. Zo is er een geval waarin bij een moskee een brief is bezorgd die beledigingen bevat gericht tegen de profeet Mohammed. Aangezien deze beledigingen de hele moslimgemeenschap treffen, is sprake van een discriminerende groepsbelediging. Verder is de uitlating ‘kanker blanke, vieze witte, Jood, ik maak je dood’ door een politieambtenaar alleen als belediging gekwalificeerd, terwijl het daarnaast een bedreiging betreft. Onder de incidentcode belediging geregistreerd zijn tot slot een geval waarbij een niet-Joodse, blanke vrouw op een dag een wildvreemde tuinkaboutertje in haar tuin aantreft met een Hitler-snorretje en een hakenkruis en de zaak waarin bij een gezin van buitenlandse afkomst een onderbroek met uitwerpselen en een zakmes met een hakenkruis en een SS-teken in de brievenbus zijn gestopt. Of deze gedragingen vallen binnen de reikwijdte van artikel 266 Sr is niet direct duidelijk. Bij deze kwestie wordt in de derde paragraaf van dit hoofdstuk nog uitvoeriger stil gestaan.³³

Vernieling

Ongeveer tien procent van de discriminatiezaken is door een politieambtenaar onder de incidentcode vernieling geregistreerd. Meer dan twee derde van de gevallen betreft de bekladding van objecten met hakenkruisen. Bij veel van deze zaken zijn de persoonlijke eigendommen van het slachtoffer het object van vernieling. Vooral auto's zijn een populair doelwit en een aantal keer is een hakenkruis op de voordeur van een woonhuis aangebracht. Het komt voor dat het slachtoffer van Joodse of buitenlandse afkomst is, maar vaker is dat niet het geval.

In het beperkte aantal zaken waarin het slachtoffer wel van Joodse of buitenlandse komaf is, heeft het voorval veelal een grote impact. In een zaak waarin op de motorkap van de auto van een Joodse man een hakenkruis is gekrast, meldt zijn dochter zich uiteindelijk bij de politie. Het slachtoffer zelf is te geëmotioneerd om zelfs maar over het voorval te praten. Dit geval staat in schril contrast tot de bekladdingen met hakenkruisen van willekeurige gebouwen in de openbare ruimte, die eveneens onder de incidentcode vernieling zijn geregistreerd. Denk bijvoorbeeld aan hakenkruisen die op de muren van een metrostation of een schoolgebouw zijn aangebracht. Van vernieling is zonder meer sprake, maar de feiten lijken niet tegen een duidelijk slachtoffer te zijn gericht.³⁴ Dergelijke gevallen maken een kleine kwart van de zaken uit die van een incidentcode vernieling zijn voorzien.

In het resterende deel van de zaken waarin vernieling het zwaarst gekwalificeerde delict is, heeft deze kwalificatie geen betrekking op het discriminatiefeit.

³³ De zaak is besproken tijdens een expertsessie, zie § 5.3.1.

³⁴ Of in dergelijke gevallen volgens het expertpanel van een vernieling met een discriminatoire achtergrond kan worden gesproken, wordt duidelijk in § 5.3.3.

Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een geval waarin een man met een donkere huidskleur door een prostituee als klant is geweigerd. Volgens de man heeft de prostituee gezegd dit te doen vanwege zijn huidskleur. De man is zo kwaad om de afwijzing dat hij het raam waarachter de prostituee staat, vernielt. Wanneer al zou moeten worden aangenomen dat een prostituee evenals bijvoorbeeld een horecagelegenheid valt binnen de reikwijdte van artikel 429quater Sr,³⁵ bestaat het discriminatie-incident in deze zaak uit een bedrijfsmatige discriminatie en niet uit een vernieling. Dat de politieambtenaar de zaak heeft aangemerkt als vernieling met een discriminatoire achtergrond, wekt de indruk dat bij de vernieling een strafverzwarende factor aanwezig is. Nu degene die de vernieling heeft gepleegd in dit geval niet de dader maar het slachtoffer van discriminatie is, is strafvermindering echter eerder op zijn plaats.

Eenvoudige mishandeling

In ongeveer één op de tien discriminatiezaken is het zwaarst gekwalificeerde delict eenvoudige mishandeling. De mishandeling bestaat in drie kwart van de gevallen uit een paar klappen of trappen, waaraan het slachtoffer weinig tot geen letsel overhoudt. Het gaat derhalve veelal om fysiek contact van korte duur en van relatief geringe ernst. De mishandeling staat vrijwel nooit op zichzelf, maar gaat gepaard met beledigingen, bedreigingen of vernielingen en in één geval met een discriminerende groepsbelediging. Een typerend voorbeeld van een discriminatiezaak die onder de incidentcode eenvoudige mishandeling is geregistreerd, is de volgende.

Een Marokkaanse vrouw duwt haar zootje in de kinderwagen voort over de markt. Als zij een man passeert die met een aangelijnde hond bij een kraampje stilstaat, maakt haar zootje uit angst een afwerende beweging naar de hond. Een Nederlandse vrouw ziet dit gebeuren en denkt dat de jongen de hond heeft geslagen. Zij spreekt de Marokkaanse vrouw daarop aan. Deze probeert uit te leggen dat haar zootje bang is voor honden en de hond wel van zich afduwde, maar niet heeft geslagen. Daarop zegt de Nederlandse vrouw: ‘Ach jullie zijn allemaal vies van honden, ga toch terug naar waar je vandaan komt.’ Vervolgens slaat zij de Marokkaanse vrouw met een vlakke hand in het gezicht en daarna nog een keer met haar handtas.

Van de zaken die door een politieambtenaar zijn voorzien van een incidentcode, zijn er ook drie waarin de mishandeling een ernstiger karakter heeft. Bijvoorbeeld het geval waarin een man met een donkere huidskleur in de metro uit het niets wordt vastgegrepen door een blanke man die met zijn vuisten op zijn gezicht begint in te slaan. De man weet van geen ophouden en moet uiteindelijk door omstanders van het slachtoffer af getrokken worden. Zij werken hem tegen de grond om te voorkomen dat hij de getinte man nogmaals aanvliegt. Terwijl hij op de grond ligt, roept de blanke man naar het slachtoffer: ‘Godverdomme neger, kut buitenlander.’

35 Ook deze kwestie komt in § 5.3.1 nog aan bod.

Net als bij de voorgaande categorieën bevindt zich onder de zaken die zijn voorzien van de incidentcode mishandeling een aantal gevallen waar deze kwalificatie niet past bij wat feitelijk is voorgevallen. Daarvan is sprake in twintig procent van de zaken. Zo ook in een tweetal zaken waarin de politie ter plaatse gaat naar aanleiding van een melding van mishandeling. Bij de aanhouding van de verdachte van mishandeling uit deze vervolgens discriminerende woorden naar de politieambtenaren. Niet de mishandeling, maar de belediging is het discriminatie-incident.

Openlijke geweldpleging

Het zwaarst gekwalificeerde delict is in vijf procent van de discriminatiezaken openlijke geweldpleging. Openlijke geweldpleging is blijkens artikel 141 Sr het ‘openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen’. Het verschil met mishandeling is dat openlijke geweldpleging in het openbaar en door meer dan één persoon gepleegd moet zijn. Daarnaast kunnen de geweldplegingen niet alleen tegen personen zijn gericht, maar ook tegen goederen. De discriminatiezaken die door een politieambtenaar als openlijke geweldpleging zijn gekwalificeerd betreffen voor het merendeel geweldplegingen tegen personen en slechts in een gering aantal gevallen zijn de geweldplegingen tegen goederen gericht. Net als bij eenvoudige mishandeling gaat openlijke geweldpleging vaak gepaard met discriminerende uitlatingen. Een kenmerkend voorbeeld van een discriminatiezaak die door een politieambtenaar als openlijke geweldpleging is gekwalificeerd is de volgende zaak.

Een homostel loopt hand in hand over straat en haalt op het trottoir een groepje van vier Surinaamse jongens in. Wanneer zij hen eenmaal voorbij zijn, wordt het homostel van achteren toegeroepen: ‘fucking pussies’. Het stel doet net of ze de opmerking niet gehoord hebben en zet er stevig de pas in om bij het groepje uit de buurt te komen. Als ze een stukje verderop een puppy tegenkomen, houden ze even stil om deze te aaien. Tegen de tijd dat het stel door wil lopen, krijgt de groep Surinaamse jongens hen weer in het oog. Een van de jongens schreeuwt: ‘Blijf van mijn hond af.’ Vervolgens komt de hele groep in de richting van het homostel gerend en begint op één van hen in te schoppen. Uiteindelijk weet de man te ontkomen en samen met zijn partner maakt hij zich uit de voeten. Terwijl zij wegvluchten worden ze door de groep bekogeld met stenen.

Tot slot is bijna een derde van de zaken die zijn voorzien van een incidentcode openlijke geweldpleging ten onrechte door een politieambtenaar als zodanig gekwalificeerd. Als openlijke geweldpleging is bijvoorbeeld aangemerkt de zaak waarin een beveiligder in een supermarkt drie jongens aanspreekt die geen mandje bij zich hebben. Zij maken hem vervolgens uit voor ‘zwarte aap’ en komen dreigend om hem heen staan, maar geweld wordt door hen niet gebruikt. Op grond van artikel 141 Sr is dit wel vereist voor openlijke geweldpleging.³⁶ Ook een inbraak in een kerk waarbij de muren zijn vol geklad met hakenkruisen

36 Ten Voorde 2010b (*T&C Sr*), art. 141, aant. 1, p. 836.

en davidsterren is als openlijke geweldpleging aangemerkt, terwijl onduidelijk is of het feit is gepleegd door één of meer daders.

Ruzie

De incidentcode ruzie is in ruim drie procent van de discriminatiezaken door een politieambtenaar aan de zaak toegekend. In vergelijking met de anderen valt de incidentcode ruzie wat uit de toon, omdat deze niet correspondeert met een concreet strafbaar feit. Onder de incidentcode ruzie zijn vooral zaken geregistreerd waarin de verschillende partijen elkaar over en weer iets verwijten. Zoals bij het incident tussen twee klanten in een Turkse winkel. Een Nederlandse vrouw bemoeit zich met een meningsverschil tussen een Turkse vader en zoon en wordt vervolgens uitgemaakt voor 'kankerkaaskop'. De Turkse man beweert dat de vrouw hem op haar beurt heeft uitgescholden voor 'kut Turk'. In dit geval betreft het een eenmalig incident tussen onbekenden, maar ook aan een zestal burenruzies is de incidentcode ruzie toegekend. In de zaken die door een politieambtenaar onder de incidentcode ruzie zijn weggeschreven, zijn hooguit discriminatoire beledigingen geuit. In een tweetal gevallen lijkt geen enkel strafbaar feit te zijn gepleegd.

Brandstichting

Iets meer dan één procent van de discriminatiezaken is door een politieambtenaar als brandstichting gekwalificeerd. In twee derde deel daarvan gaat het om schrijnende gevallen waarbij de eigendommen van het slachtoffer al langere tijd het doelwit van strafbare feiten zijn. De Marokkaanse man wiens auto in brand is gestoken, heeft al dertien keer eerder aangifte gedaan van vernielingen. Regelmatig worden racistische leuzen op de muren van zijn huis geschreven en recentelijk zijn de ruiten van zijn auto ingegooid met een steen waarop met stift de naam van Wilders staat geschreven. Van een ander slachtoffer is zijn huis in brand gestoken toen hij op vakantie was. Op de voordeur van de woning is geschreven: 'Oprotten moslims van Nederland'.

In het resterende deel van de zaken die zijn voorzien van de incidentcode brandstichting, lijkt deze kwalificatie niet op zijn plaats, omdat dit feit los staat van het discriminatie-incident. Daarvan is onder andere sprake in de zaak waarin een man vanaf zijn balkon naar moskeebezoekers roept: 'Rotmoslims, dit is niet jullie land, dit is mijn land' en een Hitlergroet brengt. De politie wordt gealarmeerd en houdt de man aan in zijn woning. Eenmaal in de woning van verdachte, treffen ze hem aan in zijn badkamer, waar hij een stapel kleding aan het verbranden is in zijn badkuip.

Zware mishandeling

Nog geen procent van de discriminatiezaken is door een politieambtenaar als zware mishandeling gekwalificeerd. Het verschil met eenvoudige mishandeling is dat de gevolgen voor het slachtoffer bij zware mishandeling erger zijn en deze zwaar lichamelijk letsel heeft opgelopen. Bij geen van de drie zaken die door een politieambtenaar onder de incidentcode zware mishandeling zijn geplaatst,

heeft het slachtoffer echter ook maar enig letsel opgelopen. In twee gevallen is hoogstens sprake van poging tot zware mishandeling. Bijvoorbeeld in een geval waarin de eigenaar van een shoarmazaak door een klant wordt uitgemaakt voor ‘vuile Turk’. Daarbij zwaait de klant met een bot mes in het rond en zegt hij de eigenaar neer te zullen steken. In het voorgaande hebben we al gezien dat het vaker voorkomt dat een dergelijk geval door een politieambtenaar als bedreiging wordt gekwalificeerd. In de derde zaak met een incidentcode zware mishandeling ten slotte, heeft deze kwalificatie geen betrekking op het discriminatiefeit, maar wordt het slachtoffer van discriminatie zelf verdacht van zware mishandeling.

Poging tot moord

De zwaarste kwalificatie die door een politieambtenaar aan een discriminatiezaak is toegekend, is poging tot moord. Nog geen procent van de zaken is onder deze incidentcode geregistreerd. Ook in de zaken die door een politieambtenaar als poging tot moord zijn gekwalificeerd heeft het slachtoffer in geen enkel geval lichamelijk letsel opgelopen. De incidentcode poging tot moord is in geen van de gevallen de enige incidentcode die aan de zaak is toegevoegd en wordt vaak in combinatie met poging tot doodslag en zware mishandeling gebruikt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in het geval waarin een Turkse beveiligingsbeambte in een supermarkt door een dronkaard is bedreigd met een mes. Een feit dat in andere gevallen door politieambtenaren als bedreiging en hoogstens poging tot zware mishandeling wordt gekwalificeerd.

Van iets vergelijkbaars is sprake in de zaak waarin de bestuurder van een auto die zojuist een boete heeft gekregen met een behoorlijke snelheid op een parkeercontroleur inrijdt. Deze weet op tijd opzij te springen, maar als hij dat niet zou hebben gedaan was hij aangereden. We hebben al gezien dat deze in een ander geval onder de incidentcode bedreiging is weggeschreven. Sommige agenten lijken derhalve meer dan anderen geneigd om gedragingen op meer dan één manier te kwalificeren. Mocht bijvoorbeeld het zwaaien met een mes juridisch niet als bedreiging kunnen worden gekwalificeerd, maar als poging tot zware mishandeling of zelfs poging tot moord, dan is daarin in ieder geval is voorzien. Deze werkwijze leidt echter tot een vertekening van het beeld van de gepleegde delicten, omdat het zwaarst gekwalificeerde delict zo geen realistische weergave biedt van de werkelijkheid.

Overig

Tot slot is een kleine procent van de discriminatiezaken, namelijk drie gevallen, door een politieambtenaar onder de incidentcode ‘afhandeling overige meldingen’ geregistreerd. Ook dit zijn feiten die in vergelijkbare gevallen anders door politieambtenaren zijn gekwalificeerd. Het gaat om een schoolgebouw dat is beklad met hakenkruisen, een gemeenteraadslid dat discriminerende en beledigende mailtjes heeft gekregen en een poster die op de muur van een metrostation is opgehangen waarop staat: ‘Vandaag salafist, morgen varkensvoer. Vandaag gangsta, morgen compost. Verdwijf of assimileer, bij voorkeur goedschiks’.

Gevallen die respectievelijk als vernieling, bedreiging en groepsbelediging zouden kunnen worden gekwalificeerd.

Concluderend

Een inhoudelijke bespreking van de discriminatiezaken leert dat een cijfermatig overzicht van de gepleegde delicten op zichzelf niet veel zegt over wat is voorgevallen. Het geeft slechts aan hoe politieambtenaren de voorvallen waarvan zij kennisnemen beoordelen en in het bedrijfsprocessensysteem kwalificeren. We hebben gezien dat agenten daarover in vergelijkbare gevallen van mening kunnen verschillen. Daargelaten dat er fouten gemaakt kunnen zijn bij het kwalificeren van het gepleegde feit in het bedrijfsprocessensysteem, is de ruimte om incidenten op verschillende wijze te registreren vrij groot.

Het bedrijfsprocessensysteem voorziet immers in een aantal incidentcodes dat niet correspondeert met een concreet strafbaar feit en waaronder een veelheid aan strafbare feiten kunnen worden weggeschreven. Dat is met name het geval bij de incidentcode discriminatie (F50), die in bijna 40% van de gevallen aan een discriminatiezaak is toegevoegd. Hoewel het CIO daar in eerste instantie van uitging, zijn dit niet alleen specifieke discriminatiezaken. De incidentcode discriminatie wordt in een groot deel van de gevallen gebruikt voor eenvoudige beledigingen en ook vernielingen worden daaronder weggeschreven.

Het beeld dat bij een kwalitatieve analyse naar voren komt is dat het gros van de geregistreerde discriminatiezaken strafbare feiten van relatief geringe ernst betreft. Vooral eenvoudige beledigingen, bedreigingen en vernielingen, alle met een discriminatoire achtergrond, maken een groot deel daarvan uit. Daarmee gaat het ook voor het merendeel van de gevallen om commune discriminatie en in beperktere mate om specifieke discriminatie. Ernstige delicten als eenvoudige en zware mishandeling, openlijke geweldpleging en brandstichting lijken slechts een klein deel van de geregistreerde discriminatiezaken te vormen.

5.2.2 De discriminatiegronden

Wanneer politieambtenaren een voorval in het bedrijfsprocessensysteem registreren, kan naast de verplichte incidentcode nog facultatief een projectcode discriminatie worden geselecteerd. Er zijn zeven projectcodes discriminatie die verwijzen naar de verschillende discriminatiegronden: geslacht, seksuele gerichtheid, godsdienst, ras, levensovertuiging, handicap en overig. In de onderstaande tabel heb ik zoveel mogelijk de kwalificatie vermeld die politieambtenaren aan de discriminatiegrond – door middel van een projectcode – hebben gegeven. Omdat het geen verplichte handeling betreft, is in acht zaken geen enkele projectcode geselecteerd. Daarentegen is volgens politieambtenaren in zeventien zaken juist meer dan één discriminatiegrond van toepassing. Om die reden komt het aantal zaken in de onderstaande tabel op een ander aantal dan 360 uit en tellen de percentages op tot meer dan 100%. De incidentcode handicap is geen enkele keer gebruikt en komt daarom niet voor.

Tabel 5.2: *Geregistreeerde discriminatiegronden, aantal zaken: 352, missing: 8*

Discriminatiegrond	Aantal	Percentage
Ras	167	47,4
Seksuele gerichtheid	77	21,9
Overig	62	17,6
Godsdienst	50	14,2
Geslacht	12	3,4
Levensovertuiging	4	1,1
Totaal	372	105,6

Ras

In bijna de helft van de zaken vindt de discriminatie naar het oordeel van een politieambtenaar plaats op grond van ras. Zo ook in het geval waarin een taxichauffeur een Antilliaanse parkeerwachter uitscheldt voor ‘zwarte aap’ en bespuugt, omdat hij niet tot de taxistandplaats wordt toegelaten. Uitlatingen als ‘zwarte aap’, ‘vieze neger’ of ‘vuile buitenlander’, die in zijn algemeenheid verwijzen naar de afkomst van het slachtoffer, komen in bijna de helft van de zaken voor die onder de discriminatiegrond ras zijn geregistreerd. Daarnaast is in een kwart van de gevallen een scheldwoord gebruikt dat verwijst naar de vermeende Turkse of Marokkaanse afkomst van het slachtoffer, zoals ‘vuile Turk’ of ‘kut Marokkaan’. Ook een klein aantal zaken waarin een Nederlander is uitgemaakt voor ‘kanker blanke’, ‘vieze witte’ of ‘kaaskop’ is door politieambtenaren aangemerkt als discriminatie op grond van ras. Niet alleen als het slachtoffer tot een minderheidsgroep behoort, maar ook wanneer het slachtoffer wordt uitgescholden omdat deze Nederlands is, is volgens een politieambtenaar – terecht³⁷ – sprake van discriminatie.

In ruim een tiende deel van de gevallen die zijn getypeerd als discriminatie op grond van ras, zijn ofwel scheldwoorden geuit die naar het Joods-zijn verwijzen of is een hakenkruis gebruikt. Het hakenkruis is een symbool dat veelal met antisemitisme wordt geassocieerd, maar in een aantal gevallen is het ook meer in het algemeen tegen buitenlanders gericht. Zoals in de zaak waarin een hakenkruis op de voordeur van een Marokkaanse man is gekrast of de zaak waarin de muren van een snackbar met Surinaamse eigenaars is volgeklad met hakenkruisen. In gevallen waarin een willekeurig schoolgebouw of speelterrein is beklad met hakenkruisen zou kunnen worden betoogd dat het symbool noch tegen Joden, noch tegen buitenlanders is gericht, maar eerder een uiting is van baldadigheid of rechts-extremisme. Hetzelfde geldt overigens voor een scheldwoord als ‘kankerjood’. Zowel gevallen waarin een man met een keppeltje op voor ‘kankerjood’ wordt uitgemaakt als gevallen waarin politieambtenaren voor

37 Hoewel dit tot voor kort nog omstreden was, biedt de Nederlandse discriminatiewetgeving niet alleen bescherming aan minderheidsgroepen, maar aan alle bevolkingsgroepen die zich op grond van ras, godsdienst, seksuele gerichtheid, handicap en geslacht onderscheiden.

‘kankerjood’ worden uitgescholden, zijn aangemerkt als discriminatie op grond van ras.³⁸

Ten slotte valt een beperkt aantal zaken waarin de discriminatie volgens de politieambtenaar op grond van ras heeft plaatsgevonden, in werkelijkheid onder de discriminatiegrond godsdienst. Daarvan is sprake in de zaak waarin een taxichauffeur door een klant wordt uitgemaakt voor ‘moslim’ en ‘islamitische slaaf’ en ook in de zaak waarin tegen een beveiliging in een supermarkt wordt geroepen ‘teringmoslim, rotmoslim, rot op naar je eigen land’.

Seksuele gerichtheid

In iets meer dan twintig procent van de geregistreerde discriminatiezaken, is volgens een politieambtenaar sprake van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid. Dit komt veelal tot uitdrukking in gebruikte scheldwoorden als ‘vuile flikker’ of ‘kankerhomo’. Typerend is de volgende zaak:

Een homoseksueel stel heeft boodschappen gedaan en parkeert bij terugkomst de auto in de straat. Wanneer zij uit de auto zijn gestapt, zien zij dat even verderop in de straat hun bovenbuurjongen met twee vrienden naar hen aan het staren zijn. Met deze bovenbuurjongen hebben zij al eerder een conflict gehad vanwege geluidsoverlast. Wanneer het homoseksuele stel bezig is de boodschappen uit de auto te pakken, komt de bovenbuurjongen met zijn vrienden op hen afgelopen. Een van het stel vraagt hem of er iets is. De bovenbuurjongen geeft geen antwoord, maar komt dreigend dichtbij hen staan en maakt zijn lichaam breed. Het homoseksuele stel maakt zich uit de voeten en lopen richting hun huis. De bovenbuurjongen en zijn vrienden blijven echter rondjes om hen heen lopen en schelden hen uit voor ‘vuile homo’s’, ‘vuile flikkers’ en ‘kontneukers’. Als een van het stel zijn telefoon pakt en belt met 112, gaan de bovenbuurjongen en zijn vrienden er vandoor.

Van de zaken die door een politieambtenaar zijn gekwalificeerd als discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, vindt bijna een kwart, net als het bovenstaande geval, plaats in de woonomgeving van het slachtoffer. Omdat de seksuele gerichtheid van een individu, anders dan zijn of haar ras, niet altijd in een oogopslag kenbaar is voor een dader, is in veel gevallen een omstandigheid aanwezig waaruit dat blijkt. Bijvoorbeeld wanneer een incident plaatsvindt in de woonomgeving van een samenwonend homoseksueel stel, terwijl zij hand in hand op straat lopen, in de omgeving van de Reguliersdwarstraat of op een homo-ontmoetingsplaats. Het komt ook voor dat een dergelijke omstandigheid niet aanwezig is en de discriminatoire achtergrond meer willekeurig lijkt, maar veel minder. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een geval waarin een getrouwd echtpaar bij de buurman klaagt over geluidsoverlast en hij de vrouw uitscheldt voor ‘hoer’ en de man voor ‘homo’.

Hoewel de term seksuele gerichtheid meer omvat, hebben bijna alle incidenten die onder deze discriminatiegrond zijn geregistreerd betrekking op homoseksualiteit. Slechts in één geval zijn woorden geuit die verwijzen naar een les-

38 Deze beide kwesties zijn aan het expertpanel voorgelegd en worden in § 5.3.3 besproken.

bische geaardheid. In die zaak is er een conflict tussen een groepje jongens en een groepje meisjes op het schoolplein bij de naschoolse opvang, waarbij door de jongens wordt geroepen: ‘vieze negers, hoer, kruip terug in de lesbische kut van je moeder, kankerbitch, ga terug naar je hoerenkast’. In een ander geval is het slachtoffer een transseksueel die in haar woonomgeving wordt lastig gevallen door een groepje Marokkaanse jongens. Zij stellen telkens de vraag of het slachtoffer nou een man is of niet, roepen ‘vuile homo’ naar haar en dreigen haar te slaan. Deze zaak is door een politieambtenaar eveneens geregistreerd als discriminatie op grond van seksuele gerichtheid. Het Regioproject Discriminatie geeft er echter de voorkeur aan om incidenten waarin het slachtoffer een transseksueel is te registreren als discriminatie op grond van geslacht. Een transseksueel is immers niet homoseksueel, maar heeft een geslachtsverandering ondergaan. Hierbij is echter wederom problematisch dat geslacht weliswaar een wettelijke discriminatiegrond is bij een aantal discriminatiedelicten, maar niet bij artikel 137c en dus niet bij commune discriminatie.

Ten slotte is een klein aantal zaken ten onrechte door een politieambtenaar aangemerkt als discriminatie op grond van seksuele gerichtheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de bekladding van de voordeur van een verloskundigenpraktijk met hakenkruisen en de naam Hitler, dat in vergelijkbare gevallen als discriminatie op grond van ras is aangemerkt. Het incident waarbij een Marokkaanse vrouw op de markt door een Nederlandse vrouw in haar gezicht wordt geslagen en wordt toegeroepen ‘rot op naar je eigen land’, is door een politieambtenaar zowel onder de projectcode ras als seksuele gerichtheid geregistreerd, terwijl van de laatste onduidelijk is waarom.

Overig

De discriminatiegrond is in meer dan 15% van de gevallen gekwalificeerd als overig. Dat politieambtenaren de mogelijkheid hebben om zaken onder deze categorie te registreren is op zichzelf al opmerkelijk, aangezien de wet slechts een beperkt aantal discriminatiegronden benoemt. Het merendeel van de zaken die als overig zijn geregistreerd, betreft gevallen die wel onder een van de wettelijke discriminatiegronden vallen, maar die de politieambtenaar kennelijk niet als zodanig heeft weten te benoemen. Ten eerste bestaat ruim een derde van de voorvallen die zijn geregistreerd onder de discriminatiegrond overig uit bekladdingen met hakenkruisen en het roepen van ‘kanker Jood’. Dit betreft vrijwel uitsluitend gevallen waarin de hakenkruisen zijn aangebracht op willekeurige gebouwen en de scheldwoorden zijn geuit richting niet-Joodse politieambtenaren. Het zou kunnen dat het feit dat de discriminatiegrond niet op het slachtoffer van toepassing is een politieambtenaar heeft doen besluiten de zaak als ‘overig’ te kwalificeren. Een andere mogelijkheid, die bij de discriminatiegrond godsdienst aan bod komt, is dat een politieambtenaar niet weet of dergelijke incidenten vallen onder discriminatie wegens ras of godsdienst.

Daarnaast zijn verschillende incidenten die in vergelijkbare gevallen als discriminatie op grond van ras zijn geregistreerd, onder de discriminatiegrond ‘overig’ weggeschreven. Bijvoorbeeld de zaak waarin een Surinaamse portier

van een discotheek door een dronken klant wordt uitgescholden voor ‘pleuris neger’. Een zaak waarin een tramconductor wordt uitgescholden voor ‘kanker homo’ door een passagier die geen kaartje en geen legitimatiebewijs bij zich blijkt te hebben, is eveneens geregistreerd onder de discriminatiegrond ‘overig’. Uit het proces-verbaal van aangifte in deze zaak blijkt dat de tramconductor zich niet zozeer gekwetst voelt door het woord ‘homo’, maar eerder door het woord ‘kanker’ omdat zijn moeder voor die ziekte wordt behandeld, hetgeen niet valt onder de wettelijke discriminatiegronden.³⁹

Tot slot is een tiental zaken onder de discriminatiegrond overig geregistreerd waarin het twijfelachtig is of deze vallen onder de bescherming van de wettelijke discriminatiegronden.⁴⁰ Het betreft voornamelijk gevallen waarin politieambtenaren zijn uitgescholden voor ‘racist’, ‘nazi’, ‘NSB’er’ of ‘kampbeul’. Ook een geval waarin het slachtoffer bij de politie heeft aangegeven zich gediscrimineerd te voelen op basis van zijn drugsverleden, een zaak waarin het slachtoffer ervan wordt beticht seks met dieren te hebben en twee gevallen waarin onduidelijk is waaruit de discriminatie zou bestaan, zijn door een politieambtenaar onder de discriminatiegrond overig geregistreerd.

Godsdienst

In ruim 15% van de gevallen heeft het discriminatie-incident volgens een politieambtenaar plaatsgevonden op grond van godsdienst. De helft van de zaken die onder de discriminatiegrond godsdienst is geregistreerd, betreffen anti-Joodse incidenten. Bijvoorbeeld de bekladding van een object met hakenkruisen of het gebruik van scheldwoorden als ‘kanker Jood’. We hebben al gezien dat vergelijkbare gevallen ook worden geregistreerd onder de projectcode ras of overig. Daarover bestaat kennelijk verwarring bij politieambtenaren. Dit is ook zichtbaar in de rapporten van het Regioproject en het LECD-Politie. Het Regioproject Discriminatie stelt zich op het standpunt dat dergelijke zaken moeten worden aangemerkt als discriminatie op grond van ras en het LECD-Politie als discriminatie op grond van godsdienst. Het Jodendom is zowel een ras als een godsdienst, maar het CIDI raadt aan om deze incidenten te registreren als discriminatie op grond van ras. Discriminatie-incidenten zijn volgens hen veelal gericht op het Joods-zijn en niet zo zeer de Joodse religie.⁴¹

De andere helft van de zaken die onder de discriminatiegrond godsdienst zijn geregistreerd, bestaat voor een groot deel uit incidenten waarin de Islam centraal staat. Bijvoorbeeld de gevallen waarin aangifte is gedaan tegen Geert Wilders vanwege de film *Fitna*, de delicten die zijn gepleegd in de omgeving van een moskee en incidenten waarin vrouwen met hoofddoeken worden uitgescholden. In één geval geeft een slachtoffer van brandstichting aan dat hij vermoedt dat het delict is gepleegd omdat hij katholiek is. Ook onder de discriminatiegrond

39 Zie § 5.3.2.

40 Zie daarover § 5.3.2.

41 Dit werd opgemerkt bij een expertsessie die door het Bureau CIO is gehouden in het kader van de verdiepende analyse van het Criminaliteitsbeeld Discriminatie Amsterdam-Amstelland. Zie Mietus e.a. 2011.

godsdienst is door politieambtenaren een aantal zaken geregistreerd dat daar niet thuis lijkt te horen. Zo zijn verschillende gevallen waarin een slachtoffer is uitgemaakt voor ‘kut Marokkaan’ onder de discriminatiegrond godsdienst geregistreerd, terwijl sprake is van discriminatie op grond van ras. Ten slotte is een zaak waarin een homoseksuele man door buurtkinderen wordt uitgescholden voor ‘homo’ onder de discriminatiegrond godsdienst geregistreerd.

Geslacht

Nog geen vijf procent van de gevallen is door een politieambtenaar geregistreerd onder de projectcode geslacht. Discriminatie op grond van geslacht kan blijken de discriminatieartikelen alleen plaatsvinden bij haatzaaiing, verspreidingsdelicten en beroepsmatige uitsluiting. Daarvan is slechts in twee zaken met een projectcode geslacht sprake. In beide gevallen gaat het om een groep mannen die zijn geweigerd bij een horecagelegenheid. In de andere zaken die als discriminatie op grond van geslacht zijn gekwalificeerd betreft het voornamelijk vrouwen die zijn uitgemaakt voor ‘tyfushoer’ of ‘kankervrouw’.⁴² Tot slot is in een klein aantal gevallen waarin de discriminatie volgens de politieambtenaar heeft plaatsgevonden op grond van geslacht, een andere wettelijke discriminatiegrond van toepassing. Zo zijn de zaken waarin een vrouw is uitgescholden voor ‘kut Marokkaanse hoer’ en een andere voor ‘kuthoer’ en ‘vuile kut Aziaat’ voorzien van een projectcode geslacht maar niet van de projectcode ras.

Levensovertuiging

Slechts in een procent van de zaken heeft het discriminatie-incident volgens een politieambtenaar plaatsgevonden op grond van levensovertuiging. In de wet wordt de discriminatiegrond levensovertuiging genoemd in combinatie met godsdienst, maar in het bedrijfsprocessensysteem van de politie Amsterdam-Amstelland is deze opgenomen als aparte discriminatiegrond. De helft van de zaken met deze projectcode zijn in vergelijkbare gevallen van een andere projectcode voorzien. Bijvoorbeeld het geval waarin straatcoaches zijn uitgemaakt voor ‘homo’ en ‘Jood’. Verder is een zaak waarin een vrouw bij verschillende sollicitatieprocedures is gediscrimineerd op grond van haar leeftijd als discriminatie op grond van levensovertuiging weggeschreven. Discriminatie op grond van leeftijd behoort echter niet tot de strafrechtelijke discriminatiegronden. Een van de gevallen die door een politieambtenaar is gekwalificeerd als discriminatie op grond van levensovertuiging is aan het panel van experts voorgelegd. Het betreft een zaak waarin een Marokkaanse man in een traditioneel gewaad en met een lange baard wordt bedreigd met een mes en daarbij door de dader de opmerking wordt gemaakt: ‘ga je baard afscheren’.

42 Of dergelijke uitlatingen door de discriminatiewetgeving worden beschermd, zal nog blijken in § 5.3.2.

Concluderend

Hoewel het in veel gevallen goed gaat, blijkt uit het bovenstaande dat de kwalificatie die door een politieambtenaar aan de discriminatiegrond is toegekend niet altijd goed weergeeft wat is voorgevallen. Vooral over de gevallen waarin objecten zijn beklad met hakenkruisen of andere extreemrechtse tekenen of antisemitische uitlatingen zijn gedaan, bestaat verwarring. Deze worden zowel onder de projectcode ras, godsdienst als overig geregistreerd. Ook lijken politieambtenaren niet altijd op de hoogte te zijn van de strafrechtelijke discriminatiegronden. In een aantal gevallen worden incidenten als discriminatie geregistreerd, terwijl deze vanwege de vermeende discriminatiegrond niet binnen de reikwijdte van de discriminatiebepalingen vallen. Ten slotte is bij de inhoudelijk bespreking van de verschillende discriminatiegronden gebleken dat in iedere categorie wel gevallen zijn aan te wijzen die door een politieambtenaar onder de verkeerde projectcode zijn geregistreerd. Om deze redenen is het, evenals bij de gepleegde delicten, niet goed mogelijk om alleen op basis van absolute aantallen uitspraken te doen over de verhouding tussen de verschillende discriminatiegronden.

5.2.3 De locatie van het delict

Tot nu toe heb ik bij de bespreking van de verschillende zaakskenmerken van de geregistreerde discriminatiezaken de zienswijze van politieambtenaren als uitgangspunt genomen. Wat betreft de verdeling naar de locatie waar het delict heeft plaatsgevonden heb ik echter besloten daarvan af te wijken. Dit heeft een aantal redenen. Ten eerste biedt het bedrijfsprocessensysteem slechts een beperkte mogelijkheid om de locatiesoort te duiden. De categorieën die daarin zijn opgenomen zijn niet alleen met het oog op de registratie van discriminatiezaken opgesteld, maar gelden in het algemeen voor alle strafbare feiten. Dit heeft tot gevolg dat in bijna drie kwart van de discriminatiezaken door een politieambtenaar de locatie ‘openbare weg’ is geselecteerd. Het is derhalve weinig zinvol om deze typering te volgen.

Daarnaast lijkt de verdeling naar locatiesoort niet zo zeer tot doel te hebben de locatie waar het delict is gepleegd in kaart te brengen, maar eerder de context waarin het delict is gepleegd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de locatiesoorten die het LECD-Politie in haar rapporten onderscheidt. Deze hebben niet alleen betrekking op de fysieke locatie waar het delict heeft plaatsgevonden, maar ook op de context van de locatie. In het rapport over het jaar 2009 is de verdeling naar locatiesoort bovendien gewijzigd om meer aansluiting te kunnen zoeken bij de context van de locatie.⁴³ Ook aan de typering die het LECD-Politie hanteert kleeft echter een belangrijk bezwaar. Tussen de verschillende locatiesoorten bestaat veel overlap, omdat de typering een combinatie is van fysieke en contextuele locaties. Wordt een tramconducteur door een passagier uitgescholten voor ‘zwarte aap’ dan kan deze zowel onder de categorie ‘openbaar vervoer’

43 De Wit & Sombekke 2010, p. 28.

als ‘tijdens werk’ vallen. In welke van de twee categorieën de zaak ook wordt ingedeeld, het zal leiden tot een halfslachtig beeld van of de fysieke locatie of de context. Omdat de typering naar locatie-soort vooral bedoeld is om zicht te krijgen op de context van het delict, heb ik besloten mij alleen daarop te richten. Ook later, als wordt stilgestaan bij de wijze waarop discriminatiezaken worden afgehandeld, zal de typering van de context nog van belang blijken.⁴⁴

5.2.3.1 De context van het delict

In het onderzoek naar ‘Strafbare discriminatie’ van Brants c.s. neemt de typering van de context van de discriminatiedelicten een centrale plaats in. Zij merken op dat ‘de context een kernvariabele is voor het krijgen van inzicht in de aard van discriminatie’.⁴⁵ Ik hanteer – grotendeels – dezelfde typering als Brants c.s. en onderscheid de volgende zeven categorieën: amok, autoriteitsconflict, beroepsmatige uitsluiting, incidenteel conflict, langlopend conflict, overtuigingsdader en zomaar.⁴⁶ De typering zegt derhalve iets over zowel daad als dader. In de studie van Brants c.s. staat de handhaving van discriminatiewetgeving door het openbaar ministerie en uiteindelijk de rechter centraal en om die reden wordt van ‘overtuigingsdaders’ gesproken. Ik heb ervoor gekozen deze term over te nemen, maar men dient in gedachten te houden dat het hier slechts om verdachten gaat. Dit onderzoek richt zich immers slechts op de politie en van een veroordeling is geen sprake. In het onderstaande wordt duidelijk hoe de verdeling van de geregistreerde discriminatiezaken onder de verschillende categorieën is, wat daaronder precies moet worden verstaan en welke zaken het betreft. Overigens bestaat ook overlap tussen de categorieën die ik hanteer. Dit bleek onvermijdelijk.

Tabel 5.3: Typering van de context, aantal: 360, missing: 0

Context	Aantal	Percentage
Zomaar	98	27,2
Autoriteitsconflict	82	22,8
Langlopend conflict	73	20,3
Incidenteel conflict	69	19,2
Beroepsmatige uitsluiting	21	5,8
Overtuigingsdader	11	3,0
Amok	6	1,7
Totaal	360	100

44 Zie hoofdstuk 7, § 7.2 en § 7.3.

45 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 111-112.

46 Zie § 4.4.2.2 en het codeboek in bijlage 3 voor een verantwoording van de door mij gebruikte typering en de wijze waarop de discriminatiezaken in de verschillende categorieën zijn ingedeeld.

Zomaar

Ruim een kwart van de geregistreerde discriminatiezaken vindt ‘zomaar’ plaats. Voor het gepleegde delict bestaat in deze gevallen geen directe of slechts een zeer geringe aanleiding. Te denken valt bijvoorbeeld aan bekladdingen van objecten met hakenkruisen of andere extreemrechtse symbolen, waaruit ruim een derde van deze categorie bestaat. Wanneer een schoolgebouw, een viaduct, een auto van een autochtone Nederlander of zelfs de eigendommen van een slachtoffer van buitenlandse of Joodse komaf met discriminerende symbolen zijn beklad, is het, bij het ontbreken van een verdachte, vaak gissen naar de aanleiding voor het incident. Wat wil het zeggen als onder een viaduct met graffiti een hakenkruis is gespoten? Heeft de dader daarmee een discriminerend gedachtegoed willen uitdragen, of is het ‘gewoon’ een baldadige actie van een groepje hangjongeren? Hetzelfde geldt als het vernielde object aan een Joods slachtoffer toebehoort. Is hij het bewuste doelwit, of berust diens slachtoffer-schap eerder op een toevalligheid? In de meeste gevallen lijkt dit laatste het geval te zijn.

In nog eens een derde van de gevallen waarin het discriminatie-incident ‘zomaar’ plaatsvindt, is een slachtoffer het mikpunt van de dader omdat het van buitenaf zichtbaar is dat hij tot een bepaalde bevolkingsgroep behoort. Daarvan is de volgende zaak een typerend voorbeeld.

Een homoseksueel stel loopt hand in hand vanaf de sportschool naar huis. Onderweg passeren zij drie Marokkaans uitziende jongens van een jaar of 16. Een van de jongens zegt hardop: ‘Oh, homo’s hier.’ Het homoseksuele stel reageert: ‘Ja, dat hebben jullie goed gezien’ en loopt verder. Daarop pakken de drie Marokkaanse jongens een paar stenen van straat op, gooien die in de richting van het stel en schreeuwen daarbij ‘kanker homo’s’. De stenen missen gelukkig doel. Boos draait het stel zich om en scheldt terug ‘houd jullie bek, vuile etterbakken’. Daarna maken ze dat ze wegkomen omdat ze bang zijn dat de boel gaat escaleren.

Dergelijke incidenten getuigen van een ongekende onverdraagzaamheid. Het enkele feit dat het slachtoffer zichtbaar tot een bepaalde groep behoort, vormt voor de daders kennelijk voldoende aanleiding voor het plegen van een delict. Dit kan zich ook voordoen wanneer het slachtoffer een keppeltje draagt of een getinte huidskleur heeft.

In sommige gevallen is er een dunne scheidslijn tussen de categorie ‘zomaar’ en ‘overtuigingsdader’, omdat de verdachte op het eerste gezicht wel vanuit een bepaalde ideologie lijkt te handelen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in de zaak waarin een man twee homoseksuele mannen die bij hem op de sportschool trainen afzonderlijk van elkaar en zonder directe aanleiding op straat uitscheldt voor ‘vuile homo’ en hen bespuugt. Het feit dat de verdachte meerdere personen op verschillende momenten heeft uitgescholden doet vermoeden dat hij handelt vanuit haat of minachting voor homoseksuelen. Tijdens zijn verhoor verklaart hij echter:

‘U vraagt mij waarom ik dit soort dingen zeg en doe. Ik zeg dit omdat ik deze man opdringerig vond en hem op deze manier op afstand wilde houden. Ik heb ook homofiele vrienden, dus het is niet het geval dat ik tegen homo’s ben. Ik begrijp dat ik hem hiermee heb beledigd. Het spugen heb ik gedaan als een gebaar van minachting. Ik heb nog een andere persoon bespuugd, een man met zwarte krullen. (...) Ik heb hem met mijn fiets min of meer afgesneden. Ik heb naar hem geroepen “homo” en heb hem daarna toegelachen. De reden waarvoor ik homo zei is omdat dit ook een vals type is. Ik hou er niet van, ik hou niet van valse types. En toevallig is het zo dat homo’s vaak valse types zijn.’

Omdat de verdachte hier aangeeft geen hekel te hebben aan homo’s in het algemeen, is de zaak onder de categorie ‘zomaar’ ingedeeld. Een zaak behoort alleen tot de categorie ‘overtuigingsdaders’ wanneer overduidelijk is dat de verdachte heeft gehandeld vanuit een interne overtuiging.

Autoriteitsconflict

In bijna een kwart van de geregistreerde discriminatiezaken is sprake van een autoriteitsconflict. Dit zijn zaken waarin het slachtoffer van discriminatie uit hoofde van diens beroep een zekere mate van macht heeft over de verdachte, wat bij deze laatste verzet oproept in de vorm van het plegen van een strafbaar feit.⁴⁷ Zo komt het regelmatig voor dat een politieambtenaar wordt uitgescholden voor ‘vuile kanker Jood’ omdat hij de verdachte een bekeuring heeft gegeven of omdat hij hem heeft aangehouden. Maar ook personen uit andere beroepsgroepen die een controlerende functie hebben, worden soms het slachtoffer van een discriminatie-incident, zij het in iets mindere mate. Het slachtoffer in de volgende zaak is een jongerenwerker bij een buurtcentrum.

Een Surinaamse jongerenwerkster bij een buurtcentrum stuurt op een avond een Marokkaanse jongen naar huis omdat deze zich niet aan de regels houdt. Zo heeft hij drank bij zich terwijl dat daar niet is toegestaan, heeft hij een meisje in de sloot geduwd en is hij betrokken geweest bij een vechtpartij. Op de mededeling dat hij moet vertrekken, reageert de jongen meteen agressief. Hij brengt een Hitlergroet en roept: ‘kanker nikkers, kanker nikker hoer’. De volgende dag staat de Marokkaanse jongen doodleuk weer op de stoep bij het buurthuis, maar de Surinaamse jongerenwerkster laat hem weten dat hij door zijn gedrag een tijdje niet meer welkom is. Als ze later die dag de Marokkaanse jongen wederom ziet bij het buurtcentrum, vraagt ze de beveiliging hem uit het pand te verwijderen. De jongen heeft haar door, komt op haar afgelopen en zegt: ‘Nikker, kom naar buiten toe dan. Ik ga je afmaken, kanker nikker.’

In meer dan drie kwart van de gevallen is de verdachte evenals hier, voorafgaand aan het delict door het slachtoffer aangesproken op zijn gedrag. De kritische houding van het slachtoffer en de soms nadelige consequenties daarvan voor de verdachte, vormt in dergelijke gevallen de aanleiding voor het discriminatie-incident. Ook parkeercontroleurs, straatcoaches, beveiligers, portiers,

47 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 111-112.

stadswachten en medewerkers in het openbaar vervoer, worden in vergelijkbare situaties geconfronteerd met discriminatie-incidenten. Overigens is het enkele feit dat het slachtoffer een functie bekleedt waarin hij of zij potentiële macht over het slachtoffer heeft, niet voldoende om als autoriteitsconflict te worden aangemerkt. Wanneer een parkeercontroleur tijdens zijn surveillanceronde uit het niets door een voorbijganger is uitgemaakt voor ‘kanker Jood’, vindt het incident immers ‘zomaar’ plaats.

Naast situaties waarin het slachtoffer de verdachte heeft aangesproken op fout gedrag, staat de verdachte in twintig procent van de gevallen juist in een afhankelijkheidsrelatie tot het slachtoffer. Te denken valt aan de mannelijke gezinsvoogd van bureau Jeugdzorg die door de moeder van een onder toezicht gesteld kind telefonisch is bedreigd met de woorden: ‘Jij moet er voor zorgen dat ik mijn kind ga zien, anders ga ik je dood maken, je gaat je graf in. Jullie gaan er allemaal aan. Vieze homo, gore hond.’ Dergelijke gevallen doen zich voornamelijk voor in de zorg, wanneer een persoon van de medewerking van diegenen die bij de instelling werkzaam zijn afhankelijk is om zijn of haar zin te krijgen. Wordt daaraan niet toegegeven dan leidt dit tot frustratie, wat weer de aanleiding kan vormen voor een discriminatie-incident.

Langlopend conflict

Voor de zaken die als langlopend conflict zijn aangemerkt, is kenmerkend dat het slachtoffer en de verdachte ten tijde van het plegen van het discriminatie-incident al eerder onenigheid met elkaar hebben gehad. De eerdere gebeurtenissen hoeven niet noodzakelijkerwijs een discriminatoir karakter te hebben. Van belang is enkel dat het conflict op zichzelf van meer structurele aard is. Dit is het geval in twintig procent van de discriminatiezaken. In meer dan de helft van die langlopende conflicten is sprake van een burenruzie. Een typerend voorbeeld daarvan is de volgende zaak:

Een Surinaamse vrouw heeft een aantal vogels als huisdier. Eerst heeft ze de vogels een tijd buiten gehouden, maar zodra ze van haar Nederlandse buurvrouw begreep dat die daarvan veel geluidsoverlast ondervindt, verplaatst ze de twee grootste vogels die veel lawaai produceren naar binnen. Als de Surinaamse vrouw op een mooie dag met één van de grote vogels in de tuin is gaan zitten, wordt zij door haar buurvrouw weer aangesproken over de overlast. Waar het gesprek er de vorige keer nog beschaafd aan toe ging, begint de Nederlandse vrouw dit maal echter gelijk te schreeuwen: ‘Wie denk je wel niet dat je bent, wat doe je nou weer. Je bent een kankerhoer, alle Surinamers zijn kankerhoeren. Ik zal je de kop van de romp halen.’

De meeste langlopende burenruzies beginnen met geluids- of andersoortige overlast. Daarbij stapelen de irritaties zich net zo lang op totdat de bom een keer barst en een incidenteel discriminerend scheldwoord valt. In een beperkt aantal gevallen gebeurt dit meer structureel en is daarvoor ook niet altijd een directe aanleiding. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een zaak waarin een homoseksuele man dagelijks door het plafond heen zijn bovenbuurman ‘homo’ en ‘flikker’

naar hem hoort roepen. Hij weet dat het voor hem bedoeld is, omdat de buurman er ook zijn voornaam bij noemt.

Dat een conflict van structurele aard is, hoeft niet altijd te betekenen dat de verdachte en het slachtoffer ook bekenden zijn van elkaar. In een derde van de langlopende conflicten kennen zij elkaar alleen van eerdere aanvaringen. Zo in een geval waarin een homoseksueel echtpaar al langere tijd wordt geterroriseerd door een groep hangjongeren. De groep staat onder andere 's avonds laat bij hun huis te schreeuwen en roepen dan hard dingen als 'vuile homo's'. Ook gooien de jongeren vuurwerk over de schutting en trekken ze planten en stenen uit de tuin van het stel. Wanneer zij overdag samen boodschappen gaan doen worden zij bovendien uitgefloten, uitgescholden voor 'vuile homo' en bespuugd.

Opgemerkt dient nog wel te worden dat van een aantal incidenten die op basis van de stukken in het dossier als langlopend conflict zijn aangemerkt, niet met zekerheid is vast te stellen of dit daadwerkelijk zo is. Dit is bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin de auto, de schutting en de schuurdeur van een Nederlandse familie is beklad met hakenkruisen. In het proces-verbaal van aangifte geven zij aan al langere tijd problemen te hebben in de woonomgeving. Hoewel het onderzoek van de politie daarover geen uitsluitsel geeft, is de zaak toch als langlopend conflict aangemerkt omdat het strafbare feit door de slachtoffers kennelijk zo is beleefd.

Incidenteel conflict

Rond de twintig procent van de discriminatiezaken betreft een incidenteel conflict. Daarvan is sprake als twee partijen over en weer een eenmalig conflict hebben met elkaar en daaraan een duidelijke aanleiding ten grondslag ligt. In het overgrote deel van deze gevallen kennen de dader en het slachtoffer elkaar niet voorafgaand aan het discriminatie-incident, maar ergeren zij zich zodanig aan elkaars gedrag dat dit aanleiding is voor een scheldpartij of in het ergste geval een handgemeen. Vooral bij onenigheid in het verkeer lijken de gemoederen nog al eens zo hoog op te lopen dat dit uiteindelijk uitmondt in een discriminatie-incident. De volgende zaak is daarvan een voorbeeld.

Een Nederlandse man is op de fiets onderweg naar de supermarkt. Terwijl hij de bocht om gaat wordt hij plotseling geschept door een auto die het trottoir oprijdt om daar een passagier af te zetten. Snel krabbelt de fietser op, trekt de deur aan de passagierszijde van de auto open en roept naar de Marokkaanse bestuurder: 'Man, wat doe je nou'. De bestuurder verontschuldigt zich gelijk en wat betreft de fietser is de kous daarmee af. Hij doet de portier van de auto weer dicht, maar naar de zin van de automobilist net iets te hard. Daarop stapt deze uit de auto, komt dreigend voor de fietser staan en zegt: 'Vuile flikker, zal ik je tanden uit je bek slaan.'

Niet alleen in het verkeer, maar op ieder moment en op iedere willekeurige locatie waar verschillende mensen met elkaar in contact komen, kan zich een incidenteel conflict met een discriminatoir karakter voordoen. De zaken die als incidenteel conflict kunnen worden aangemerkt, spelen zich onder andere af in de winkel, in het zwembad, op straat en in het openbaar vervoer.

In een enkele zaak kennen de dader en het slachtoffer elkaar al voorafgaand aan het incident. Anders dan wanneer het een langlopend conflict betreft, heeft de ruzie in een dergelijk geval geen structureel karakter en hebben de partijen nog niet eerder onenigheid met elkaar gehad. Bijvoorbeeld in de zaak waarin de ene buurman de andere duidelijk maakt er niet van gediend te zijn dat hij zijn hond uitlaat in het gras achter zijn woning. Het is de eerste keer dat zij elkaar echt spreken, maar dit gesprek mondt direct uit in een scheldpartij. Daarbij gebruikt de ene buurman een aantal woorden die verwijzen naar de homoseksuele geaardheid van de andere buurman. De buurman die is uitgescholden schakelt de buurtregisseur in die met beide mannen het gesprek aangaat. De scheldende buurman geeft aan geen problemen met homo's te hebben, maar gereageerd te hebben op de felle toon van de ander. Wat de mannen betreft is het daarna zand over, zodat zij weer als burens met elkaar kunnen omgaan.

Bedrijfsmatige uitsluiting

In een aanzienlijk kleiner percentage dan bij de voorgaande categorieën, namelijk ruim vijf procent, is sprake van bedrijfsmatige uitsluiting. Dit zijn gevallen waarin een persoon kennelijk vanwege zijn of haar ras, godsdienst, seksuele gerichtheid of geslacht de toegang tot een openbare gelegenheid is geweigerd. Of de weigering daadwerkelijk is ingegeven door discriminatoire overwegingen is vaak moeilijk vast te stellen. Het slachtoffer krijgt veelal niet met zoveel woorden te horen dat bijvoorbeeld zijn huidskleur de reden is dat hij niet bij een bepaald bedrijf naar binnen mag en zal derhalve zelf moeten inschatten of dat het geval is. De volgende zaak is daarvan een tekenend voorbeeld.

Een Marokkaanse jongeman is in het centrum van Amsterdam om een avondje te gaan stappen. Bij het eerste café waar hij naar binnen wil, wordt hem de toegang geweigerd door de portier. Deze vertelt hem dat alleen vaste klanten worden binnen gelaten. Een hele rits mensen die na de Marokkaanse jongen bij het café aan komt lopen, wordt echter wel gewoon binnen gelaten. De Marokkaanse jongen besluit het dan bij een café even verderop te proberen, maar ook daar mag hij niet naar binnen. De portier wil hem niet echt een duidelijke reden geven voor de weigering. Het is niet de eerste keer dat de Marokkaanse jongen bij een avondje stappen nergens wordt binnen gelaten en daar baalt hij van. Hij meldt zich op het politiebureau en wil aangifte doen van discriminatie. De politieambtenaar die de zaak in behandeling neemt, maakt een schriftelijke aantekening dat de Marokkaanse jongen een keurige indruk maakt, netjes gekleed gaat en absoluut niet dronken is.

In een geval als deze krijgt het slachtoffer niet rechtstreeks te horen dat hij geweigerd is vanwege zijn afkomst, maar het feit dat de Marokkaanse jongen vaker om vage redenen de toegang tot een horecagelegenheid wordt geweigerd, terwijl hij netjes gekleed is en niet dronken, doet dit wel vermoeden. Het komt echter ook voor dat een persoon zich meldt bij de politie om aangifte te doen van discriminatie in de horeca, terwijl het waarschijnlijker is dat deze is geweigerd vanwege dronkenschap. Dergelijke gevallen zijn wel ingedeeld in de cate-

gorie bedrijfsmatige uitsluiting, aangezien het slachtoffer kennelijk ervan is overtuigd dat de weigering een discriminatoir karakter heeft.

Onder de categorie bedrijfsmatige uitsluiting vallen niet alleen zaken waarin een persoon is geweigerd bij een horecagelegenheid, al is daarvan in het merendeel van de gevallen wel sprake. Daaronder vallen ook zaken waarin het slachtoffer in een andersoortig bedrijf niet welkom blijkt. Zo zijn er gevallen waarin een persoon met een donkere huidskleur als klant is geweigerd bij een prostitutie, wordt het slachtoffer in een andere zaak vanwege zijn huidskleur bij een kledingwinkel weg gestuurd en is het lidmaatschap van een homoseksueel bij een sportvereniging opgezegd vlak nadat hij uit de kast is gekomen.

Overtuigingsdader

Een discriminatie-incident is door een overtuigingsdader gepleegd als het feit is ingegeven door een politieke of anderszins gewortelde overtuiging op grond waarvan hij een bepaalde bevolkingsgroep minderwaardig acht. Daarvan is slechts in drie procent van de discriminatiezaken sprake. Alleen de gevallen waarin geen twijfel bestaat over de interne overtuiging van de verdachte horen thuis in de categorie ‘overtuigingsdader’. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de verdachte tijdens het verhoor aangeeft vanuit een bepaalde ideologie te hebben gehandeld. Zaken waarin de gedragingen van de verdachte doen vermoeden dat deze vanuit een interne overtuiging heeft gehandeld, maar deze in het verhoor aangeeft in een opwelling te hebben gehandeld en geen hekel te hebben aan de gehele bevolkingsgroep, of gevallen waarin het opsporingsonderzoek geen concrete verdenking heeft opgeleverd, vallen onder de categorie ‘zomaar’. Dat de verdachte heeft gehandeld uit een interne overtuiging is in dergelijke gevallen immers niet met zekerheid vast te stellen.

Een voorbeeld van een geval waarin de verdachte op grond van zijn eigen verklaring is aangemerkt als overtuigingsdader is een zaak waarin een Portugese man op een bankje midden in het centrum van Amsterdam een tijd heeft staan schreeuwen: ‘I hate moslims.’ Wanneer twee surveillerende agenten de man op zijn gedrag aanspreken en zeggen dat het niet handig is om zulke dingen in het openbaar te roepen, rijdt de man weg op zijn skeelers en steekt zijn middelvinger op naar de agenten. De man wordt vervolgens aangehouden voor belediging van een ambtenaar in functie. Als de agenten tijdens het verhoor vragen of de man weet waarvoor hij is aangehouden antwoordt hij:

‘Ja, voor vrijheid van meningsuiting. Ik mocht mij niet uitlaten over moslims van die agenten. (...) Ik ben mijn baan kwijt geraakt aan een klote moslim. Jullie maken je druk over de verkeerde dingen. De moslims gaan onze kinderen nog verkrachten. De moslims nemen het over. (...) Ik word de hele dag lastig gevallen door moslims. Ik word racistischer tegen de Marokkanen met de dag. Jij zal je ook zo op een dag gaan voelen. Wacht maar af.’

Dat een verdachte tegenover de politie zo openlijk uitkomt voor zijn haat voor een gehele bevolkingsgroep, komt maar weinig voor. In het merendeel van de gevallen die zijn ingedeeld in de categorie overtuigingsdader, is deze kwalifi-

catie niet gebaseerd op de verklaring van de verdachte, maar op de kringen waarin de verdachte zich begeeft. Te denken valt aan de zaken waarin aangifte is gedaan tegen Geert Wilders voor het maken en verspreiden van de film *Fitna*. Al zegt de aangifte niets over de daadwerkelijke strafbaarheid van de feiten, Wilder is immers vrijgesproken, het kan moeilijk anders gezegd worden dan dat hij de film *Fitna* vanuit een politieke overtuiging heeft gemaakt. Om die reden zou hij onder de overtuigingsdaders vallen. Ook verdachten die vanuit een religieuze overtuiging handelen behoren tot de overtuigingsdaders. Bijvoorbeeld een voorganger van een Pinkstergemeente die met healings probeert om homoseksualiteit en HIV te genezen en de imam van een Amsterdamse moskee die verkondigt dat homo's met hun hoofd naar beneden vanaf het hoogste gebouw gegooid moeten worden.

Amok

Met iets meer dan een procent van de gevallen is de kleinste categorie die van de amokmakers. Dit zijn zaken waarin de dader ten tijde van het plegen van het delict in een verwarde geestelijke gesteldheid verkeert, waarbij men niet goed weet wat men doet. Denk bijvoorbeeld aan een dronken zwerver of een psychisch gestoorde. Ook voor deze categorie geldt dat slechts de gevallen waarin het op basis van de verklaring van de verdachte of de absurditeit van de gedragingen duidelijk is dat de verdachte psychisch niet in orde is. Een voorbeeld van een geval waarin de verklaring van de verdachte doorslaggevend is geweest voor plaatsing in de categorie amok, biedt de volgende zaak:

Een Marokkaan met een lange baard staat met zijn fiets stil voor een rood verkeerslicht, als hij door een lange man wordt gepasseerd die iets Engels naar hem roept. Deze verstaat hem in eerste instantie niet en denkt dat de man maar wat aan het zingen is. De Marokkaanse man vervolgt zijn weg, maar komt even later dezelfde man weer tegen. Deze keer verstaat hij wel wat er tegen hem wordt geroepen: 'Fuck you terrorist, go back to your area.' In eerste instantie trekt de Marokkaanse man zich daar niets van aan, omdat hij de situatie niet wil verergeren. De man blijft hem echter achtervolgen, roept hem meerdere malen toe 'Terrorist, rot op naar je eigen land' en snijdt hem een paar keer af. De Marokkaanse man spreekt uiteindelijk een tweetal surveillerende politieagenten aan die de man aanhouden.

Uit de casus tot zover blijkt weliswaar dat de verdachte zich niet alledaags gedraagt, maar echte aanwijzingen dat hij verward of psychisch niet in orde is, zijn niet aanwezig. De verklaring die de verdachte bij de politie aflegt verandert dit perspectief. Hij vertelt dat hij onderweg was naar de soepbus toen hij het slachtoffer tegen kwam. De soepbus is een initiatief van het Leger des Heils om dak- en thuislozen te voorzien in voedsel. De verdachte is dus een dakloze. Verder maakt de verdachte tijdens het verhoor een warrige indruk en houdt hij een erg onsamenhangend verhaal over mensen zoals het slachtoffer die hem storen in zijn leven. Een passage die illustreert dat verdachte de grip op de realiteit kwijt is, is de volgende:

‘Kijk wat ze allemaal met elkaar doen, elkaar afmaken opblazen, zij kunnen niet met elkaar leven, wij wel. Kijk ik heb wel 500 moordaanslagen per dag door hen. Als ik daar allemaal aangifte van moet doen...’

In een aantal gevallen dat is ingedeeld in de categorie amok, is nooit een verdachte aangehouden door de politie, maar kan uit de omschrijving die het slachtoffer geeft van de verdachte en de aard van de gedragingen wel worden afgeleid dat de verdachte psychisch niet in orde is. Dit is bijvoorbeeld het geval in de zaak waarin een hoofddoekdragende Marokkaanse vrouw op straat uit het niets wordt aangevallen door een man die er naar haar zeggen uitziet als een verwarde of drugsverslaafde zwerver. De man loopt met een boomtak van een meter of twee in zijn handen over straat en op het moment dat de moslima hem passeert, ontsteekt hij plotseling in een soort woede. Hij richt de tak op de Marokkaanse vrouw en roept tegelijkertijd ‘Allah, Allah, Allah’. Geschrokken zet de vrouw het op een rennen, maar de man achtervolgt haar met de boomtak en roept nogmaals ‘Allah, Allah, Allah’. Als de moslima een voorbijganger aanklapt voor hulp, gaat de man weg.

Concluderend

Worden de geregistreerde discriminatiezaken onderverdeeld naar de context waarin het delict heeft plaatsgevonden dan valt op dat de directe aanleiding daarvoor in twee derde van de gevallen wordt gevormd door een conflict. Hetzij een autoriteitsconflict, hetzij een langlopend of een incidenteel conflict. Discriminatie-incidenten vinden vooral plaats in alledaagse situaties, zoals bij ruzies in het verkeer, geluidsoverlast van burens of in bekeuringssituaties. Wanneer burgers met elkaar of met een autoriteitsfiguur onenigheid hebben, worden kennelijk met het grootste gemak allerhande discriminerende opmerkingen geplaatst. Dit getuigt zonder meer van onverdraagzaamheid of afkeer jegens personen die anders zouden zijn. Maar dat discriminatie-incidenten in de meeste gevallen worden getriggerd door een al bestaand conflict, roept tegelijkertijd vragen op over de achterliggende bedoelingen van de dader. Wil deze zijn tegenstander niet ‘gewoon’ kwetsen en is diens huidskleur daarbij een voor de hand liggend kenmerk? Daarnaast lijken bepaalde termen in het huidige maatschappelijke klimaat te devalueren. Discriminerende scheldwoorden als ‘homo’ en ‘Jood’ zijn, hoe onwenselijk ook, ingeburgerd geraakt.

In een kleiner deel van de zaken komen discriminerende uitingen zonder de aanleiding van een conflict naar boven. Daarvan is onder andere sprake bij de bekladding van objecten met hakenkruisen en andere extreemrechtse symbolen. Ook daarbij is het de vraag wat de bedoelingen van de dader zijn met het plegen van het delict. Het hakenkruis is een symbool dat makkelijk choqueert, maar of de dader ook het antisemitisch gedachtegoed dat daarmee wordt geassocieerd wil uitdragen is vaak op zijn minst twijfelachtig. Zaken waarin de eigendommen van een persoon van Joodse of buitenlandse komaf het doelbewuste object van vernielingen zijn, komen in ieder geval slechts sporadisch voor.

Bij de andere gevallen waarin een discriminatie-incident ‘zomaar’ plaatsvindt, is wel duidelijk dat het slachtoffer gekozen is omdat hij deel uitmaakt van

een bepaalde bevolkingsgroep. Denk bijvoorbeeld aan homoseksuelen die worden uitgescholden omdat zij hand in hand over straat gaan of Joodse mensen met keppeltjes die hetzelfde overkomt. Dat zij enkel en alleen op basis van deze uiterlijk waarneembare factoren het slachtoffer van een discriminatie-incident zijn geworden, betekent dat ook alle andere die tot die groep behoren hetzelfde lot beschoren kan zijn. Of de daders in dergelijke gevallen ook handelen uit een ideologisch oogpunt, vanuit minachting of haat voor een bepaalde bevolkingsgroep, valt moeilijk te zeggen. Het komt slechts in een gering aantal van de geregistreerde discriminatiezaken voor dat de dader voor zo een overtuiging uitkomt.

5.3 De geregistreerde discriminatiezaken in een juridisch perspectief

In deze paragraaf staat de vraag centraal hoe de geregistreerde discriminatiezaken zich verhouden tot de strafrechtelijke discriminatiewetgeving. Daarbij staat niet de beleving van de politieambtenaar, maar die van de strafrechtsjurist centraal. Een zestigtal zaken waarin de kwalificatie als discriminatie mijns inziens niet juridisch houdbaar is, zijn aan een panel van vier (strafrecht)wetenschappers met expertise op het gebied van discriminatie voorgelegd. Deze zestig zaken vertegenwoordigen overigens een groter aantal gevallen waarin aan de juridische houdbaarheid van de kwalificatie als discriminatie getwijfeld kan worden. Bekladdingen van willekeurige objecten met hakenkruisen bijvoorbeeld komen vaker in het bedrijfsprocessensysteem voor, maar daarvan is er maar één aan het panel voorgelegd. De bevindingen van het expertpanel worden in het onderstaande uiteengezet.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de gepleegde delicten, de discriminatiegronden en de context van het delict. Op deze plaats wil ik benadrukken dat het feit dat het panel tot de conclusie komt dat een zaak juridisch ten onrechte als discriminatie is gekwalificeerd, niet wil zeggen dat een politieambtenaar onjuist heeft gehandeld door deze in het bedrijfsprocessensysteem te registreren. Eerder is al opgemerkt dat de politie daarin niet alleen strafrechtelijk relevante voorvallen vastlegt. Uit de beoordeling van het expertpanel kan slechts worden afgeleid in hoeverre de geregistreerde discriminatiezaken binnen de reikwijdte van de strafrechtelijke discriminatiewetgeving vallen. Ook blijkt daaruit dat voorzichtigheid is geboden met het op basis van politiecijfers concluderen tot een stijging van discriminatiecriminaliteit. De zestig zaken die aan het expertpanel zijn voorgelegd betreffen immers meer dan vijftien procent van de geregistreerde discriminatie-incidenten.

5.3.1 De gepleegde delicten

Bij sommige van de geregistreerde discriminatiezaken is het de vraag of wel sprake is van een strafbaar feit. Dit is bijvoorbeeld het geval in een zaak die draait om twee burens, een Surinaamse vrouw en een Nederlandse man die als rechts-extremist bij de politie bekend staat. Zij hebben al vaker onenigheid met

elkaar gehad en de Surinaamse vrouw heeft in het verleden al eens aangifte tegen haar bovenbuurman gedaan omdat hij haar voor ‘kankerneger’ heeft uitgescholden. Deze keer meldt de vrouw zich bij de politie omdat er een plank uit haar vitrinekast is gevallen toen de bovenbuurman hard op de grond stampte om kenbaar te maken dat hij geluidsoverlast van haar ondervond. De plank kon daarna wel weer in de kast worden teruggehangen en er zijn ook geen spullen stuk gegaan die op de planken stonden. Omdat er geen schade is ontstaan, is volgens het panel geen sprake van vernieling of enig ander strafbaar feit. Tot dit unanieme oordeel komt het panel in nog eens tien andere discriminatiezaken.

Het komt vaker voor dat, net als in de vorige zaak, een voorval door politieambtenaren als discriminatie wordt gekwalificeerd wanneer niet het voorval waarvan op dat moment aangifte of melding wordt gedaan een discriminatoir karakter heeft maar een eerder incident. Ook gevallen waarin door twee partijen over en weer strafbare feiten zijn gepleegd en in de registratie het delict dat het slachtoffer van discriminatie heeft gepleegd centraal staat, worden soms als discriminatiezaak aangemerkt. Denk bijvoorbeeld aan de zaak waarin een man met een getinte huidskleur door een prostituee is geweigerd en hij vervolgens een raam bij haar heeft ingegooid. De zaak draait om de vernieling, maar omdat de man denkt dat hij om zijn huidskleur is geweigerd wordt de zaak als discriminatie gekwalificeerd. In beide gevallen valt het strafbare feit volgens het expertpanel juridisch niet als discriminatie te kwalificeren. Daarvan is sprake in twintig van de geregistreerde discriminatiezaken.

De vraag of de weigering van een getinte man door een prostituee ook onder 429quater Sr valt, heeft in het panel geleid tot een aardige discussie. Er is namelijk nog zo een geval als discriminatiezaak geregistreerd, waarin de weigering wel centraal staat. Omdat de beroepsuitoefening van een prostituee van zo intieme aard is, zou het kunnen dat zij niet iedere betalende klant hoeft toe te laten. Door de experts werd in dat verband een parallel getrokken met een oud vrouwtje dat in haar eigen huis kamers verhuurt. In zo een geval mag de vrouw aangeven een kamer alleen aan een meisje te willen verhuren en zelfs alleen aan een blank meisje. Een verschil tussen de oude dame en de prostituee is echter dat de eerste geen bedrijf voert en de laatste wel. Een prostituee staat achter een raam en nodigt in principe iedere voorbijganger uit om binnen te komen. Zij mag aan klanten wel bepaalde eisen stellen, bijvoorbeeld dat ze er netjes uitzien en niet dronken of agressief zijn. Maar generieke gronden die strijdig zijn met de discriminatiegronden horen daar volgens de meeste panelleden, zij het voor sommigen wat aarzelend, niet bij. Zij menen dan ook dat wanneer een prostituee een klant weigert op grond van zijn ras dit derhalve op grond van artikel 429quater beroepsmatige discriminatie is.

In een andere zaak die het panel aanleiding gaf tot discussie over het al dan niet strafbare karakter van de handelingen is een tuinkabouter waarop een Hitlersnorretje en een hakenkruis zijn getekend in de tuin van een vrouw van Duitse afkomst geplaatst. Omdat de tuinkabouter niet haar eigendom is, maar door iemand anders in haar tuin is gezet, is geen sprake van vernieling. Lokaalvredebreuk is als optie ter sprake gekomen, maar uiteindelijk is het panel van

oordeel dat sprake is van belediging door een feitelijkheid. Hetzelfde geldt dan voor een geval waarin bij een gezin van buitenlandse afkomst een onderbroek met uitwerpselen en een zakmes met een hakenkruis en een SS-teken in de brievenbus zijn gestopt. Het zakmes zou waarschijnlijk zelfs als bedreiging kunnen worden opgevat.

De andere gevallen waarin bij mij twijfels rezen over de strafwaardigheid van de feiten, betreffen alle potentiële specifieke discriminatiezaken. Zoals het geval waarin de eigenaars van een homobar door omwonenden worden gedwarsboord bij het krijgen van een terrasvergunning. In het bezwaarschrift dat de omwonenden bij de gemeente hebben ingediend staan volgens de eigenaren onwaarheden vermeld, onder andere dat er in de homobar een darkroom zou zijn waar porno gedraaid wordt. De terrasvergunning is weliswaar door de gemeente verleend, maar de onwaarheden in het bezwaarschrift steken de eigenaren zo dat zij aangifte willen doen van discriminatie. Op het politiebureau komen alle incidenten die de afgelopen jaren zijn voorgevallen naar boven. Zo wordt de voordeur telkens dicht gegooid zodat er geen klanten meer naar binnen kunnen, is de homovlag die aan het pand wappert tot twee maal toe gestolen en heeft de barkeeper verschillende malen gehoord dat er van bovenaf naar de klanten bij de bar wordt geroepen: 'vuile homo's'. Omdat de uitlatingen in het bezwaarschrift niet openbaar zijn, kan geen sprake zijn van groepsbelediging. Het roepen van 'vuile homo's' is weliswaar een eenvoudige belediging, maar van horen zeggen en het is hier bovendien een bijzaak. Het gaat de eigenaars van de homobar primair om het bezwaarschrift. Bij de bespreking van deze zaak in het expertpanel maakt één van de leden de opmerking:

'Bij de Amsterdamse politie hebben ze hoge homogevoeligheid opgebouwd onder druk van het COC, dus ze willen dat heel graag boven water krijgen. Dat schiet wel eens door vind ik, als ik zo vrij mag zijn.'

Hetzelfde panellid erkent echter ook dat als iemand zich bij de politie meldt om hiervan aangifte te doen, een politieambtenaar diegene niet zomaar de deur kan wijzen. 'Dan heb je een taak als politieman of politievrouw.'

Dat verschil van mening kan bestaan over de strafwaardigheid van bepaalde discriminerende uitlatingen, blijkt wel uit het volgende geval. Op metrostations zijn diverse posters aangetroffen met de tekst: 'Vandaag salafist. Morgen varkensvoer. Vandaag Gangsta. Morgen compost. Assimileer of verdwij. Bij voorkeur goedschiks.' De politieambtenaar die de zaak behandelt neemt contact op de officier van justitie, maar deze is van mening dat de tekst op de posters niet discriminerend is. De panelleden daarentegen zijn unaniem van mening dat de uitlatingen wel degelijk binnen de reikwijdte van de discriminatieartikelen vallen. Met name van de passage 'assimileer of verdwij, bij voorkeur goedschiks' vinden zij dat die aanzet tot haat (artikel 137d Sr). Eén van de panelleden weet ook te vertellen dat zich in Rotterdam een vergelijkbare zaak heeft voorgedaan die is uitgemond in een veroordeling door de rechter.

5.3.2 De discriminatiegronden

Uitlatingen als ‘racist’, ‘nazi’ en ‘NSB’er’ worden door politieambtenaren soms als discriminatiezaak geregistreerd. In totaal is dit in elf van de geregistreerde discriminatiezaken het geval. Het slachtoffer is in veel gevallen een politieambtenaar of andere autoriteit, maar het komt ook voor dat de ene burger de ander daarvoor uitmaakt. Het expertpanel was het er snel over eens dat deze uitlatingen juridisch niet als discriminatie zijn te kwalificeren. De woorden ‘racist’, ‘nazi’ en ‘NSB’er’ roepen alle wel een associatie met discriminatie op, omdat het groepen zijn die er zelf om bekend staan te discrimineren. De uitlatingen zijn ook beledigend, maar omdat zij geen betrekking hebben op een groep mensen die zich onderscheiden op grond van ras, godsdienst, seksuele gerichtheid of handicap, genieten zij geen bescherming onder de wettelijke discriminatiegronden.

Ook komt het vaker voor dat zaken waarin iemand op grond van zijn of haar geslacht wordt beledigd als discriminatie worden gekwalificeerd. Dit is bijvoorbeeld het geval in de zaak waarin een vrouw in het zwembad op een warmterots zit, in de buurt van een groepje jongens van een jaar of dertien. Omdat de voeten van één van de jongens vlak boven het gezicht van de vrouw hangen, tikt zij de jongen zachtjes aan en vraagt of hij zijn voet bij haar gezicht weg wil halen. De jongen begint direct tegen haar te schreeuwen en zegt: ‘Je moet me niet aanraken, jij tyfus hoer, ouwe teef.’ Geslacht is weliswaar één van de strafrechtelijke discriminatiegronden, maar deze geldt niet voor alle discriminatiedelicten. Omdat het hier een eenvoudige belediging betreft en voor commune discriminatie één van de gronden uit artikel 137c van toepassing moet zijn, valt dit voorval juridisch niet als discriminatie te kwalificeren. Dit geldt ook voor de uitlatingen ‘kankervrouw’ en ‘teringhoer’, die in andere gevallen door politieambtenaren als discriminatie op grond van geslacht zijn geregistreerd. Het betreft in totaal vijf zaken. Dat politieambtenaren zaken als discriminatie op grond van geslacht in het bedrijfsprocessensysteem registreren, ook wanneer dit geen verboden discriminatiegrond betreft, wordt overigens in de hand gewerkt door de instructies die zij krijgen aangereikt.⁴⁸

Wat nog discussie heeft opgeleverd is of het schelden met ziektes als ‘tering’, ‘tyfus’ en ‘kanker’ kan vallen onder de discriminatiegrond handicap. In de internationale gemeenschap wordt onder handicap soms de mentale en fysieke gezondheidstoestand in brede zin verstaan. Dit is bijvoorbeeld in België het geval. Uiteindelijk komen de panelleden tot de conclusie dat die ruimte er wellicht in de toekomst is, maar dat het Nederlandse strafrecht nog niet op dat punt is aanbeland. Een panellid maakt de opmerking dat het schelden met de meest vreselijke ziektes een typisch Nederlandse manier van schelden is en dat het ‘dweilen is met de kraan open’ wanneer dergelijke uitlatingen onder de strafrechtelijke discriminatiegronden worden geschaard.

48 Zie § 3.3.2.1.

Verder zijn twee zaken waarin iemand is uitgescholden voor ‘bounty’ door politieambtenaren als discriminatie gekwalificeerd. Ook deze uitlating valt volgens het expertpanel niet onder één van de strafrechtelijke discriminatiegronden. Met ‘bounty’ wordt bedoeld dat iemand zwart is van buiten en wit van binnen en het is een scheldwoord dat door de ene gekleurde persoon aan de andere wordt geuit. Bijvoorbeeld in het geval waarin een Surinaamse hangjongere tegen een eveneens Surinaamse stadswacht zegt dat zij een ‘bounty’ is, dat ze een slaaf is van de witte maatschappij en dat de slavernij voor haar nog niet voorbij is. Het is de dader niet zo zeer te doen om het ras of de huidskleur van het slachtoffer, maar om hoe die zich in de maatschappij heeft aangepast. Kritiek op iemands levenshouding valt echter niet onder de wettelijke discriminatiegronden.

Een geval dat door een politieambtenaar is aangemerkt als discriminatie op grond van levensovertuiging is naar het oordeel van het expertpanel juridisch ook niet als discriminatie te kwalificeren. Het betreft de zaak waarin een Arabische man met een traditioneel gewaad aan en een lange baard plotseling hard op de rem moet gaan staan als een Nederlandse man vlak voor zijn auto de weg oversteekt. Hij draait zijn raampje open en zegt tegen de Nederlandse man dat hij bij het zebrapad even verderop moet oversteken. De man zegt daarop: ‘Wat moet je nou, scheer je baard af.’ Een zaak waarin een Marokkaanse vrouw en haar zoontje door de Nederlandse onderbuurman zijn uitgescholden voor ‘varken’ en ‘varkensvlees’ valt daarentegen volgens het panel wel onder de wettelijke discriminatiegronden. De volgende passage maakt duidelijk wat hun overwegingen daarbij zijn:

A: Je proeft hier natuurlijk wel zijn discriminerende bedoelingen. Het zijn moslims dus als je dan iets met varken gaat roepen dan verwijs je denk ik wel naar iets wat kenmerkend is voor moslims, voor de Islam.

B: Maar wil het een discriminerende achtergrond zijn dan moet het een soort anti-moslimsfeer uitademen. Dat de opmerking naar deze Marokkaanse mensen worden geroepen, dat die delicten worden gepleegd vanwege hun Marokkaan-zijn.

C: Het is niet een normaal scheldwoord in Nederland. Dit zeg je niet tegen je Amsterdamse buurvrouw.

D: Dat klopt, er zit wel iets denigrerends achter, dat vind ik ook wel.

C: Maar aan de andere kant het blijven toch heel subjectieve gevallen vaak, dat je in je achterhoofd houdt hij bedoelt het zo. En dat is niet relevant.

A: Dit is eigenlijk een beetje hetzelfde als met ‘scheer je baard af’.

C: Maar ‘scheer je baard af’ daar kan ik me nog van voorstellen dat je dat ook zegt tegen iemand anders die ook een baard heeft.

D: Dat is nog zwakker.

C: Dit vind ik wel een stuk sterker, want varken zou je misschien nog zeggen tegen iemand die dik is, maar varkensvlees dat is absoluut niet een normaal scheldwoord in Amsterdam. Dat roep je alleen tegenover iemand die je daarmee kwetst.

D: Ja, ik vind het wel sterker dan het geval met de baard.

Tot slot is nog een drietal zaken door politieambtenaren als discriminatie gekwalificeerd waarin het expertpanel het er snel over eens was dat deze evident

niet worden beschermd door de strafrechtelijke discriminatiegronden. Het gaat in twee gevallen om het drugsgebruik van het slachtoffer en in de andere om een rookverslaving.

5.3.3 *De context van het delict*

Tijdens de expertsessie werd verschillende malen duidelijk dat de panelleden bij de juridische kwalificatie van een voorval als discriminatie belang hechten aan een context waaruit de discriminatoire achtergrond kan blijken. Deze is echter niet in alle gevallen die door politieambtenaren als discriminatiezaak zijn geregistreerd aanwezig. Het betreft ten eerste de zaken waarin een los hakenkruis op een willekeurig gebouw in de openbare ruimte is geklad of op de eigendommen van een slachtoffer dat niet van Joodse of buitenlandse komaf is. Een geval waarin de auto van een Nederlandse vrouw in de buurt van haar woning is vernield is aan het expertpanel voorgelegd. Als zij op een ochtend in haar auto wil stappen ziet ze dat daarop met zwarte stift een tweetal hakenkruisen is getekend. Ook zijn er eieren tegen haar auto aan gegooid, is een spiegel afgebroken en zit er een diepe kras in de rechter zijkant van het voertuig. Daarover merken de panelleden op:

A: Je hebt natuurlijk hakenkruisen en hakenkruisen. De ene swastika is de andere niet.

B: Waar stond die auto? Was dat naast de sjoel of misschien in een Joodse buurt. Dat maakt veel uit.

C: Is dit een zaak is uit Amsterdam Zuid? Want daar zijn een heleboel van dat soort incidenten, want dan zou je het als antisemitisme aan kunnen geven.

D: Maar is het dan zo dat wanneer een hakenkruis op een auto in Amsterdam Zuid is geklad het per definitie discriminatie is?

C: Nee, niet per definitie, maar als het een straat is waar veel Joden wonen of inderdaad in de buurt van een synagoge.

B: Of op een vrijdagavond, op de sabbat.

A: Ja precies, bij dat soort objectieve dingen zou je eerder een discriminatoire achtergrond vermoeden.

C: Er moet meer context bij. Zo zou ik het niet kwalificeren als discriminatie.

Ook een geval waarin een hakenkruis op een elektriciteitshuisje is geklad, is naar het unanieme oordeel van het expertpanel juridisch niet als discriminatie te kwalificeren. In totaal zijn er 25 zaken door politieambtenaren als discriminatiezaak geregistreerd, waarin weliswaar een hakenkruis is geklad op een willekeurig object in de openbare ruimte of op de eigendommen van een slachtoffer dat niet van Joodse of buitenlandse komaf is.

Waarom dergelijke bekladdingen juridisch niet als discriminatie zijn te kwalificeren, blijkt uit een opmerking die één van de panelleden maakt bij een zaak die wel enige parallellen daarmee vertoont. Het betreft een geval waarin is gepoogd brand te stichten bij een Marokkaanse stichting ter bevordering van de integratie. Op het gebouw zijn een aantal brandplekken zichtbaar en daarbij in de buurt worden de verkoolde resten van gebedsschema's aangetroffen. Daar-

mee is geprobeerd de brand te stichten. Het expertpanel is het erover eens dat de zaak juridisch niet als discriminatie valt te kwalificeren. De voornaamste reden daarvoor is dat 'je niet weet of het baldadigheid is of echt een poging om de profeet te beledigen'. Ook bij de bekladdingen met hakenkruisen, die 'zomaar' plaatsvinden, is vaak lastig in te schatten of het gaat om een baldadige actie of dat de daders een discriminatoir gedachtegoed hebben willen uitdragen.

Een zaak die eveneens vragen deed oproepen over de discriminerende context van het delict is een geval waarin een echtpaar regelmatig geluidsoverlast van de buurman heeft. Wanneer het midden in de nacht weer zo ver is, schreeuwt de vrouwelijke wederhelft door het geopende raam naar de buurman of het niet wat zachter kan. Deze doet daar eerst wat lacherig over en spreekt de vrouw aan met 'liefje'. Als zij aangeeft daar niet van gediend te zijn, slaat de bui van de buurman om. Hij scheldt haar uit voor 'kuthoer' en haar man voor 'homo'. Omdat het een echtpaar is, is het niet erg aannemelijk dat de man daadwerkelijk homoseksueel is, maar voor de strafwaardigheid van een belediging met een discriminatoire achtergrond doet dit niet ter zake. Waar een aantal panelleden mee worstelt is of het enkele feit dat door een verdachte 'homo' wordt geroepen voldoende grond biedt voor strafverzwaring. Dit blijkt wel uit de volgende passage:

A: Maar we moeten even van die belevingswereld van die agenten uitgaan, die zien 'homo' staan en dan gaat er een belletje rinkelen. Wij kunnen hen niet uitleggen dat je dat dan helemaal niet meer beledigend mag vinden. Dus dan is het eigenlijk toch wel terecht dat de zaak als discriminatie is gekwalificeerd.

B: Maar er zit wel een juridisch probleem in, vind ik. Want dat ene, 'kuthoer', dat mag je niet zeggen, maar dat is minder strafwaardig dan als je 'homo' of 'vieze homo' gezegd zou hebben.

C: Dat is wel beledigend.

B: Maar dan komt er geen 50% bovenop de strafeis.

C: Maar als je dit ook zo ziet dan kan je toch ook wel snappen dat die agenten er soms helemaal niets van begrijpen.

A: Nee, maar ik vind wat er ook zij van die 'kuthoer', van die gedachtegang daarachter, homoseksualiteit is een grond die kan worden ontleend aan 137c en 'homo' is beledigend. Als je het op die manier bekijkt, dan zeggen die agenten ook misschien:

O nee, dan begrijpen we het wel. Kijk, hoe dat er dan juridisch gekwalificeerd kan worden daar hoeven zij zich verder niet in te verdiepen.

Uiteindelijk zijn de panelleden het er over eens dat dat de zaak terecht door een politieambtenaar als discriminatiezaak is gekwalificeerd. Dit oordeel is echter vooral gebaseerd op de belevingswereld van politieambtenaren. Of de uitlating juridisch als commune discriminatie kan worden gekwalificeerd, wordt wat in het midden gelaten. De twijfel van de panelleden over de juridische kwalificatie komt voort uit het feit dat de eenvoudige belediging met een discriminatoire achtergrond dan wel erg veel lijkt op de discriminerende groepsbelediging, waar de discriminerende intentie van de verdachte eveneens wordt geobjectiveerd.

In een zaak waarin de discriminatoire achtergrond van het delict niet blijkt uit min of meer objectieve aanwijzingen als discriminerende scheldwoorden of

hakenkruisen, zijn de panelleden het er snel over eens dat deze juridisch niet als discriminatie kan worden gekwalificeerd. Het betreft een geval waarin een homoseksuele man in een winkelstraat uit het niets wordt bedreigd door een Marokkaanse medewerker van één van de winkels die voor de deur een sigaretje staat te roken. Wanneer de homoseksuele man hem iets te lang aankijkt, balt de medewerker zijn vuist en roept: 'Kom hier, dan sla ik je kop eraf.' De man heeft het idee dat de Marokkaanse jongen dat tegen hem roept omdat hij homo is. Naar het oordeel van het expertpanel zit het 'te erg op het gevoel van het slachtoffer' en is het 'te vaag'.

Doet iets vergelijkbaars zich voor in gevallen van horecadiscriminatie dan luidt het oordeel van de panelleden echter anders. Een zaak waarin twee Surinaamse jongens zich beschonken aan het politiebureau melden omdat naar eigen zeggen op grond van hun ras een horecagelegenheid zijn uitgezet, valt volgens het expertpanel juridisch als discriminatie te kwalificeren. De portier zou één van hen toen ze bij het bewuste café vandaan liepen achterna hebben geroepen: 'die neger'. De andere Surinaamse jongen heeft dit echter niet gehoord. Later die nacht komt ook de portier langs op het politiebureau en die vertelt een andere versie van het verhaal. Hij zegt de jongens wel de zaak te hebben uitgezet, maar omdat zij na een aantal keren gewaarschuwd te zijn een vrouw bleven lastig vallen. De portier zegt de jongens niet te hebben uitgescholden. Naar de werkelijke reden waarom iemand is geweigerd, is het in gevallen van horecadiscriminatie bij gebrek aan objectieve aanwijzingen vaak gissen. Eén van de panelleden merkt daarover op:

'Op het moment dat iemand stelt ik ben eruit gezet om mijn huidskleur dan moet je toch als diender zeggen: "oké, dat moet worden uitgezocht". Dan moet het ook als discriminatiezaak gekwalificeerd worden. Los van dat de portier het ontkent en los van of het ook daadwerkelijk als een discriminatiezaak kan worden afgedaan.'

In gevallen van horecadiscriminatie is het naar het oordeel van het expertpanel derhalve minder problematisch, in ieder geval bij de juridische kwalificatie van het incident, dat vooral aansluiting wordt gezocht bij het perspectief van het slachtoffer.

De laatste zaak waarin de panelleden iets opmerken over de context van het delict, betreft een amokmaker. Bij de politie is een melding binnengekomen over een man die in een drukke winkelstraat hardop roept: 'Heil Hitler' en 'Adolf Hitler'. De agent die de melding binnenkrijgt denkt wel te weten om welke man het gaat en knoopt een gesprekje met hem aan als hij hem op straat tegen het lijf loopt. In het mutatie rapport dat hij naar afloop daarvan opstelt vermeldt de agent dat de man volgens hem niet helemaal '100 procent is', vroeger in een Hare Krishna-sekte heeft gezeten en een 'verstoorde relatie tot godsdiensten heeft'. Het expertpanel is het er over eens dat deze zaak juridisch als discriminatie gekwalificeerd kan worden. Daaraan doet de context van het delict niets af. Dat de verdachte psychisch waarschijnlijk niet helemaal in orde is, is naar hun oordeel meer een opportuniteitsafweging dan dat het de strafbaarheid van het feit aantast.

5.3.4 Enkele afsluitende opmerkingen

Gedurende de expertsessie is een aantal overkoepelende opmerkingen gemaakt over de aard en ernst van de door de politie geregistreerde discriminatiezaken die mijns inziens een mooie afsluiting vormen voor dit hoofdstuk. Zo is diverse malen door de panelleden opgemerkt dat het wel allemaal zaken zijn van geringe ernst en waar je zo je twijfels kunt hebben bij de discriminatoire achtergrond van de delicten. Hoewel dit natuurlijk deels voortvloeit uit de opzet van de expertsessie,⁴⁹ neemt dit niet weg dat zij een aanzienlijk deel van de geregistreerde discriminatiezaken vertegenwoordigen. Dat het veelal zaken betreft van relatief geringe ernst waarin bovendien soms valt te twisten over de discriminatoire achtergrond van het delict, is het beeld dat ook mij het meest is bijgebleven nadat ik alle geregistreerde discriminatiezaken had bestudeerd.

De vraag is dan ook waar de registratie van discriminatiezaken door de politie nou eigenlijk voor dient. Is het meer in het algemeen om een bepaalde maatschappelijk problematiek inzichtelijk te maken of alleen om die discriminatiezaken te registreren die strafrechtelijk relevant zijn? De registratiepraktijk van de politie Amsterdam overziende, zou ik het eerste willen betogen. Dat betekent echter ook dat je niet op basis van politiecijfers kunt concluderen dat het aantal discriminatie-incidenten is toegenomen. Iets wat op dit moment wel gebeurt. Daarnaast heeft het tot gevolg dat discriminatie een ongrijpbaar en diffuus fenomeen wordt waarvoor politieambtenaren niet zozeer aansluiting zoeken bij de juridische definitie daarvan als wel bij de betekenis die daar door slachtoffers en in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. Dit wordt ook gedeeltelijk in de hand gewerkt door de Aanwijzing Discriminatie en de daarin voorgeschreven werkwijze voor de politie. Eén van de panelleden merkt daarover op:

‘De Aanwijzing is er natuurlijk gekomen omdat de politie discriminatie überhaupt niet opnam en het niet herkende, maar nu schiet het dus door. Dan moet je alles opnemen tot aan het gekke toe. Maar als je dan het gevoel hebt dat een diender niet meer de ruimte heeft om een geschil gewoon op te lossen, op een andere manier die voor een ieder beter is dan zou je kunnen bepleiten dat die Aanwijzing op dat gebied moet worden aangepast.’

Op deze kwestie zal in hoofdstuk 7 nog verder worden ingegaan. In het volgende hoofdstuk wordt echter eerst stil gestaan bij de kwalificatiebeslissing van politieambtenaren en de wijze waarop het fenomeen discriminatie door politieambtenaren wordt geconstrueerd.

49 Het panel heeft immers alleen die zaken onder ogen gekregen waarin ik twijfelde aan de juistheid van de kwalificatie van politieambtenaren.

De kwalificatiebeslissing gedeconstrueerd

Nadat in het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op een aantal kenmerken die de als discriminatie geregistreerde zaken in de regio Amsterdam-Amstelland gemeenschappelijk hebben, wordt in dit hoofdstuk ingezoomd op de beslissing van individuele politieambtenaren om een concrete kwestie al dan niet als discriminatiezaak aan te merken. Deze beslissing is een cruciale, aangezien een discriminatiezaak conform de Aanwijzing Discriminatie op een andere manier moet worden afgehandeld dan wanneer het een – non-discriminatoire – algemeen delict zou betreffen. In discriminatiezaken hebben zowel de politie als het openbaar ministerie minder handelingsruimte om de zaak buiten het strafrecht af te doen en is strafrechtelijke handhaving in principe de aangewezen weg. De beslissing van een individuele politieambtenaar om een concreet geval als discriminatiezaak aan te merken heeft met andere woorden consequenties en schept verplichtingen voor de opsporingsfase en de verdere afhandeling van de zaak binnen de gehele strafrechtelijke keten.

Uit zowel internationaal als nationaal onderzoek blijkt dat de subjectieve waardering van een politieambtenaar bij deze cruciale beslissing een bepalende rol speelt en dat discriminatie door politieambtenaren onderling veelal verschillend wordt gedefinieerd. In Nederland is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de invloed die de politie heeft op het definiëren en construeren van criminaliteit en discriminatie in het bijzonder. Aan de hand van passages uit processenverbaal en mutatie rapporten van discriminatiezaken is onderzocht hoe dit fenomeen in Nederland door politieambtenaren wordt geconstrueerd en welke factoren daarbij een rol spelen. Voordat de bevindingen uit deze discoursanalyse en de onder executieve politieambtenaren gehouden focusgroepen worden gepresenteerd, wordt eerst stil gestaan bij hoe de ‘werkelijkheid’ doorgaans door politieambtenaren in het politiedossier wordt vastgelegd.

6.1 Het politiedossier: een constructie van de werkelijkheid

Het vastleggen van informatie over vermeende strafbare feiten, vormt een essentieel onderdeel van het politiewerk. Als handhaver van de strafwet is het de taak van de politie om strafbare feiten op te sporen en, vooruitlopend op een eventuele strafrechtelijke procedure, voldoende bewijs te verzamelen voor veroordeling van de van het feit verdachte persoon. De schriftelijke weergave

in processen-verbaal van de feiten en omstandigheden waaronder het delict is gepleegd, speelt in het strafproces een belangrijke rol. Officieren van justitie en rechters nemen bij de door hen te nemen beslissingen doorgaans het door de politie opgebouwde dossier als uitgangspunt.¹ Wie wel eens een politiedossier heeft ingezien, zal zich ervan bewust zijn dat deze een aantal bijzondere karakteristieken bezit. In het vervolg van deze paragraaf worden die belicht.

6.1.1 De karakteristieken van het politiedossier

Een politiedossier is opgebouwd uit diverse elementen, waaronder verschillende processen-verbaal. Er is het proces-verbaal van aangifte dat de visie van de aangever of het slachtoffer op de gepleegde feiten bevat, het proces-verbaal van bevindingen waarin de waarnemingen van politieambtenaren zijn neergelegd, het proces-verbaal van verhoor dat de zienswijze van de verdachte weergeeft, en het proces-verbaal van het horen van getuigen waarin de waarnemingen van een getuige zijn vastgelegd. Daarnaast wordt informatie over een strafbaar feit in sommige gevallen vastgelegd in een mutatie rapport.

Het karakter en de functie van een proces-verbaal en een mutatie rapport verschillen in aanzienlijke mate. Terwijl processen-verbaal externe doeleinden dienen en meetellen als bewijs in een strafrechtelijke procedure, worden mutatie rapporten hoofdzakelijk opgesteld voor interne doeleinden. Zo kan het mutatie rapport uitkomst bieden wanneer een slachtoffer geen aangifte, maar melding wil doen van een incident en een politieambtenaar enkele gegevens daarvan toch in het bedrijfsprocessensysteem op wil nemen. Ook informatie over een voorval waarvan wel aangifte is gedaan die op het eerste gezicht niet van rechtstreeks belang is voor de zaak maar die andere politieambtenaren in een later stadium van het onderzoek wellicht van pas kan komen, wordt doorgaans in een mutatie rapport opgetekend. De schriftelijke verslaglegging in een mutatie rapport is in principe informeel en vormvrij.

Wanneer een slachtoffer zich bij de politie meldt om zich te beklagen over een feit dat naar het oordeel van een politieambtenaar niet strafbaar is, zal deze doorgaans in een mutatie rapport worden vastgelegd. Is een feit daarentegen strafbaar dan is het opnemen van een aangifte in principe de aangewezen weg (artikel 161 Sv). In discriminatiezaken ligt dat anders, aangezien de politie op verzoek van het slachtoffer altijd aangifte van discriminatie dient op te nemen, ook indien het geen strafbaar feit betreft. Achteraf en in overleg met het openbaar ministerie kan de aangifte alsnog als melding worden aangemerkt.

Besluit een politieambtenaar een voorval in een proces-verbaal vast te leggen dan wordt daaraan een aantal wettelijke eisen gesteld. Uit artikel 152 Sv blijkt dat in een proces-verbaal informatie dient te worden opgenomen over de door de politie opgespoorde feiten en de verrichte opsporingshandelingen. Aan de wijze waarop dit in een proces-verbaal wordt vastgelegd, stelt artikel 153 Sv vervolgens een aantal minimumeisen. Een proces-verbaal dient op ambtseed te

1 Haket 2007, p. 79.

worden opgemaakt, door de opsporingsambtenaar persoonlijk, voorzien van een dagtekening en zijn handtekening. Ook moet een politieambtenaar in het proces-verbaal zoveel mogelijk de redenen van wetenschap opgeven. Met de term redenen van wetenschap wordt bedoeld op de bronnen van kennis van datgene dat in het proces-verbaal is gerelateerd, ofwel de wijze waarop een politieambtenaar van de feiten heeft kennis genomen.² Politieambtenaren komen aan deze eis tegemoet door schriftelijk weer te geven met welke zintuigen iets is waargenomen. Dit resulteert in het proces-verbaal in passages als ‘ik zag...’, ‘ik hoorde...’ of ‘ik voelde...’.

Het opnemen van de redenen van wetenschap in het proces-verbaal dient er volgens Reijntjes toe dat waarnemingen en ondervindingen van een verbalisant kunnen worden onderscheiden van de conclusies die hij daaraan verbindt.³ Een politieambtenaar dient in een proces-verbaal in principe te volstaan met een zakelijke weergave van de feiten, zonder daaraan rechtstreeks conclusies te verbinden. Een proces-verbaal moet de lezer in staat stellen om conclusies te trekken, maar bevat die conclusies niet zelf.⁴ Het trekken van conclusies op basis van het politiedossier is voorbehouden aan de officier van justitie en de rechter. De in het proces-verbaal vermelde redenen van wetenschap maken het mogelijk om te beoordelen of een politieambtenaar geen ongeoorloofde conclusies heeft getrokken.

Ondanks de in artikel 152 Sv neergelegde verbaliseringsplicht, ontkomt een politieambtenaar in de praktijk niet aan een zekere selectie en waardering van de feiten. Wanneer alle door de politie verzamelde en door het slachtoffer, een verdachte of een getuige verstrekte informatie schriftelijk zou worden vastgelegd, wordt het strafdossier immers erg omvangrijk. Aangenomen wordt dat een politieambtenaar bij het opstellen van een proces-verbaal moet streven naar efficiëntie en overbodige details onvermeld dient te laten.⁵ Uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat schriftelijke verslaglegging door de politie achterwege kan blijven ‘ingeval hetgeen door hen is verricht of bevonden naar hun, aan toetsing door de officier van justitie onderworpen, oordeel redelijkerwijs niet van belang kan zijn voor enige door de rechter in het eindonderzoek te nemen beslissing’.⁶ Bij het beoordelen welke feiten en omstandigheden schriftelijk moeten worden vastgelegd, dient een politieambtenaar met andere woorden de relevantie daarvan voor ogen te houden voor de, in een eventuele strafrechtelijke procedure door de rechter te beantwoorden formele en materiële vragen uit artikel 348 en 350 Sv.

Met het oog op een, mogelijkerwijs op het politieonderzoek volgende strafrechtelijke procedure, zijn onder andere relevant de verschillende bestanddelen waaruit de delictsomschrijving is opgebouwd. In de diverse processen-verbaal waaruit het politiedossier bestaat, moeten politieambtenaren die feiten

2 Van Hoorn 2011, art. 153 Sv, aantekening 2 onder f.

3 Reijntjes 2001, aantekening 7 bij art. 153 Sv.

4 Huisman, Pranger & Steenwinkel 2009, p. 23.

5 Reijntjes 2001, art. 153 Sv, aantekening 7.2.

6 HR 19 december 1995, NJ 1996, 249.

opnemen die belastend of ontlastend bewijs opleveren met het oog op de te vervullen delictsbestanddelen. Om in een proces-verbaal zo precies en volledig mogelijk te zijn en geen belangrijke feiten over het hoofd te zien, gebruiken politieambtenaren in de praktijk vaak een geheugensteuntje. Zij besteden in ieder geval aandacht aan de feiten die betrekking hebben op de ‘zeven gouden W’s’: wie, wat, waar, wanneer, waarmee, waarom en op welke wijze.⁷

6.1.2 *Het proces-verbaal van aangifte*

Het proces-verbaal van aangifte vormt voor de politie veelal het startpunt van onderzoek en neemt in die zin een bijzondere positie in het opsporingsonderzoek in. De aangifte wordt in het politieonderzoek en in latere stadia van de strafrechtelijke procedure beschouwd als ‘het verhaal van de aangever’.⁸ Doordat op grond van artikel 163 lid 2 Sv is vereist dat de aangifte door de aangever of diens gevolmachtigde wordt ondertekend, krijgt deze ook formeel een persoonlijke status. In werkelijkheid kunnen politieambtenaren echter veel invloed uitoefenen op de inhoud van het proces-verbaal van aangifte. Dat wat schriftelijk is vastgelegd in het proces-verbaal niet zozeer een exacte weergave is van de visie van het slachtoffer op het gepleegde feit, maar de constructie daarvan door de politieambtenaar, kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende passage uit een aangifte:

‘Afgelopen vrijdag vond ik in de brievenbus van mijn woning voornoemd een kaars. Toen ik de kaars nader ging bekijken zag ik dat de kaars rood van kleur was. Tot mijn grote schrik zag ik dat er op de zijkant van de kaars een drietal hakenkruizen, zoals bekend van het fascistische nazi regime, op de kaars stonden afgebeeld. Ik ben hierdoor enorm geschokt en voel mij niet meer veilig in mijn eigen woning en leefomgeving. Ik voel mij door de handmatig opzettelijk op de kaars aangebrachte hakenkruizen zeer gediscrimineerd. Ik ervaar deze smakeloze post als zijnde een voorwerp waarin een uitlating openbaar wordt gemaakt die, naar de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap beledigend is, of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. Ik weet zeker dat de dader die deze kaars in mijn brievenbus heeft gedaan in de hal van de flat waar ik woon de opzettelijke bedoeling heeft gehad mij te discrimineren. Ik heb verder geen vijanden in mijn directe leefomgeving. Ik ben wel eens slachtoffer geworden van een misdrijf maar nog nooit op deze manier. Ik heb geen idee wie dit gedaan zou kunnen hebben.’

Bij het lezen van de bovenstaande passage zullen velen zich realiseren dat het vrij onwaarschijnlijk is dat het slachtoffer zijn of haar verhaal heeft gedaan op

7 Gross 1903.

8 Haket 2007, p. 79.

precies dezelfde wijze als schriftelijk door de politie is vastgelegd. Met name opvallend is dat de feiten worden gepresenteerd alsof zij door het slachtoffer aaneensluitend en zonder onderbrekingen zijn verteld en dat juridische termen en delictsbestanddelen worden vermeld waarvan het gemiddelde slachtoffer geen weet heeft. Dit doet reeds vermoeden dat het proces-verbaal van aangifte geen letterlijke weergave is van het verhaal van het slachtoffer.

In haar onderzoek naar de constructie en ontwikkeling van verhalen over verkrachting in het strafproces, vergelijkt Haket de gesprekken die tussen zedenrechercheurs en slachtoffers zijn gevoerd in het kader van het aangifteproces met de schriftelijke weergave daarvan in het proces-verbaal. Zij komt tot de conclusie dat politieambtenaren op een viertal manieren de aangifte van het slachtoffer kunnen beïnvloeden. Ten eerste geven politieambtenaar inhoudelijk sturing aan het verhaal door vragen te stellen. Een aangever vertelt niet uit zichzelf wat er is gebeurd, maar geeft antwoord op vragen van de politieambtenaar. Deze stelt veel, vaak gedetailleerde vragen en beïnvloedt op die manier wat de aangever vertelt.⁹ Van de vragen die zijn gesteld tijdens de aangifte is in het proces-verbaal meestal weinig of niets terug te vinden. 'Hoe tot de verklaringen gekomen is, welk vraag- en antwoordspel daaraan is voorafgegaan en hoe lang dat heeft geduurd, verraadt het proces-verbaal niet.'¹⁰ In het verhaal dat in het proces-verbaal terechtkomt, is het gesprek tussen de politieambtenaar en de aangever tot een geheel gemaakt. Er is een soort 'fusie' opgetreden tussen de bijdragen aan het gesprek van de politieambtenaar en het slachtoffer.¹¹

De tweede manier waarop politieambtenaren de aangifte van het slachtoffer kunnen beïnvloeden, hangt samen met de eerste en heeft betrekking op de regie die de politieambtenaar voert over het gesprek. Politieambtenaren bepalen voor een groot deel wat in een gesprek naar voren komt doordat zij vragen stellen en antwoorden accepteren of daarover doorvragen. Door hun kennis over het strafrechtelijke proces en hun positie als 'toegangspoort naar het strafrechtelijke traject' hebben ze de regie over het gesprek. Politieambtenaren hebben juridische redenen om de regie over het gesprek te houden, aangezien anders de kans bestaat dat een aangever niet ingaat op de informatie die nodig is om een juridisch relevante aangifte op papier te krijgen.¹²

Ten derde legt een politieambtenaar verbanden tussen gebeurtenissen en de wetgeving en beïnvloedt ook daarmee het proces-verbaal van aangifte.¹³ In de bovenstaande passage uit het proces-verbaal van aangifte is deze wijze van beïnvloeden duidelijk zichtbaar. Uit het gebruik van het woord 'opzettelijk' en de zinsnede 'een voorwerp waarin een uitlating openbaar wordt gemaakt die, naar de dader weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homo-seksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap

9 Haket 2007, p. 79.

10 De Hullu & Rüter 1992, p. 21.

11 Haket 2007, p. 88.

12 Haket 2007, p. 94.

13 Haket 2007, p. 79.

beledigend is, of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap¹⁴, blijkt dat een politieambtenaar de delictsomschrijving van artikel 137c en artikel 137d voor ogen had en de bestanddelen daarvan in het verhaal van het slachtoffer heeft verweven. De politieambtenaar die het proces-verbaal heeft opgesteld, heeft met andere woorden een vertaalslag proberen te maken van de sociale naar de juridische werkelijkheid.

De vierde door Haket onderscheide wijze waarop politieambtenaren invloed kunnen uitoefenen op het proces-verbaal van aangifte, is het helpen van het slachtoffer met het nemen van beslissingen. Deze wordt hier buiten beschouwing gelaten en komt aan bod in het volgende hoofdstuk, dat betrekking heeft op de behandeling en afhandeling van discriminatiezaken. Bij alle besproken manieren waarop politieambtenaren invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het proces-verbaal speelt de relevantie van de informatie voor het te leveren bewijs een aanzienlijke rol. Eerder werd reeds opgemerkt dat lang niet alles wat de betrokken partijen aan de politie vertellen schriftelijk wordt vastgelegd. De politie is slechts verplicht om die feiten en omstandigheden op schrift te stellen die met het oog op een eventueel door de rechter te nemen eindbeslissing relevant zijn. In een proces-verbaal wordt de werkelijkheid door een politieambtenaar met andere woorden gereduceerd tot datgene wat strafrechtelijk relevant is.¹⁴

6.2 Het fenomeen discriminatie gedeconstrueerd

In het voorgaande hebben we gezien dat processen-verbaal niet bestaan uit een willekeurige verzameling woorden en zinnen, maar dat zij zijn opgebouwd uit elementen die politieambtenaren van belang achten om te bewijzen dat een strafbaar feit is gepleegd. Als een proces-verbaal op een bepaalde manier wordt opgebouwd, is het andersom ook mogelijk achteraf vast te stellen welke factoren hebben bijgedragen aan het oordeel van de politieambtenaar dat sprake is van een strafbaar feit als discriminatie. Door middel van discoursanalyse heb ik processen-verbaal van aangifte en mutatie rapporten in discriminatiezaken als het ware gedeconstrueerd. Daarbij heb ik gezocht naar factoren die van invloed zijn geweest op de kwalificatiebeslissing van de politieambtenaar en de factoren die daarvoor van doorslaggevend belang zijn.

Voorafgaand aan de analyse is met behulp van de literatuur en beleidsdocumenten van de politie Amsterdam-Amstelland een tiental factoren vastgesteld die agenten naar alle waarschijnlijkheid zullen benoemen in discriminatiezaken. Dit zijn: zelfstandig strafbare verbale discriminatoire uitlatingen, niet zelfstandig strafbare verbale uitingen met discriminatoire context, het gekozen doelwit, met discriminatoire gedachtegoed geassocieerde symbolen en gebaren, persoons-

14 Myjer 2002, p. 27.

kenmerken van het slachtoffer, persoonskenmerken van de verdachte, eerdere ervaringen van het slachtoffer met de verdachte, de impact van het delict op het slachtoffer en de benoeming van het delict door het slachtoffer.¹⁵

Vervolgens is voor iedere zaak afzonderlijk bekeken welke van deze factoren de politieambtenaar in kwestie in het proces-verbaal van aangifte of het mutatiereport heeft vermeld. Dit is gedaan in zowel de zaken die door de behandelende politieambtenaar of een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd, als de zaken die weliswaar door de automatische zoekregel als potentiële discriminatiezaak zijn geïdentificeerd maar die dit stempel uiteindelijk niet hebben meegekregen. Zoals eerder al is opgemerkt fungeert de zoekregel als een controlemechanisme. Met behulp van een automatische zoekregel wordt in het bedrijfsprocessensysteem gezocht naar zaken die woorden bevatten die mogelijk-kerwijs duiden op een discriminatoire achtergrond, maar die door de behandelende politieambtenaar niet onder een discriminatiecode zijn geregistreerd. Eenmaal door de zoekregel gedetecteerd wordt een zaak aan een kwaliteitscontroleur voorgelegd die beoordeelt of deze alsnog als discriminatie dient te worden gekwalificeerd. Van de in totaal 301 zaken die door de zoekregel zijn gedetecteerd is een tweede beoordelaar slechts in 68 gevallen van mening geweest dat het een discriminatiezaak betreft. De overige 233 zaken zijn zowel door de behandelende politieambtenaar als door een tweede beoordelaar niet als discriminatie gekwalificeerd.

Nu de automatische zoekregel niet meer is dan een hulpmiddel om potentiële discriminatiezaken die in eerste instantie niet als zodanig zijn (h)erkend uit het bedrijfsprocessensysteem te filteren, is het uiteindelijk een politieambtenaar die de kwalificatiebeslissing dient te maken. Hoewel de door de zoekregel gedetecteerde zaken dus van een andere orde zijn dan de zaken die daadwerkelijk als discriminatie zijn gekwalificeerd, heb ik er niettemin voor gekozen deze in mijn analyse mee te nemen, al nemen zij ook daarbij een bijzondere positie in. Om zicht te krijgen op de factoren die van invloed zijn op de kwalificatiebeslissing heb ik mij voornamelijk gericht op de zaken waarin die positief is uitgevallen (lees; die hebben geleid tot de kwalificatiebeslissing discriminatie).

De door de zoekregel gedetecteerde zaken komen slechts in beeld voor zover zij aanvullende inzichten verschaffen in het verloop van de kwalificatiebeslissing. Zo merkt de zoekregel een zaak als potentiële discriminatiezaak aan vanwege het enkele feit dat een zelfstandig strafbare discriminerende belediging in het proces-verbaal van aangifte is opgenomen. Hoewel een dergelijke uitlating strikt gezien als een eenvoudige belediging met een discriminatoire achtergrond kan worden gekwalificeerd, kunnen er aanvullende omstandigheden zijn die de behandelende politieambtenaar of een kwaliteitscontroleur in zijn beoordeling heeft meegenomen en die hem ervan weerhouden de zaak onder een discriminatiecode te registreren. In dat opzicht kunnen de door de zoekregel gedetecteerde zaken soms een aanwijzing vormen voor factoren die de kwalificatiebeslissing van politieambtenaren negatief beïnvloeden.

15 Zie voor de verantwoording van de wijze waarop de discoursanalyse is uitgevoerd § 4.4.2.3.

Welke factoren politieambtenaren in processen-verbaal en mutatie rapporten vermelden en in welke mate, is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 6.1: Frequentie van de verschillende factoren

Factoren	Behandelende politieambtenaar		Gedetecteerd door zoekregel ¹⁶		Tweede beoordelaar	
	Aantal n=292	% van totaal	Aantal n=233	% van totaal	Aantal n=68	% van totaal
Strafbare uitlating	173	59,2	151	64,8	55	80,9
Benoeming delict slachtoffer	138	47,3	70	30,0	22	32,4
Persoonskenmerk slachtoffer	127	43,5	48	20,6	23	33,8
Impact slachtoffer	125	42,8	59	25,3	45	66,2
Contextuele uiting	79	27,1	16	6,9	15	22,1
Persoonskenmerk verdachte	70	24,0	45	19,3	17	25,0
Eerdere ervaringen verdachte	52	17,8	36	15,5	14	20,6
Discriminatoire symbolen	42	14,4	17	7,3	6	8,8
Doelwit	18	6,2	1	0,4	4	5,9
Discriminerende gebaren	5	1,7	3	1,3	2	2,9

Wat in het oog springt is dat in zaken die door de behandelende politieambtenaar of een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd in de meeste gevallen een zelfstandig strafbare discriminatoire uitlating is benoemd. In iets mindere mate, maar ook regelmatig vermeld zijn de benoeming van het delict als discriminatie door het slachtoffer, een persoonskenmerk van het slachtoffer die duidt op een discriminatoire achtergrond, bijvoorbeeld diens etnische afkomst en de impact die het delict op het slachtoffer heeft gehad. Uitlatingen die niet zelfstandig strafbaar zijn maar niettemin duiden op een discriminatoire context, persoonskenmerken van verdachten, eerdere aanvaringen die het slachtoffer en de verdachte hebben gehad en symbolen die worden geassocieerd met een discriminatoir gedachtegoed, zoals hakenkruisen, worden in mindere mate door politieambtenaren in het proces-verbaal vermeld. Ten slotte wordt door politieambtenaren nauwelijks ingegaan op het gekozen doelwit, bijvoorbeeld dat het een religieuze instelling of homo-ontmoetingsplaats betreft, en op discriminerende gebaren die zijn gemaakt.

16 De door de zoekregel gedetecteerde zaken zijn van een andere opmaak voorzien om te benadrukken dat zij niet op gelijke voet staan met de gevallen waarin de kwalificatiebeslissing positief is uitgevallen.

Op zichzelf zegt het getalsmatige voorkomen van de verschillende factoren niet zoveel. Omdat politieambtenaren veelal meer dan één factor in het proces-verbaal vermelden moeten zij met elkaar in samenhang worden beschouwd. Om die reden heb ik de zaken waarin een gelijk aantal factoren is benoemd met elkaar vergeleken. Deze kwantificering vormde een startpunt voor een verdere, inhoudelijke analyse.

Tabel 6.2: Aantal factoren benoemd in processen-verbaal

Hoeveelheid factoren	Behandelende politieambtenaar		Gedetecteerd door zoekregel		Tweede beoordelaar	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
0	3	1,0	9	3,7	-	-
1	68	23,3	84	36,1	9	13,2
2	68	23,3	86	36,9	18	26,5
3	46	15,8	37	15,9	20	29,5
4	65	22,2	13	5,7	9	13,2
5	32	11,0	4	1,7	10	14,7
6	8	2,7	-	-	2	2,9
7	-	-	-	-	-	-
8	2	0,7	-	-	-	-
Totaal	292	100%	233	100%	68	100%

In iets meer dan de helft van de zaken die door de behandelende politieambtenaar als discriminatie zijn gekwalificeerd zijn één of twee factoren in het proces-verbaal benoemd. Ook zaken met drie of vier factoren komen relatief veel voor. Bij de gevallen die door een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd, zijn de zaken met twee en drie factoren gezamenlijk goed voor de helft. Dat maar één factor in het proces-verbaal is benoemd komt in dit stadium daarentegen in mindere mate voor.

Zoals nog zal blijken is de hoeveelheid benoemde factoren niet direct maatgevend voor de kwaliteit van het proces-verbaal of voor de aannemelijkheid van de discriminatoire achtergrond van het delict. Dat ik er niettemin voor heb gekozen de zaken op basis van het aantal benoemde factoren te analyseren en deze indeling ook aanhoudt bij de bespreking van mijn bevindingen is omdat dit de mogelijkheid biedt terugkerende patronen te herkennen en inzichtelijk te maken. Daarbij zullen ter illustratie ook regelmatig passages uit de onder politieambtenaren gehouden focusgroepen de revue passeren.

6.2.1 Nul factoren

Dat een proces-verbaal of mutatierapport geen enkele factor bevat, komt maar weinig voor en alleen onder de gevallen die rechtstreeks door de behandelende

politieambtenaar als discriminatie zijn gekwalificeerd. Een kenmerkend voorbeeld daarvan is de zaak waarin een man aangifte heeft gedaan van belediging door zijn buurvrouw. In het proces-verbaal van aangifte zijn de gebeurtenissen als volgt omschreven:

‘Ik ben het slachtoffer geworden van belediging. Ik wil hier aangifte van doen. Op eerst genoemde dag, datum en tijdstip bevond ik mij in mijn woning. Aldaar ben ik beledigd op grond van bespuging in het gezicht. Ik denk niet dat de belediging heeft plaatsgevonden naar aanleiding van uiterlijke kenmerken, religieuze achtergrond(en), bepaalde gedragingen, kleding of taalgebruik. (...) Ik hing uit het toiletraam om te roken. Plotseling hoorde ik een rochelend geluid boven mij. Gelijk daarna voelde ik iets vallen op mijn rechter gezichtshelft en ook op mijn rechter arm. Ik keek gelijk verschrikt omhoog en zag dat mijn buurvrouw uit het raam hing en mij aan keek. Ik zag dat mijn buurvrouw gelijk haar woning weer binnen ging en het wc-raam weer sloot en begon te springen op de vloer. Ik zag dat er speeksel op mijn arm en op mijn gezicht zat. Mijn buurvrouw heeft mij dus opzettelijk bespuugd. Zij heeft dit denk ik gedaan omdat ze niet wil dat ik rook.’

Dat de belediging naar het oordeel van het slachtoffer geen discriminerend karakter heeft, heeft de politieambtenaar in kwestie er kennelijk niet van weerhouden deze toch als zodanig te registreren. Hoewel er het nodige gezegd kan worden van de juistheid van dit oordeel, geeft deze zaak wel blijk van de proactieve houding van sommige politieambtenaren. Dat een proces-verbaal van aangifte of mutatie-rapport vermeldt dat naar het oordeel van het slachtoffer geen sprake is van een discriminatoire achtergrond, wekt bij mij het vermoeden dat een politieambtenaar daarnaar expliciet heeft gevraagd.¹⁷

Kijken we bijvoorbeeld naar de bovenstaande passage uit een proces-verbaal van aangifte dan is onwaarschijnlijk dat het slachtoffer uit zichzelf en in exact die bewoordingen heeft gezegd: ‘Ik denk niet dat de belediging heeft plaatsgevonden naar aanleiding van uiterlijke kenmerken [en] religieuze achtergrond(en) (...)’ Aannemelijker is dat de politieambtenaar vanwege feiten en omstandigheden die niet in het proces-verbaal zijn opgenomen, het geval associeert met discriminatie en dat hij vervolgens heeft gevraagd naar de visie van het slachtoffer daarop. Blijkt deze geen aanwijzing te zien voor een discriminatoire achtergrond dan wordt de zaak in veel gevallen niet onder een discriminatiecode geregistreerd. In een klein aantal zaken, waaronder de bovenstaande, is het niet door het slachtoffer gedeelde vermoeden van een politieambtenaar voldoende reden geweest om deze als discriminatie te kwalificeren.

6.2.2 *Eén factor*

Er zijn slechts enkele factoren die voor politieambtenaren op zichzelf voldoende aanwijzing vormen voor het oordeel dat sprake is van discriminatie. In de meeste gevallen gaat het om een zelfstandig strafbare discriminatoire uitlatin-

17 Zie § 6.2.2.

gen, al zijn deze, zoals in het onderstaande zal blijken, voor verschillende uitleg vatbaar. Ook het enkele voorkomen van een hakenkruis vormt voor agenten een sterke aanwijzing om een zaak als discriminatie te kwalificeren. Op grond van andere dan deze twee factoren komen politieambtenaren nauwelijks tot het oordeel dat van discriminatie sprake is. Zij lijken vooral op zoek te zijn naar factoren op grond waarvan de discriminatoire achtergrond van een delict kan worden geobjectiveerd.

Zelfstandig strafbare discriminerende uitlatingen

De factor die behandelende politieambtenaren het vaakst benoemen in processen-verbaal of mutatierapporten is de zelfstandig strafbare discriminerende uitlating. Ook voor de tweede beoordelaar blijkt de zelfstandig strafbare uitlating een belangrijke factor te vormen bij de kwalificatie van een zaak als discriminatie. Dat een dergelijke uitlating een objectieve aanwijzing vormt waarmee de discriminatoire achtergrond van het delict in een strafrechtelijke procedure tenminste aannemelijk gemaakt kan worden, speelt daarbij hoogstwaarschijnlijk een belangrijke rol.

Wat maakt nu dat sommige zaken al door de behandelende politieambtenaar als discriminatiezaak zijn aangemerkt en andere pas door een tweede beoordelaar? Daarbij lijkt ten eerste de context waarin het delict is gepleegd een rol te spelen. Dit wordt duidelijk wanneer de gevallen die als discriminatie zijn gekwalificeerd worden afgezet tegen de zaken die door de zoekregel zijn geïdentificeerd als potentiële discriminatiezaak. Enerzijds zijn er de gevallen waarin discriminerende beledigingen door de ene burger aan de andere zijn geuit. Deze worden over het algemeen door de behandelde politieambtenaar onder een discriminatiecode weggeschreven, en wanneer die eerste beoordelaar de discriminatoire achtergrond van het delict niet (h)erkend vindt toevoeging van de discriminatiecode alsnog plaats door een kwaliteitscontroleur.

Er is echter een omstandigheid die de kwalificatiebeslissing in dit soort gevallen negatief kan beïnvloeden. Onder de gevallen die door de automatische zoekregel als potentiële discriminatiezaak zijn aangemerkt maar uiteindelijk niet zijn voorzien van een discriminatiecode, blijkt het aanzienlijk vaker voor te komen dat het slachtoffer eraan heeft bijgedragen dat de situatie escaleert. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in de zaak waarin een Marokkaanse voetballer en een Nederlandse scheidsrechter na afloop van een onrustige wedstrijd met elkaar in conflict komen. Als de voetballer tegen de scheidsrechter zegt dat hij de volgende keer niet meer welkom is bij deze club, krijgt hij een rode kaart en wordt hij door de scheidsrechter uitgemaakt voor 'kut Marokkaan'. Hoewel een discriminerende belediging is geuit, heeft dit er niet toe geleid dat de zaak als discriminatie is gekwalificeerd. Dat lijkt te volgen uit het verdere verloop van de gebeurtenissen. De door de scheidsrechter geuite discriminerende belediging valt namelijk in het niet bij de reactie van het slachtoffer. De voetballer geeft de scheidsrechter een kopstoot waardoor deze laatste een hoofdwond oploopt en bewusteloos neervalt op het veld. De scheidsrechter moet uiteindelijk met een ambulance naar het ziekenhuis worden vervoerd.

Worden discriminerende beledigingen door een burger aan een gezagsdrager geuit dan maakt het voor de kwalificatiebeslissing verschil welke scheldwoorden zijn gebruikt. Ten eerste blijken de woorden ‘kanker Jood’ en ‘homo’ in deze context door agenten verschillend te worden beoordeeld. In de meeste gevallen worden zij onder een discriminatiecode geregistreerd, maar soms ook niet. Uit de opmerking die door een lid van het interne homonetwerk werd gemaakt tijdens één van de focusgroepen blijkt waarom hij ervoor kiest dergelijke gevallen niet als discriminatie te kwalificeren en daarin krijgt hij bijval:

A: In onze registratie komen wij heel vaak ‘homo’ en ‘vuile homo’ tegen, maar dan gericht tegen politieambtenaren. Die laten we er uit, want anders is ook het einde zoek.

B: ‘Homo’ is tegenwoordig ook gewoon een algemeen scheldwoord zoals als ‘lul’.

A: Ja precies, daarom dus. Ik heb genoeg zaken gelezen waarin er wordt geroepen ‘homo’, maar daar geen enkele aanleiding voor is. Dan laat ik hem ook weg en komt hij niet in mijn registratie.

C: Dus de context is belangrijk waarin het gebeurt.

A: De context, ja.

B: Ik denk ook dat de kracht van bepaalde termen ook devalueert in de loop der jaren.

D: Ja, absoluut

B: Mensen worden harder in hun uitlatingen.

D: Het schokt de samenleving niet meer

A: Nee, het schokt niet meer.

Bij de woorden ‘racist’ of ‘nazi’ liggen de verhoudingen andersom. We hebben al gezien dat deze soms rechtstreeks door de behandelende politieambtenaar als discriminatie worden gekwalificeerd,¹⁸ maar in de meeste gevallen blijkt dit niet te gebeuren. Wanneer dergelijke zaken in eerste instantie – terecht – niet onder een discriminatiecode zijn geregistreerd worden zij vervolgens onder de aandacht van een tweede beoordelaar gebracht. In de zoekregel zijn de woorden ‘racist’ en ‘nazi’ namelijk als woorden aangemerkt die mogelijkwijs duiden op een discriminatoire context. Is een politieambtenaar voor ‘racist’ of ‘nazi’ uitgemaakt dan wordt de zaak soms alsnog door een tweede beoordelaar als discriminatie gekwalificeerd. Ook tijdens de focusgroepen bleek dat de meeste politieambtenaren een uitlating als ‘racist’ niet als discriminatie kwalificeren. Twee van de twaalf deelnemers zeiden deze wel onder een discriminatiecode weg te schrijven. Als één van hen door een collega wordt gevraagd waarom hij dit zou doen, is zijn antwoord: ‘Voor het geval dat het zo is, voor de zekerheid.’

Op dit punt blijkt een verschil in beoordeling te bestaan. Terwijl sommige agenten beledigingen van gezagsdragers niet slechts op basis van een – objectief gezien – discriminerende uitlating als discriminatie kwalificeren maar daarnaast waarde hechten aan de context waarin de uitlatingen zijn gedaan, zijn er andere die ook uitlatingen waarvan zij niet zeker weten of deze binnen de reikwijdte van de discriminatiewetgeving vallen onder een discriminatiecode wegschrijven.

18 Zie § 5.3.2.

Met discriminatoir gedachtegoed geassocieerde symbolen

Het enkele voorkomen van een hakenkruis blijkt voor veel politieambtenaren voldoende aanwijzing te zijn om een voorval als discriminatie te kwalificeren. Van deze zaken wordt het merendeel al door de behandelende politieambtenaar van een discriminatiecode voorzien en anders gebeurt dit alsnog door een tweede beoordelaar. Bij de gevallen waarin een met discriminatoir gedachtegoed geassocieerd symbool de enige benoemde factor is, gaat het om bekladdingen van de persoonlijke eigenschappen van slachtoffers van niet-Joodse of buitenlandse komaf en willekeurige objecten in de openbare ruimte. Een typerend voorbeeld van zo een zaak is de volgende:

‘Vannacht kwam ik thuis bij mijn woning. Ik liep naar de voordeur van mijn woning. Deze deur geeft toegang tot de 2e, 3e en 4e etage. Deze deur is ook vrij benaderbaar vanaf de openbare weg. Ik zag tot mijn verbazing dat er op mijn pas geschilderde voordeur een hakenkruis [symbool]¹⁹ stond. Ik zag dat het hakenkruis [symbool] ongeveer 15 centimeter bij 15 centimeter was. Ik zag dat het hakenkruis [symbool] kennelijk met een scherp voorwerp in de voordeur was gekerfd. Ik zag dat de grondverf door de groene toplaag heen kwam. Het hakenkruis bevond zich op een hoogte van ongeveer 1.50 meter. (...) Ik heb geen idee vanuit welke richting deze actie voortkomt. Ik heb met niemand ruzie. Ook heb ik de laatste tijd geen conflicten meer gehad. Het is voor mij een totale verrassing. Ook de bewoners van de 3e en 4e etage en zijn verrast en hebben geen idee waaruit dit allemaal voortkomt. Ik voel mij door deze actie bedreigd.’

Wanneer de persoonlijke eigenschappen van een slachtoffer het doelwit zijn van een bekladding met hakenkruisen wordt, evenals in de voorgaande zaak, in het proces-verbaal van aangifte aandacht besteed aan een vermoedelijke dader en diens motieven voor het plegen van het delict. Soms blijkt expliciet dat het slachtoffer niet het idee heeft dat uit racistisch oogpunt is gehandeld. Bijvoorbeeld omdat het slachtoffer goed contact heeft met de burens en niet het idee heeft dat het delict persoonlijk tegen hem of haar is gericht. Dergelijke passages getuigen, zoals in het voorgaande al is opgemerkt van een proactieve houding van politieambtenaren.

Hoeveel waarde politieambtenaren hechten aan de aanwezigheid van een hakenkruis op de plaats delict, wordt ook tijdens de focusgroepen duidelijk. Zo geven alle deelnemende politieambtenaren te kennen een geval waarin een elektriciteitshuisje is beklad met een hakenkruis onder een discriminatiecode te registreren. Toen ik vervolgens een aantal elementen aan de casus toevoegde die een discriminatoire achtergrond minder aannemelijk kunnen maken, werd het volgende gezegd:

19 De tussen blokhaken aangeduide factoren die voorkomen in de weergave van (gedeeltes van) processen-verbaal zijn door mij aangebracht als hulpmiddel bij het inventariseren van de factoren die politieambtenaren hebben benoemd om de kwalificatie dat in het voorliggende geval sprake is van discriminatie te onderbouwen.

O:²⁰ Stel je vindt een hakenkruis op een elektriciteitshuisje. Uiteindelijk weet je een verdachte te pakken, dat is namelijk iemand van een jaar of 20 die een avondje uit is geweest met vrienden. Onderweg van de kroeg naar huis heeft hij met een busje verf dat hij toevallig bij zich heeft op een elektriciteitshuisje een hakenkruis gespoten. Is dat dan discriminatie?

A: Ja, ik vind het heel raar dat je dat dan met je dronken hoofd doet.

B: Ja.

C: Ja, vind ik wel.

D: Ja, maar dan is het aan justitie om dat verhaal voor zoete koek aan te nemen of niet.

C: Bij openlijke geweldplegingen in de nachtelijke uren is er bijna altijd drank in het spel, dus waarom in dit geval dan ook niet?

D: Ze zeggen als je dronken bent dan komt je ware aard naar boven.

(...)

O: Maar denkt die verdachte dan bewust na over het gedachtegoed dat daarachter zit of is het gewoon een symbool waarmee je veel impact kan creëren?

E: Waarom doe je het dan? Zelfs als je dronken bent kom je er nog op om dat te doen...

Duidelijk is dat een hakenkruis bij politieambtenaren direct de associatie oproept met een discriminatoir gedachtegoed van de dader. Ook als uit de context waarin het delict is gepleegd lijkt te kunnen volgen dat deze eerder uit baldadigheid of een opwelling heeft gehandeld. Zodra het in iemands hoofd opkomt om een hakenkruis te gebruiken dan moet daar wel een kern van waarheid in zitten, zo redeneren zij. In die zin vormen hakenkruisen een nog sterkere aanwijzing dat van discriminatie sprake is dan discriminerende uitlatingen. Zij blijken voor agenten niet of nauwelijks voor verschillende invulling vatbaar te zijn.

Overige factoren

Slechts in een beperkt aantal gevallen heeft één van de overige factoren er op zichzelf toe kunnen leiden dat een zaak als discriminatie is gekwalificeerd. Dit bevestigt het beeld dat politieambtenaren op zoek zijn naar objectieve factoren als een zelfstandig strafbare discriminerende uitlating of een met discriminatoir gedachtegoed geassocieerd symbool die de discriminatoire achtergrond van een delict aannemelijk maken. Dit geldt het sterkst voor tweede beoordelaars. Zij komen niet of nauwelijks op grond van een andere dan een objectieve factor tot de conclusie dat sprake is van discriminatie.

Voor de behandelende politieambtenaar vormt een persoonskenmerk van het slachtoffer of de verdachte soms voldoende aanleiding om een incident onder een discriminatiecode te registreren. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een zaak waarin een buschauffeur vier jongens er op aanspreekt dat zij via de achterdeur de bus instappen, waardoor hij niet in de gelegenheid is om hun vervoersbewijzen te controleren. De jongens lopen daarop naar voren. Eenmaal bij de chauffeur aangekomen, spuugt één van de jongens de buschauffeur in zijn gezicht en

20 Onderzoekster.

rent vervolgens de bus uit. Over de verdachte vermeldt het proces-verbaal dat deze van Marokkaanse afkomst is. Naast de etnische afkomst van de verdachte vermeldt het proces-verbaal van aangifte geen andere factor die kan duiden op een discriminatoire achtergrond bij het delict.

6.2.3 Twee factoren

Ook wanneer het proces-verbaal van aangifte of een mutatie-rapport twee factoren bevat, maakt de zelfstandig strafbare discriminatoire uitlating daarvan vaak onderdeel uit. In aanvulling op zo een objectieve factor blijken politieambtenaren waarde te hechten aan de visie van het slachtoffer op de gebeurtenissen en gaan ze in op de impact van het delict op het slachtoffer of de benoeming van het delict door het slachtoffer als discriminatie. Hoe de impact van het delict door politieambtenaren wordt omschreven is evenwel afhankelijk van de context waarin deze is gepleegd en dit gegeven lijkt weer samen te hangen met de kans dat een zaak door de behandelende politieambtenaar als discriminatie wordt gekwalificeerd. Daarnaast blijkt het voor de vraag of, en zo ja in welk stadium, een voorval als discriminatiezaak wordt aangemerkt van belang of daarvan proces-verbaal van aangifte of een mutatie-rapport is opgemaakt. Is het laatste het geval, dan wordt de zaak niet of nauwelijks alsnog door een tweede beoordelaar als discriminatie gekwalificeerd. Gevallen van horecadiscriminatie maken, zoals in het onderstaande zal blijken, daarvan een bijzondere selectie uit.

Impact op het slachtoffer

In het voorgaande hebben we gezien dat de context waarin het delict is gepleegd een rol speelt bij de kwalificatiebeslissing. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen incidenten die tussen burgers onderling plaatsvinden en delicten die tegen een gezagsdrager zijn gericht. Dat politieambtenaren anders tegen beide soorten zaken aankijken, blijkt ook uit de manier waarop zij de impact van het delict in het proces-verbaal van aangifte beschrijven. De volgende passage uit een proces-verbaal van aangifte laat zien hoe de impact van een discriminatie-incident op een gezagsdrager doorgaans wordt weergegeven. Het gaat om een zaak waarin een Surinaamse parkeercontroleur een bekeuring heeft uitgeschreven omdat een auto midden op de rijbaan staat geparkeerd. Terwijl hij een praatje maakt met een vrachtwagenchauffeur die even verderop aan het laden en lossen is, komt de eigenaar van het voertuig aangelopen. De parkeercontroleur overhandigt hem de bon, waarna het volgende gebeurt:

‘Hierop vroeg de man mij waarom hij een bekeuring kreeg. Ik vertelde de man dat hij met zijn parkeergedrag de hele weg versperde. Ik zag dat de man hier nog al heftig op reageerde. Ik hoorde dat de man sprak met luide stem. Ik zei tegen de man dat hij zijn voertuig moest verwijderen. Ik zag dat de man in stapte. Ik zag dat hij naar mij keek en hoorde dat hij zei: “Bloedhond, kanker zwarte” [strafbare uitlating]. Ik zag dat de man met het voertuig wegreed. Ik zag dat het raam aan de bestuurderskant open stond. Ik zag en voelde vervolgens dat de man mij in het gezicht spuugde, via het open raam. Ik zag toen dat de man wegreed in de richting van (straat). Ik hoorde

van de vrachtwagenchauffeur dat er een telefoonnummer aan de achterzijde van het voertuig stond. Doordat de man mij in mijn gezicht spuugde voelde ik mij zeer beledigd zowel als persoon als in de functie die ik vervul. Doordat de man tegen mij zei “bloedhond” en “kanker zwarte” voel ik mij zeer beledigd als persoon en in de functie die ik vervul. De man deed de uitlatingen en het spugen in het openbaar. Verschillende mensen hebben het gezien en gehoord [impact delict].’

Wanneer een gezagsdrager slachtoffer is geworden van een discriminatie-incident blijft het vaak bij een zakelijke weergave van de impact van het delict. Uit de passage hierboven blijkt vooral dat de parkeercontroleur zich beledigd voelt in de functie die hij vervult. Dat verschillende mensen getuige van het incident waren lijkt de impact daarvan te vergroten. Op de emotionele impact van het delict op het slachtoffer wordt echter niet ingegaan.

Dit is anders wanneer een discriminatie-incident zich heeft afgespeeld tussen twee burgers. Het volgende geval is daarvan een typerend voorbeeld. De zaak draait om een conflict tussen een magazijnmedewerkster in een supermarkt en een klant die zij ervan beschuldigd te hebben gefraudeerd met het emballage-apparaat. Na tussenkomst van de dienstdoende beveiliging blijkt dit op een misverstand te berusten. Op het moment dat de magazijnmedewerkster uit het zicht is, uit de man zijn onvrede richting de beveiliging over de wijze waarop hij door haar is bejegend. Hij geeft aan een officiële klacht tegen de magazijnmedewerkster in te willen dienen. Deze blijkt het gesprek van achter de gesloten magazijndeuren meegeluisterd te hebben en zegt:

“Dat moet je dan maar doen stomme Jood” [strafbare uitlating]. Ik was verbijsterd. Ik stond daar in het bijzijn van het hoofd van de beveiliging en mijn zontje. Ik vroeg aan het hoofd van de beveiliging of hij het ook hoorde. Hij zei dat hij het ook hoorde en dat hij morgen contact op zou nemen met de filiaalmanager. Ik ben zelf niet Joods, maar mijn opa is van Joodse afkomst. Hij heeft gevangen gezeten in Auschwitz. Dat zijn toch dingen die bij mij opkomen als ik zoiets hoor [impact slachtoffer]. Ik voelde mij door deze opmerking dan ook beledigd.’

Vergelijken we deze passage met de voorgaande dan blijkt de beschrijving van de impact van het delict op het slachtoffer van veel persoonlijkere en emotionelere aard te zijn wanneer het slachtoffer een burger is. Gevallen waarin een incident zich tussen twee burgers heeft afgespeeld hebben ook een grotere kans om rechtstreeks door de behandelende politieambtenaar als discriminatie te worden gekwalificeerd, terwijl discriminatie-incidenten gericht tegen gezagsdragers vaker niet door de behandelende politieambtenaar onder een discriminatie-code wordt geregistreerd. Deze laatste gevallen maken het merendeel van de zaken uit die door een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd.

Of het verschil in impact van een delict op het slachtoffer verband houdt met de kans dat een voorval als discriminatie wordt aangemerkt valt niet met zekerheid te zeggen. Al lijkt een opmerking die tijdens één van de focusgroepen werd gemaakt dat wel te impliceren.

A: Je ziet het met belediging van politieagenten. In de tijd dat ik op straat liep, heb ik nooit een verbaal daarvoor uitgeschreven.

B: Wij waren niet te beledigen. Zo zijn wij groot geworden.

A: Je hebt een brede rug. Ze beledigen je uniform, maar niet jou. Ik heb nooit iemand aangehouden voor belediging en er is toch heel wat gezegd hoor in al die jaren. Nu wordt voor het minste of geringste aangehouden, al voor het roepen van 'hé sukkel'.

C: Ja, maar niet omdat de politieambtenaar zich beledigd voelt. Maar meer omdat hij vindt dat het niet gezegd kan worden.

Betrekken we de opmerkingen die door deze agenten worden gemaakt op discriminatie-incidenten, dan zou het kunnen zijn dat discriminerende uitlatingen tegen gezagsdragers in mindere mate worden opgevat als een persoonlijke belediging. Terwijl dat anders ligt wanneer een uitlating is gedaan tussen burgers onderling.

Mutatierapporten

Of en in welk stadium een voorval onder een discriminatiecode wordt geregistreerd, blijkt ermee samen te hangen of proces-verbaal van aangifte of een mutatierapport is opgemaakt. Van de gevallen die door de behandelende politieambtenaar als discriminatiezaak zijn aangemerkt is de ene helft in een mutatierapport vastgelegd en de andere helft in een proces-verbaal. Onder de zaken die door een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd komt het echter nauwelijks voor dat slechts een mutatierapport is opgemaakt. Wordt een gemuteerd discriminatie-incident niet direct door de behandelende politieambtenaar onder een discriminatiecode geregistreerd dan is het dus onwaarschijnlijk dat dit in een later stadium nog zal gebeuren.

Omdat een mutatierapport voornamelijk voor interne doeleinden wordt opgesteld en niet dient als bewijs in een strafrechtelijke procedure zijn de gebeurtenissen daarin veelal beknopt uiteengezet. Zo wordt in een zaak volstaan met deze omschrijving van de feiten:

'Melder kwam aan het bureau zijn verhaal doen. Hij voelt zich gediscrimineerd door een buurvrouw [benoeming delict]. De buurvrouw zou tegen hem "gek" en "bruintje" [strafbare uitlating] hebben gezegd.'

Het kan zijn dat de summiere beschrijving van de feiten en omstandigheden van een geval een tweede beoordelaar ervan weerhoudt een zaak als discriminatie te kwalificeren. Een andere mogelijkheid, die in hoofdstuk 7 aan bod komt, is dat een tweede beoordelaar eerder geneigd is een discriminatiecode toe te voegen wanneer een zaak strafrechtelijk dient te worden afgedaan. Bij mutatierapporten is dat in principe niet het geval.

Beroepsmatige uitsluiting: vanuit het perspectief van het slachtoffer

Wordt een in een mutatierapport vastgelegd incident als discriminatie aangemerkt dan is vaak ten minste een zelfstandig strafbare discriminatoire uitlating gedaan. Onder omstandigheden blijkt een persoonskenmerk van het slachtoffer

dat verband houdt met de discriminatiegrond en de benoeming van het delict als discriminatie door het slachtoffer, voor de behandelende politieambtenaar echter voldoende aanleiding te vormen om een zaak onder een discriminatiecode te registreren. Er zijn dan alleen factoren aanwezig die aansluiten bij het perspectief en de persoon van het slachtoffer. Dat dergelijke gevallen door een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd komt niet of nauwelijks voor. Zij zoeken immers vooral bevestiging in objectieve factoren en zijn bovendien niet snel geneigd een mutatie-rapport onder een discriminatiecode te registreren.

In de meeste gevallen waarin uitsluitend op basis van factoren die het perspectief van het slachtoffer betreffen is besloten een zaak als discriminatie te kwalificeren, gaat het om beroepsmatige uitsluiting. Wanneer een slachtoffer bij een discotheek wordt geweigerd bestaan vaak geen harde aanwijzingen dat dit op discriminatoire gronden is gebeurd. Dit oordeel is dan gebaseerd op het gevoel van het slachtoffer en daarvoor kan slechts ondersteuning worden gevonden in een persoonskenmerk van het slachtoffer die verband houdt met een van de wettelijke discriminatiegronden, bijvoorbeeld diens etnische achtergrond. De weigering kan echter evengoed ander oorzaken hebben; het slachtoffer heeft zich onbeschoft tegen de portier gedragen, is niet netjes genoeg gekleed of is aangeschoten. Dat het bij horecadiscriminatie veelal ontbreekt aan objectieve factoren die het vermoeden van het slachtoffer kunnen bevestigen, is voor sommige agenten reden het voorval niet als discriminatie te kwalificeren, zo blijkt uit de volgende passage uit één van de focusgroepen:

A: Je moet in zo een geval wel doorvragen.

O: Waar zou je dan op doorvragen?

B: Waarom hij denkt dat het vanwege zijn afkomst is. Zijn er bepaalde dingen gezegd?

A: Waar blijkt het uit?

C: Worden andere mensen wel binnen gelaten?

D: Zijn er meer mensen geweigerd?

E: Is het net geweest of was het gisteren, toen je stomdronken was en onverzorgd?

F: Het enige wat ik wel merk, waar wij ons vaak op blindstaren is er gezegd je bent een buitenlander dus je komt niet binnen.

(...)

O: Maar stel nou er is niets om zijn verhaal te ondersteunen. Er is niet gezegd: 'je bent buitenlander en je komt er niet in'. Wat zou je er dan mee doen?

A: Puur zoals hier kan ik er nog niets mee. Dan zeg ik: waarom dan, waarom denk je zelf?

O: Dan zegt hij dat is omdat ik Antilliaans ben, denk ik

D: Is dat gezegd? Nee, maar in zijn beleving is dat het wel. Dus zal je nader moeten onderzoeken wat er aan de hand is.

Politieambtenaren blijken geneigd door te vragen naar aanvullende factoren die de visie van het slachtoffer op de gebeurtenissen kunnen ondersteunen of juist ontkrachten. Zijn die er niet dan is dat voor de ene agent reden om geen actie te ondernemen (A) en voor een andere (D) is de beleving van het slachtoffer op

zichzelf voldoende om een onderzoek in te stellen. Daarover bestaan verschillende inzichten.

6.2.4 Drie factoren

Worden door politieambtenaren drie factoren in een proces-verbaal van aangifte of mutatie-rapport benoemd dan zijn dit voornamelijk de zelfstandig strafbare discriminerende uitlating, de benoeming van het delict als discriminatie door het slachtoffer en een persoonskenmerk van het slachtoffer of de verdachte die verband houdt met de discriminatiegrond. Wat bij een vergelijking tussen de zaken die door de behandelende politieambtenaar of een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd opvalt is dat sommige van hen er een andere definitie van discriminatie op nahouden dan anderen. Ook blijken een aandeel van het slachtoffer bij de gebeurtenissen en een voorafgaande relatie tussen de dader en het slachtoffer voor politieambtenaren veelal contra-indicaties te vormen bij de beslissing een voorval al dan niet onder een discriminatiecode te registreren. Is een discriminatie-incident gericht tegen een homoseksueel of een Joods slachtoffer dan vormt dit juist een versterkende factor.

De benoeming van het delict als discriminatie

Eerder is opgemerkt dat, hoewel het proces-verbaal van aangifte officieel het ‘verhaal’ van het slachtoffer bevat, politieambtenaren diverse mogelijkheden hebben om daarop invloed uit te oefenen.²¹ Eén van de manieren waarop zij dat kunnen doen is door het leggen van verbanden tussen de gebeurtenissen en de wetgeving. Valt in het proces-verbaal van aangifte te lezen ‘ik voel mij gediscrimineerd en beledigd’ of ‘ik wil aangifte doen van discriminatie en belediging’ dan is het goed mogelijk dat het slachtoffer dit niet exact zo heeft gezegd, maar dat een politieambtenaar daarmee aansluiting heeft gezocht bij de wettelijke bepalingen die volgens hem van toepassing zijn. Niettemin ben ik er in eerste instantie van uitgegaan dat dergelijke passages onder de factor ‘benoeming van het delict als discriminatie door het slachtoffer’ vallen. Een nadere analyse moest immers nog aantonen in hoeverre politieambtenaren daadwerkelijk de kwalificatie die het slachtoffer aan de gebeurtenissen geeft beïnvloeden.

Wat opvalt is dat de benoeming van het delict in het proces-verbaal van aangifte in het overgrote deel van de gevallen niet meer omvat dan dat het slachtoffer aangifte doet van discriminatie of dat deze zich door de gebeurtenissen gediscrimineerd voelt. Slechts een enkele keer wordt daarnaast ingegaan op één of meer bestanddelen van een discriminatiefact. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een zaak waarin een Marokkaanse man die is geweigerd bij een horecagelegenheid aangifte wil doen van discriminatie. In het proces-verbaal van aangifte worden de gebeurtenissen als volgt beschreven:

21 Zie § 6.2.2.

‘Ik wilde graag weten waarom ik in eerste instantie geweigerd werd dus ik besloot verhaal bij de portier te halen. Het gesprek met de portier ging als volgt: Op grond waarvan heeft u mij net geweigerd? Portier: het totaalplaatje klopte niet. Wat bedoelt u daarmee? Portier: Je ketting en natuurlijk je huidskleur [contextuele uitlating]. In mijn directe nabijheid waren geen andere personen die mijn verhaal kunnen bevestigen. Ik was op dat moment alleen met de portier. Ik had stellig de indruk dat de man mij bedoelde omdat hij zich direct tot mij richtte. Naar aanleiding van bovenstaande wens ik aangifte te doen van discriminatie [benoeming delict]. Art 137c lid 1: Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. De door de portier tegenover mij gedane uitlatingen waren uitsluitend en alleen gericht tegen mijn persoon. Op dat moment waren er geen andere mensen in mijn nabijheid. Ik ben er van overtuigd dat deze man zijn uitlatingen deed in relatie tot mijn huidskleur, uiterlijk en ras. Ik ben namelijk van Marokkaanse afkomst, ben geboren uit Marokkaanse ouders en heb daarom ook een Noord Afrikaans uiterlijk [persoonskenmerk slachtoffer]. Het kan niet anders zijn dan dat de man door het zien van mijn persoon tot deze uitlatingen kwam.’

Niet alleen wordt hier het delict benoemd als discriminatie, maar in het proces-verbaal van aangifte wordt bovendien uitdrukkelijk verwezen naar artikel 137c. Wat er ook zij van de juistheid van deze kwalificatie, deze zaak is één van de weinige gevallen waar in het proces-verbaal van aangifte expliciet de verschillende bestanddelen van de delictsomschrijving van het discriminatiefeit worden vermeld. Wel zijn er diverse zaken waarin één bestanddeel van een discriminatiefeit is benoemd, bijvoorbeeld de openbaarheid van de uitlating of het groepsaspect. Hoewel dit niet met zekerheid valt vast te stellen is het vanwege de verwijzing naar juridische elementen, waar het gemiddelde slachtoffer geen weet van heeft, aannemelijk dat een politieambtenaar in dergelijke gevallen de benoeming van het delict door het slachtoffer heeft beïnvloed.

In sommige gevallen vermeldt het proces-verbaal van aangifte dat het slachtoffer aangifte wil doen van een commuun delict als belediging of bedreiging en wordt vervolgens een direct verband gelegd met de discriminatoire achtergrond daarvan. Dit doet zich onder andere voor in een zaak waarin een Antilliaanse vrouw door een automobilist die vanaf de verkeerde kant een straat met eenrichtingsverkeer is ingereeden wordt beledigd. De gebeurtenissen zijn als volgt omschreven:

‘Ik zag dat er een grote man naast mijn auto stond, vermoedelijk de man die voorbij was gereden in de rode auto. Ik hoorde hem schreeuwen: “Zwarte aap” [strafbare uitlating]. Ik zag tevens dat hij mijn portier verder open rukte. Ik was op dat moment nog aan het bellen met mijn man en zag dat de man schrok dat ik aan het bellen was. Ik zag hierop de man weglopen. (...) Ik voel mij heel zwaar beledigd en vind dit zo erg, omdat ik de opmerking “zwarte aap” een racistische belediging vind [benoeming delict]. Ik heb het er geestelijk erg moeilijk mee om voor een “zwarte aap” uitgemakt te worden. Ik vind het tevens erg, omdat ik niet degene was die de fout maakte. Ik wil dat de man die de belediging maakte hiervoor gestraft wordt op welke manier

dan ook. Ik vind dit absoluut niet kunnen. Ik had dit totaal niet verwacht, omdat de man er netjes uitzag en ik altijd dacht dat deze mensen net en beschaafd zijn [impact slachtoffer].⁷

Dat de politieambtenaar in kwestie niet de term discriminatie heeft gebruikt, maar de belediging wel in één adem noemt met de racistische of discriminatoire achtergrond daarvan, doet vermoeden dat hij heeft wil duiden op commune discriminatie. In de meeste gevallen worden het commune delict en de discriminatoire achtergrond namelijk niet zo duidelijk van elkaar onderscheiden in het proces-verbaal van aangifte. Veel gebruikelijker is dat daarin slechts wordt vermeld dat het slachtoffer zich gediscrimineerd en beledigd voelt. De visie van het slachtoffer op de gebeurtenissen wordt in dergelijke gevallen niet in verband gebracht met wat de wetgeving daarover bepaalt. Het is dan de vraag welke delictsomschrijving de agent bij het opstellen van het proces-verbaal voor ogen heeft gehad. Zou hij voor de term discriminatie soms aansluiting zoeken bij de betekenis die daaraan door het slachtoffer wordt gegeven?

De zaken waarin het proces-verbaal van aangifte verwijst naar één of meer bestanddelen van een discriminatiefait en die waarin het commune delict en de discriminatoire achtergrond los van elkaar worden vermeld, zijn allemaal door de behandelende politieambtenaar onder een discriminatiecode geregistreerd. Dit vormt mijns inziens een aanwijzing dat deze zich bewust is geweest van de wet en de Aanwijzing. Er zijn echter ook agenten voor wie een eenvoudige belediging met een discriminatoire achtergrond geen aanleiding vormt het delict als discriminatie te kwalificeren. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat zij er niet van op de hoogte zijn dat naast de in het Wetboek van Strafrecht genoemde discriminatiedelicten nog een andere vorm van discriminatie bestaat die de politie op grond van de Aanwijzing herkenbaar in het bedrijfsprocessen-systeem dient te registreren.

Neem bijvoorbeeld de zaak waarin een jonge Antilliaanse moeder met haar Nederlandse onderbuurvrouw onenigheid heeft over een fiets die deze laatste in de gemeenschappelijke hal heeft staan. Daardoor kan de Antilliaanse vrouw er niet door met haar kinderwagen. Sinds zij haar onderbuurvrouw heeft verzocht om haar fiets te verplaatsen, klaagt deze veelvuldig over geluidsoverlast bij het Antilliaanse gezin. Ook heeft de Nederlandse onderbuurvrouw haar uitgescholden voor: 'kutnegerin, ga terug naar je apenland' en heeft zij een envelop met daarop allerhande discriminerende teksten door de brievenbus gedaan. Een tweede beoordelaar heeft bij deze zaak de opmerking geplaatst: 'is wel belediging, echter te weinig voor discriminatie'. In een zaak waarin een voetganger bij het oversteken van de straat door een automobilist met een negroïde uiterlijk is uitgescholden voor 'vieze vuile stinkende homo', doet iets vergelijkbaars zich voor. De kwaliteitscontroleur die dit voorval na detectie door de automatische zoekregel heeft beoordeeld merkt op: 'betreft belediging' en registreert de zaak niet onder een discriminatiecode. Dit zijn evidente gevallen waarin een tweede beoordelaar onvoldoende weet of onderkent dat hij met commune discriminatie te maken heeft.

Het blijkt dus dat politieambtenaren er verschillende definities van discriminatie op na kunnen houden. Terwijl beledigingen met een discriminatoire achtergrond voor de ene politieambtenaar aanleiding vormen een zaak onder een discriminatiecode te registreren geldt dat voor de andere juist niet. Hoewel niet valt uit te sluiten dat bij het maken van de kwalificatiebeslissing ook bewijskwesties of opportuniteitsoverwegingen meespelen, lijken de verschillen met name voort te komen uit het feit dat politieambtenaren geen helder onderscheid maken tussen specifieke en commune discriminatie. Uit enkele opmerkingen van tweede beoordelaars blijkt dat zij een enge definitie van discriminatie hanteren en daaronder alleen specifieke discriminatie verstaan. Politieambtenaren die beledigingen met een discriminatoire achtergrond wel als discriminatie kwalificeren hanteren kennelijk een ruimere definitie daarvan. De verwarring die bij politieambtenaren over de inhoud van het discriminatiebegrip bestaan kan aan de hand van de volgende passage uit de focusgroepen worden geïllustreerd. Toen ik de deelnemende agenten vroeg de uitlating ‘kom hier vuile homo, dan sla ik je kop eraf’ te kwalificeren, vond deze discussie plaats:

- A: Het woordje ‘vuile’ maakt het discriminatie.
 B: Maar hij zegt het niet voor de hele groep. Hij zegt niet: ‘alle homo’s zijn vuil’.
 A: Hij zegt niet meneer homo, hij zegt ‘vuile homo’. Stel dat ik naar iemand roep ‘vuile Marokkaan’, dan is het discriminatie hoor volgens mij.
 B: Nou het is in ieder geval een belediging.
 C: Discriminatie.
 A: Een belediging over mijn afkomst, dus dat is discriminatie.
 B: Absoluut.
 C: Dat is dan toch discriminatie?
 A: Volgens mij ook hoor.
 B: Ja, echt?
 D: Discriminatie heeft iets met groepen te maken.
 A: Ja, maar de Marokkaan is een groep, de homo is een groep.
 C: Ja.
 A: Dus als je zegt ‘vuile homo’ dan beledig je een groep.
 D: Maar hij discrimineert alleen die man, die homo.
 A: Ja, maar hij zegt niet die man, hij zegt homo en dat is toch een groep. Als jij zegt ‘vuile Marokkaan’ dan is het discriminerend.
 B: Het is een discriminerende belediging, absoluut.
 [Er wordt gelachen]
 A: Misschien kan de mevrouw van de universiteit uitleg geven?

De agenten die hier aan het woord zijn verschillen van mening over wat nu eigenlijk onder discriminatie moet worden verstaan. Twee van hen (B en D) reserveren deze term exclusief voor specifieke discriminatie, terwijl discriminatie voor de andere twee (A en C) meer een verzamelterm is waaronder ook commune discriminatie valt. We zien hier dat de definitie van discriminatie onderling uiteen kan lopen. Dit leidt tot verwarring onder politieambtenaren en dat is van invloed op het registratieproces. We hebben immers gezien dat het van de definitie die de agenten die een voorval onder ogen krijgen hanteren

afhankelijk is of gevallen van commune discriminatie onder een discriminatiecode worden geregistreerd.

Contra-indicaties en versterkende factoren

De kwalificatiebeslissing wordt verder beïnvloed door de aanwezigheid van enkele omstandigheden die voor politieambtenaren ofwel een contra-indicatie vormen ofwel een versterkende factor. Eerder is al opgemerkt dat een aandeel van het slachtoffer bij de escalatie van de gebeurtenissen de kans vergroot dat een voorval niet onder een discriminatiecode wordt geregistreerd. Deze omstandigheid wordt door de meeste politieambtenaren gezien als een contra-indicatie. Er is nog een andere factor die de beslissing om een zaak onder een discriminatiecode te registreren negatief lijkt te beïnvloeden, een voorafgaande relatie tussen de dader en het slachtoffer. Onder de gevallen die door de automatische zoekregel zijn gedetecteerd, maar niet door de behandelende politieambtenaar en ook niet door een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd, komt het vaker voor dat het slachtoffer en de verdachte met elkaar zijn verwickeld in een langlopende burenruzie. Ook kan het zijn dat zij op een andere manier in een relatie tot elkaar staan, bijvoorbeeld als collega's of familie van elkaar zijn. Een opmerking van één van de deelnemers aan de focusgroepen geeft goed weer waarom deze omstandigheid voor sommige politieambtenaren een contra-indicatie vormt.

‘Dat zijn vaak grensgevallen, burenruzies waar al een verhaal aan vastzit van overlast. Dan heb je een escalatiemoment waarbij iemand iets roept wat hij eigenlijk helemaal niet zo bedoelt. Hij roept het meer omdat het een primaire reactie is.’

Politieambtenaren proberen zich veelal een beeld te vormen van de bedoelingen van de verdachte en hechten daarbij waarde aan de context waarin het delict is gepleegd. Als al een relatie bestaat met het slachtoffer voorafgaand aan het discriminatie-incident wordt dit door velen zo worden uitgelegd dat de dader niet echt discriminerende bedoelingen heeft, maar handelt uit frustratie. Overigens bestaan hierover wel verschillende inzichten. Dit blijkt uit de reactie van een andere deelnemer aan de focusgroepen op de bovenstaande opmerking van zijn collega.

‘Maar het is wel uitgesproken. Dat is een feit. Wat daarachter heeft gezeten, de beweegreden doet er niet toe. Uitgesproken is uitgesproken, daar moeten we het mee gaan doen. Natuurlijk kan je snappen en begrijpen, maar het is uitgesproken.’

Waar de ene agent verder kijkt dan een discriminerende uitlating alleen en als het ware op zoek is naar een discriminatoir motief, hecht de andere geen waarde aan de subjectieve beleving van de verdachte en objectiveert de discriminatoire achtergrond van het delict. In het algemeen geldt echter dat politieambtenaren minder snel geneigd zijn om een voorval waarin tussen het slachtoffer en de verdachte al een relatie bestaat als discriminatie te kwalificeren.

Tot slot zijn er ook omstandigheden die de kans vergroten dat een zaak onder een discriminatiecode wordt geregistreerd. Daarvan is sprake wanneer een slachtoffer is gediscrimineerd op grond van zijn seksuele gerichtheid of op grond van het Joods-zijn. Bij Amsterdamse politieambtenaren lijkt er een verhoogde gevoeligheid te zijn voor incidenten waarin één van deze twee discriminatiegronden van toepassing is. Het komt vrij weinig voor dat een dergelijke geval zich onder de zaken bevindt die door de automatische zoekregel als potentiële discriminatiezaak zijn aangemerkt. Tenminste niet wanneer het een incident tussen twee burgers plaatsvindt en het slachtoffer ook daadwerkelijk homoseksueel of Joods is. Door politieambtenaren lijkt derhalve ook van belang te worden geacht of het discriminatie-incident doel treft en het slachtoffer van de betreffende groep deel uitmaakt.

6.2.5 Vier factoren

De zaken met vier factoren bevestigen grotendeels het beeld dat in het voorgaande al uiteen is gezet. Wat betreft de in het proces-verbaal benoemde factoren, de uiteenlopende definitie van politieambtenaren en de contra-indicaties en versterkende factoren. Wanneer meer factoren in het proces-verbaal van aangifte zijn benoemd, wordt daarnaast aan het perspectief van het slachtoffer een andere, meer zelfstandige rol toegekend. Ook blijkt de wijze waarop het registratiesysteem bij de politie Amsterdam-Amstelland is ingericht bepaalde neveneffecten te hebben die een verschillende definitie van politieambtenaren in de hand werken. Welke dat precies zijn komt nog aan de orde.

Het perspectief van het slachtoffer

In diverse gevallen met vier factoren die onder een discriminatiecode zijn geregistreerd, heeft de verdachte geen zelfstandig strafbare discriminerende uitlatingen gedaan. Zo komt het voor dat een uiting die duidt op een discriminatoire context in combinatie met een persoonskenmerk van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en de benoeming van het delict door het slachtoffer ertoe hebben geleid dat deze door een politieambtenaar als discriminatie is gekwalificeerd. Dit is onder andere het geval in de zaak waarin een Surinaamse vrouw bij het baantjes trekken in het zwembad van een man die haar voorbij zwemt een trap krijgt en wanneer zij hem daarop aanspreekt wordt uitgescholden. De volgende passage is afkomstig uit het proces-verbaal van aangifte:

‘Ik zei tegen de man: “U schopte net wel heel hard tegen mij aan. Mijn arm doet er nu nog pijn van.” Op dat moment viel hij enorm tegen mij uit. Ik hoorde hem zeggen: “Je zwemt veel te langzaam. Dit is een snelle baan. Doe die bril van je kop af, dan kun je het zelf lezen.” Waarop ik antwoordde: “Ik zwem niet langzaam. Ik ben al een uur in het zwembad. Ik zwem borstcrawl en schoolslag.” Hij viel mij in de rede en ik hoorde hem met verheven stem zeggen: “Ach wijf, hou toch je kop. Je moet hier gewoon oprotten! Rot op uit die baan. Rot op uit het zwembad. Je hoort hier niet thuis! Je redt het niet. Rot op hier vandaan!” [contextuele uitlating] Ik wist uit

stomheid niets te zeggen. Toen drong het tot mij door dat die trap niet per ongeluk was, maar doelbewust en met opzet. Dit baseer ik op zijn reactie toen ik hem aansprak dat hij tegen mij aan gezwommen was. Ik had sterk het vermoeden dat het om mijn huidskleur ging [persoonskenmerk slachtoffer]. Ik voelde mij op dat moment echt gediscrimineerd [benoeming delict]. Vooral de woorden: “je hoort hier niet” hebben mij echt gekwetst [impact slachtoffer].’

Duidelijk zal zijn dat het perspectief van het slachtoffer in deze zaak een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de kwalificatie van het delict als discriminatie. Op zichzelf beschouwd geven de woorden van de man immers niet direct aanleiding tot het vermoeden dat sprake is van discriminatie. De discriminerende betekenis daarvan wordt vooral afgeleid uit de etnische afkomst van het slachtoffer en de visie van het slachtoffer op de gebeurtenissen. In vergelijking met de zelfstandig strafbare discriminatoire uitlating, vormt een uiting die duidt op een discriminatoire context een minder harde aanwijzing dat sprake is van discriminatie. Wanneer dit de enige of één van de weinige factor is die duidt op een discriminatoire achtergrond wordt een dergelijk geval vrijwel nooit als discriminatie gekwalificeerd. Zodra daarvoor bevestiging kan worden gevonden in verschillende andere factoren neemt die kans echter toe en komt het ook voor dat een tweede beoordelaar de zaak alsnog als discriminatie kwalificeert.

Daar staat tegenover dat de perceptie van het slachtoffer op de gebeurtenissen juist geen doorslaggevende rol lijkt te hebben als een zelfstandig strafbare discriminatoire uitlating is gedaan. Wanneer het slachtoffer dan aangeeft zich niet gediscrimineerd te voelen, is dit veelal niet van invloed op de kwalificatiebeslissing van een politieambtenaar. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een zaak waarin een man op naaldhakken meeloopt in een modeshow voor homotolerantie. Terwijl hij over de catwalk loopt, wordt hij door mensen uit het publiek uitgescholden voor ‘kankerhomo’ en ‘tyfushomo’ en wordt hij mishandeld. Dat het slachtoffer het allemaal niet zo zwaar opneemt blijkt uit de volgende twee passages uit het proces-verbaal van aangifte.

‘Tijdens het lopen hoorde ik wat geluiden vanuit het publiek komen. Dit waren zowel positieve als negatieve geluiden. Een positief geluid was dat iemand uit het publiek zei dat hij respect voor mij had. Ook hoorde ik mensen woorden roepen zoals “kankerhomo”, “tyfushomo” [verbale discriminatoire uitlating] en nog meer van dit soort woorden. Ik heb niet gezien welke mensen dit riepen. Ik stoor me hier niet aan omdat ik aan het werk was en werk is werk en dan sluit ik mij helemaal af. Ik voelde mij niet gediscrimineerd door deze woorden [impact slachtoffer]. (...)
Nadat ik de klap had gehad reageerde ik heel laconiek. Ik dacht dat het allemaal wel meeviel. Mijn vriend vertelde mij dat mijn neus scheef stond. Het was al laat toen hij dit vertelde. Ik ben hierna naar huis gegaan en de dag erna zag ik dat mijn neus echt scheef stond. Ik ben toen naar het ziekenhuis gegaan. Aldaar constateerde mijn behandelend arts dat ik een septum deviatie had oftewel een scheefstand van mijn neusschot [impact slachtoffer].’

Hoewel het slachtoffer expliciet aangeeft dat hij zich niet gediscrimineerd voelt, heeft de politieambtenaar in kwestie het voorval geregistreerd als discriminatie-

zaak. Van iets vergelijkbaars is sprake wanneer twee politieagenten in burger er getuige van zijn dat een zichtbaar Joodse man door een drietal jongen op straat wordt nageroepen ‘kankerjood’ en ‘Hamas’. De politieambtenaren spreken de Joodse man aan en stellen voor aangifte van het voorval op te nemen. Het slachtoffer geeft echter te kennen geen prijs te stellen op inmenging van de politie. Terug gekomen op het politiebureau leggen de agenten het voorval wel schriftelijk vast in een mutatie-rapport en voorzien deze van een discriminatiecode.

Het voorgaande leert dat het perspectief van het slachtoffer de kwalificatiebeslissing van een politieambtenaar in positieve zin kan beïnvloeden wanneer er op zichzelf te weinig objectieve aanwijzingen om een discriminatoire achtergrond vast te stellen. Andersom, indien daarvoor wel objectieve aanwijzingen bestaan, kan het perspectief van het slachtoffer daarin echter niet of nauwelijks verandering brengen. Dat wil zeggen, voor zover de politie al van zo een zaak op de hoogte raakt. Wanneer een slachtoffer zich niet gediscrimineerd voelt en geen andere strafbare feiten zijn gepleegd, zal deze immers weinig reden hebben om zich bij de politie te melden.

Neveneffecten van het registratiesysteem

Het registratiesysteem van de politie voorziet in verschillende momenten waarop een incident als discriminatie kan worden gekwalificeerd. Wanneer dat niet al door de behandelende politieambtenaar is gedaan, vormt de zoekregel een controlemechanisme door potentiële discriminatiezaken aan een tweede beoordelaar voor te leggen. Daarnaast zijn er nog leden van interne netwerken en taakaccenthouders discriminatie die handmatig het systeem doorzoeken om incidenten op het spoor te komen die naar hun mening onder een discriminatiecode hadden moeten worden geregistreerd. Er zijn dus drie verschillende stadia waarin een politieambtenaar een incident als discriminatie kan definiëren. Dat het registratiesysteem er op is ingericht zoveel mogelijk daarvoor in aanmerking komende zaken onder een discriminatiecode geregistreerd te krijgen, heeft niet slechts positieve effecten. In sommige gevallen blijkt het verschillen in de door de politieambtenaren gehanteerde definitie van discriminatie in de hand te werken.

Zo komt het verschillende malen voor dat één zaak in eerste instantie niet door de behandelende politieambtenaar als discriminatiezaak is aangemerkt en ook niet na detectie door de automatische zoekregel door een tweede beoordelaar, maar dat in een nog later stadium aan de zaak een discriminatiecode aan de zaak is toegekend. In dergelijke zaken valt veelal niet te achterhalen wie de zaak uiteindelijk als discriminatiezaak heeft geregistreerd, maar aannemelijk is dat een lid van een intern netwerk of een taakaccenthouder discriminatie daarvoor verantwoordelijk is. Vooral het homonetwerk levert de nodige inspanningen om discriminatie-incidenten ‘boven water’ te krijgen en herkenbaar in het bedrijfsprocessensysteem te registreren wanneer dit door de behandelende politieambtenaar en soms ook door de tweede beoordelaar is nagelaten. Van de meer dan twintig taakaccenthouders discriminatie blijkt er slechts een enkeling te zijn die

actief zoekt naar incidenten die volgens hem alsnog als discriminatie dienen te worden gekwalificeerd.

Daarnaast zijn er gevallen waaraan door een tweede beoordelaar de code ‘homogereleerd incident’ is toegevoegd. Deze lijkt dus van mening te zijn dat sprake is van een discriminatie-incident. De zaken die onder deze code zijn geregistreerd worden door het Regioproject Discriminatie echter niet meegeteld als discriminatiezaak. De code ‘homogereleerd incident’ wordt normaal gesproken gebruikt door het interne homonetwerk om zaken mee aan te duiden waarin de homoseksuele geaardheid van het slachtoffer vermoedelijk wel een rol heeft gespeeld, maar waarin het delict formeel niet als discriminatie gekwalificeerd kan worden. Of de tweede beoordelaar zich daarvan bewust is geweest, is maar zeer de vraag. De veelheid aan codes waaruit agenten kunnen kiezen om aangeven dat naar hun oordeel sprake is van discriminatie lijkt onbedoeld te leiden tot verschillende definiëringen.

Een laatste aspect van het registratiesysteem dat een verschillende definitie van politieambtenaren in de hand werkt en dat eerder al aan bod is gekomen, is dat de automatische zoekregel een aantal woorden bevat die strikt gezien niet onder de wettelijke discriminatiegronden vallen, zoals ‘racist’ of ‘nazi’. Wanneer dergelijke gevallen in eerste instantie niet door de behandelende politieambtenaar onder een discriminatiecode wordt geregistreerd wordt daarmee de mogelijkheid gecreëerd dat een tweede beoordelaar dat alsnog doet. Dat blijkt ook voor te komen.

6.2.6 Vijf, zes en acht factoren

De zaken waarin het proces-verbaal van aangifte vijf, zes en acht factoren bevat lenen zich voor een gezamenlijke bespreking. Enerzijds is er maar een beperkt aantal zaken waarin een politieambtenaar vijf of meer factoren heeft benoemd en anderzijds bevestigen zij het beeld dat al eerder in deze paragraaf naar voren kwam. Factoren die het meest worden benoemd, zijn de zelfstandig strafbare discriminatoire uitlating, de benoeming van het delict door het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en persoonskenmerken van het slachtoffer en de verdachte. Politieambtenaren zijn dus allereerst op zoek naar een objectieve factor die de discriminatoire achtergrond van een delict kan bevestigen, zoals een discriminerende belediging. Vervolgens hechten zij waarde aan meer subjectieve factoren die de visie van het slachtoffer op de gebeurtenissen bevat. In aanvulling daarop gaan zij in op persoonskenmerken van het slachtoffer en de verdachte die een discriminatoire achtergrond aannemelijk maken.

In het algemeen geldt dat hoe meer factoren in een proces-verbaal van aangifte zijn benoemd, hoe groter de kans dat een zaak uiteindelijk als discriminatie wordt gekwalificeerd. Voor zover zij niet al door de behandelende politieambtenaar onder een discriminatiecode zijn geregistreerd, wordt dit alsnog door een tweede beoordelaar gedaan. Er blijken weinig tot geen zaken te zijn met meer dan vijf factoren die niet als discriminatie worden gekwalificeerd.

Een geval waarin een homoseksuele man in de omgeving van zijn woning regelmatig wordt uitgescholden door een groep Marokkaanse buurjongens voor ‘homo’ en ‘flikker’, illustreert veel elementen die van invloed zijn op de kwalificatiebeslissing. De gebeurtenissen zijn in het proces-verbaal van aangifte als volgt omschreven:

‘Ik doe aangifte terzake discriminatie en belediging [benoeming slachtoffer]. Ik heb sinds 1998 eigenlijk elke zomer last van discriminerende opmerkingen [eerdere ervaringen]. Inhoudelijk gaat het nergens over het zijn altijd opmerkingen als “Homo” of “Flikker” [strafbare uitlating]. Maar het gaat wel structureel door en het haalt het bloed onder je nagels vandaan want als je ze aanspreekt dan spelen ze de vermoorde onschuld. De jongens die ik bedoel zijn jongens met Marokkaanse ouders [persoonskenmerk verdachte]. Vandaag heb ik met de fiets boodschappen gedaan. Ik reed richting huis en toen ik de wijk in reed passeerde ik een groepje van vijf jongens die daar met elkaar stonden te praten. Ik zag dat in de groep twee jongens stonden die mij wel eens vaker hebben uitgescholden voor “Homo” of “Flikker” als ik langs hen kwam [eerdere ervaringen]. Ik ben in het verleden wel eens omgereden als ik een groepje van die jongens zag staan in de straat. Ik deed dit om de wijste te zijn en te voorkomen dat ik in een nare situatie terecht kwam. Eigenlijk is dit te gek voor woorden, ik bedoel ik moet van A naar B en als ik die jongens zie staan dan besluit ik maar om te rijden. De jongens belemmeren mij dus buitengewoon in mijn vrijheid [impact slachtoffer]. Nu ik ze zag reed ik gewoon langs en op dat moment hoorde ik iemand zeggen tegen mij, want er was niemand anders, “Homo” [strafbare uitlating]. (...) Ik voel mij door de uitlatingen van de jongens in de buurt, waartoe ook de jongens behoren die zijn gearresteerd met mij, ernstig in mijn waardigheid aangetast [impact slachtoffer]. Ik ben homoseksueel maar ik loop daar niet overdreven mee te koop [persoonskenmerk slachtoffer], ik ben een normaal mens, de uitlatingen van de jongens belemmeren mij ernstig in mijn bewegingsvrijheid [impact slachtoffer]. De jongens laten zich in het openbaar opzettelijk beledigend uit met de woorden “Homo” en “Flikker” over mijn homoseksualiteit.’

Wat hier niet naar voren komt maar wel blijkt uit het volledige proces-verbaal is dat het slachtoffer een aandeel heeft bij het escaleren van de gebeurtenissen. Nadat hij door de groep Marokkaanse jongens is uitgescholden voor ‘homo’ besluit het slachtoffer de confrontatie met hen aan te gaan. Voordat hij de kans heeft de groep jongens op hun gedrag aan te spreken vluchten zij echter een woning in. Terwijl de groep wegrent hoort het slachtoffer één van de jongens roepen: ‘pak een mes’. Als het slachtoffer bij de woning aankomt waar de jongens naar binnen zijn gegaan, blijken zij de deur niet goed te hebben afgesloten. Hij trapt de deur hard open, waardoor het raampje daarvan kapot springt. In de gang van de woning aangekomen, ziet het slachtoffer een groot keukenmes rechtop in een traprede staan. Hij besluit het mes te pakken en loopt vervolgens de woning uit. Eén van de Marokkaanse jongens komt hem achterna met een mes en een hamer in de hand om verhaal te halen over de kapotte ruit. De buurvrouw van het slachtoffer die dit ziet gebeuren, komt tussen beiden en waarschuwt de politie die zowel de homoseksuele man als de Marokkaanse jongen aanhoudt.

Deze zaak is niet door de behandelende politieambtenaar, maar door een tweede beoordelaar, een lid van het homonetwerk, van een discriminatiecode voorzien. Het eigen aandeel van het slachtoffer bij de gebeurtenissen en de voorafgaande relatie tussen de daders en het slachtoffer, kunnen voor de behandelende politieambtenaar aanleiding zijn geweest om het voorval niet als discriminatie te kwalificeren. Dat sprake is van discriminatie op grond van seksuele geaardheid is daarentegen weer een factor die de kans vergroot dat de zaak uiteindelijk onder een discriminatiecode wordt geregistreerd. Wat in tweede instantie ook is gebeurd.

Overigens bevat het proces-verbaal van aangifte in deze zaak alle factoren die de politieambtenaar mogelijkwerwijs had kunnen benoemen. Niet alleen een zelfstandig strafbare uitlating, de benoeming van het delict door het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer, een persoonskenmerk van het slachtoffer, eerdere aanvaringen tussen het slachtoffer en de dader, maar ook een persoonskenmerk van de verdachten zijn benoemd. In de meeste gevallen waarin het discriminatie op grond van seksuele gerichtheid betreft, wordt niet ingegaan op een persoonskenmerk van de verdachte. Op zichzelf is dat niet zo opmerkelijk. Uit de analyse blijkt dat deze factor vooral wordt benoemd met het oog op de etnische afkomst van een persoon en politieambtenaren lijken daarmee te willen aantonen dat het slachtoffer en de verdachte tot verschillende groepen behoren. Wat een discriminatoire achtergrond dan weer aannemelijker zou maken. In dat verband is de etnische afkomst van de verdachte in het geval van discriminatie op grond van seksuele geaardheid niet zo relevant.

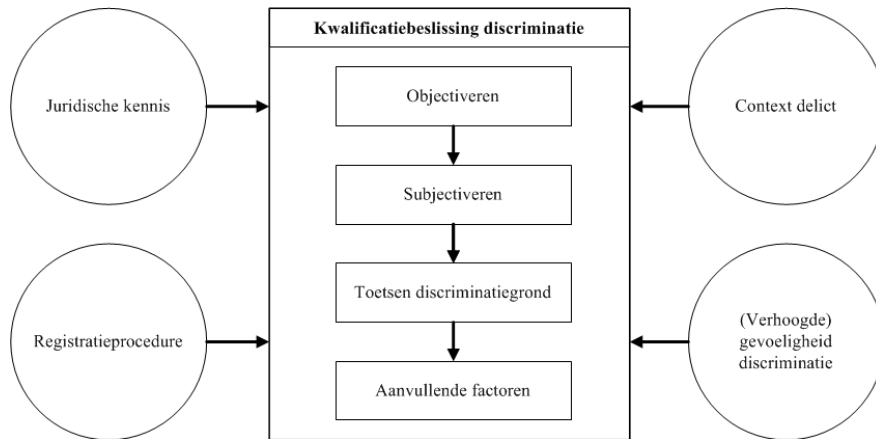
Vaak wordt het echter wel vermeld dat een verdachte van discriminatie op grond van seksuele geaardheid van Marokkaanse afkomst is, terwijl dit minder gebruikelijk is wanneer het een autochtone verdachte betreft. Dit zou erop kunnen duiden dat bij politieambtenaren het beeld bestaat dat verdachten van deze vorm van discriminatie veelal van Marokkaanse afkomst zijn. Tijdens de focusgroepen kwam het bestaan van dit beeld ook kort aan de orde. In ieder geval blijkt de etnische afkomst van de verdachte in dit soort gevallen voor agenten van toegevoegde waarde te zijn. Zij besteden daaraan immers aandacht in het proces-verbaal en zijn, althans in gevallen van discriminatie gericht tegen homoseksuelen, sneller geneigd de etnische achtergrond van een verdachte te vermelden wanneer deze van Marokkaanse afkomst is. Overigens wil dit niet zeggen dat discriminatie op grond van seksuele gerichtheid daadwerkelijk vaker door een Marokkaanse verdachte wordt gepleegd.

6.3 Conclusie

De kwalificatiebeslissing in discriminatiezaken blijkt volgens een bepaald patroon tot stand te komen. Hoewel er veel overeenkomsten in de werkwijze van individuele politieambtenaren zijn, wil dat niet zeggen dat deze in alle discriminatie-incidenten op dezelfde manier handelen. In individuele gevallen wordt daarvan ook afgeweken. Aan het bestaan van de overeenkomsten doet dit niets af: het gaat om patronen die relatief vaak voorkomen. De kwalificatie-

beslissing van politieambtenaren in discriminatiezaken en de factoren die daarop van invloed zijn, kunnen aan de hand van het volgende figuur worden geïllustreerd.

Figuur 6.1: Factoren die van invloed zijn op de kwalificatiebeslissing



Om te beoordelen of een voorval als discriminatie moet worden gekwalificeerd, gaan politieambtenaren eerst op zoek naar factoren die de discriminatoire achtergrond van het delict objectiveren. Dit blijkt onder andere uit het feit dat een door de verdachte geuite discriminatoire belediging of bedreiging richting het slachtoffer of een op de plaats delict aangetroffen hakenkruis, voor agenten op zichzelf voldoende aanleiding vormen om een voorval als discriminatiezaak aan te merken. Ook wanneer meerdere factoren zijn vermeld is maakt een objectieve factor daar veelal deel van uit. Vervolgens staat de subjectieve beleving van het slachtoffer centraal. Dit vertaalt zich in het proces-verbaal van aangifte in factoren als de impact van het delict op het slachtoffer en de benoeming van het delict door het slachtoffer. Zelfstandig leiden deze beide factoren er vrijwel nooit toe dat een politieambtenaar een voorval als discriminatie kwalificeert, maar in combinatie met een objectieve factor worden zij veelvuldig benoemd.

In aanvulling op objectieve en subjectieve factoren besteden politieambtenaren in een proces-verbaal van aangifte of mutatie-rapport regelmatig aandacht aan de persoonskenmerken van het slachtoffer en de verdachte. Deze worden waar mogelijk, zodra een verdachte van het feit bekend is, gezamenlijk benoemd en anders één van beide. Dat de persoonskenmerken van de betrokken partijen samen in combinatie met elkaar worden vermeld, duidt er op dat het voor het bestaan van een discriminatoire achtergrond bij een delict van belang wordt geacht dat zij tot verschillende bevolkingsgroepen horen. Politieambtenaren toetsen met deze factoren derhalve de toepasselijkheid van de discriminatiegrond.

Tot slot is er nog een aantal factoren die vrijwel uitsluitend in aanvulling op de voorgaanden worden benoemd: de discriminatoire uitlating die duidt op een discriminatoire context en eerdere ervaringen van het slachtoffer met de verdachte. Factoren die maar weinig zijn benoemd in een proces-verbaal van aangifte of mutatie-rapport zijn het gekozen doelwit en met discriminatoir gedachtegoed geassocieerde gebaren. Dit wil niet zeggen dat deze factoren onvoldoende aanwijzing vormen voor de discriminatoire achtergrond van het delict, maar zegt wat over de beperkte mate waarin zij tot registratie leiden.

Het verloop van de kwalificatiebeslissing en de uitkomst daarvan wordt beïnvloed door een viertal omstandigheden: de juridische kennis van een individuele politieambtenaar, de context waarin het delict is gepleegd, de registratieprocedure en de persoonlijke eigenschappen en voorkeuren van een individuele politieambtenaar. Een verschil in oordeel tussen de behandelende politieambtenaar en tweede beoordelaar kan in veel gevallen aan de hand van deze omstandigheden worden verklaard. Ten eerste blijkt de juridische kennis van politieambtenaren van invloed te zijn op de uitkomst van de kwalificatiebeslissing. Sommigen hanteren een enge definitie van discriminatie en verstaan daaronder alleen specifieke discriminatie, terwijl daar volgens anderen ook commune discriminatie valt. Al met al lijken zowel het willekeurige gebruik van de term discriminatie als de beperkte aandacht voor de bestanddelen van discriminatiedelicten in de processen-verbaal er op te wijzen dat politieambtenaren eerder aansluiting zoeken bij de betekenis die het slachtoffer daaraan geeft dan dat zij een juridische definitie van discriminatie hanteren.

Omstandigheden die de context van het delict betreffen zijn een eigen aandeel van het slachtoffer in de gebeurtenissen, een voorafgaande relatie tussen de betrokken partijen en het feit dat sprake is van een autoriteitsconflict. Sommige agenten blijken niet slechts op basis van de woorden die door de verdachte zijn geuit tot het oordeel te komen dat van discriminatie sprake is, maar vormen zich daarnaast een beeld van de bedoelingen die de verdachte daarmee heeft. Zij zien in het eigen aandeel van het slachtoffer in een conflict en in een bestaande relatie tussen verdachte en slachtoffer een aanwijzing dat de verdachte niet handelt uit een discriminatoir motief en dit vormt dan een contraindicatie bij de kwalificatiebeslissing. Andere agenten hechten in het geheel geen waarde aan de bedoelingen van een verdachte en zien de discriminatoire achtergrond van een delict als een objectief gegeven dat telkens dient te leiden tot de kwalificatie discriminatie.

Een verschillende definitie van discriminatie wordt in sommige gevallen ook door het registratiesysteem en de complexiteit daarvan veroorzaakt. Dezelfde zaak kan in drie verschillende stadia door diverse politieambtenaren worden beoordeeld. Is één van hen van oordeel dat sprake is van discriminatie dan zijn er vervolgens weer verschillende codes waarmee hij dat kenbaar kan maken, die niet altijd dezelfde betekenis hebben. In sommige gevallen lijkt een verhoogde gevoeligheid voor aanwijzingen die op discriminatie kunnen duiden bij politieambtenaren een rol te spelen. Zo is in de registratieprocedure een aparte rol

weggelegd voor taakaccenthouders discriminatie en leden van interne politienetwerken waarin agenten die tot een bepaalde minderheidsgroep behoren, zich verenigen. Wanneer een incident niet als discriminatie is gekwalificeerd door de behandelende politieambtenaar of een tweede beoordelaar gebeurt dat met enige regelmaat alsnog door een taakaccenthouder discriminatie of een lid van een intern netwerk. Vooral leden van het homonetwerk blijken nog in derde instantie incidenten als discriminatie te kwalificeren. Iets vergelijkbaars kan zich voordoen bij agenten die een zogenaamde sensitiviteitstraining bij het MDRA of het COC hebben gevolgd. Zij zullen waarschijnlijk eerder een zaak onder een discriminatiecode registreren dan een collega die een dergelijke training niet heeft gevolgd.

Hoofdstuk 7

De afdoening van discriminatie

Nadat de kwalificatiebeslissing is genomen werkt men toe naar een afronding van de zaak. Doorgaans heeft de politie de nodige handelingsruimte bij het bepalen van de wijze waarop een concreet voorval wordt afgehandeld. Dit geldt echter niet voor discriminatiezaken. In eerder onderzoek is diverse malen geconstateerd dat de politie zich in de praktijk wel degelijk ruimte toe-eigent bij de afhandeling van discriminatiezaken. Zo zou de politie niet altijd aangifte van discriminatie opnemen, terughoudend zijn in het verrichten van onderzoek en zaken op eigen gezag seponeren.¹ Hoe men tot die constatering komt wordt uit de meeste onderzoeken niet duidelijk.

In dit hoofdstuk ga ik nader bekijken hoe discriminatiezaken door de politie worden afgedaan, of zij deze zelfstandig afdoen zonder dat zij daartoe de wettelijke bevoegdheid hebben en zo ja, waarom zij dat doen. Nadat kort de eisen die de Aanwijzing Discriminatie stelt aan het politieoptreden in herinnering zijn gebracht, wordt inhoudelijk ingegaan op de zaken in dit onderzoek die zelfstandig door de politie zijn afgedaan en de zaken die ter beoordeling aan het openbaar ministerie zijn voorgelegd. Doordat telkens wordt stil gestaan bij de karakteristieken van en de overeenkomsten en de verschillen tussen de zaken die op het zelfde moment in de keten blijven steken, probeer ik de keuze voor een bepaalde afdoeningswijze te verklaren.

7.1 De Aanwijzing Discriminatie: van theorie naar praktijk

‘Het belang van discriminatiebestrijding is groot. Iedere burger moet zich een volwaardig burger weten en voelen en gevrijwaard blijven van uitlatingen en handelingen die hem als lid van een vermeend minderwaardige groep bestempelen.’²

Met deze zinnen begint de Aanwijzing Discriminatie. Een paar alinea’s verder blijkt dat bij de bestrijding van discriminatie voor het strafrecht een toonaangevende rol is weggelegd. In de woorden van de Aanwijzing dient ‘in discriminatiezaken de strafrechtelijke handhaving een wezenlijke rol te leveren aan de markering van de wettelijke norm. Om met effect strafrechtelijk te kunnen

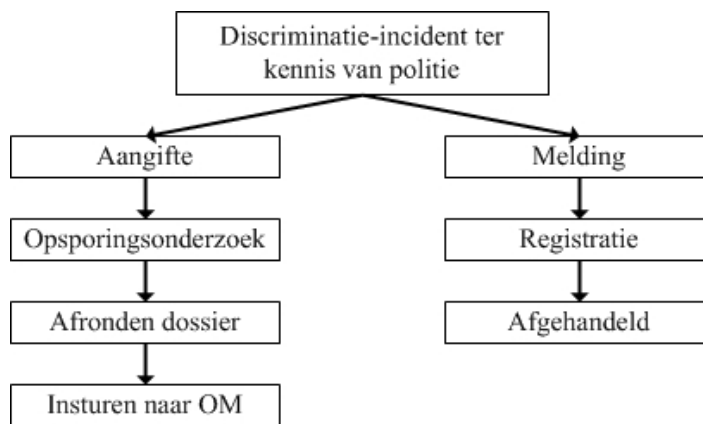
1 ECRI 2008, §10, p. 9; De Fey 2006, p. 11; Davidovic & Rodrigues 2007, p. 47; De Fey e.a. 2003, p. 8 en Holthuizen 1992, p. 52.

2 Aanwijzing Discriminatie 2007, p. 1.

optreden is een eenduidig beleid en een actieve opstelling van het openbaar ministerie, de politie en de ADV's noodzakelijk'.³ Dat de discretionaire ruimte van de politie en het openbaar ministerie in discriminatiezaken tot een minimum is beperkt, heeft te maken met deze sterke voorkeur voor strafrechtelijke afdoening.⁴

De werkwijze die de politie op grond van de Aanwijzing zou moeten volgen, kan als volgt schematisch worden weergegeven.

Figuur 7.1: De werkwijze van de politie volgens de Aanwijzing Discriminatie



Het in theorie voor de afdoeningswijze zo bepalende verschil tussen aangifte en melding blijkt in de praktijk niet altijd op te gaan. Dat viel mij bij een eerste lezing van het onderzoeksmateriaal direct op. Puur op basis van het aantal aangiften en meldingen dat in 2008 van discriminatie is gedaan, zou twee derde daarvan naar het openbaar ministerie moeten zijn ingestuurd en de overige een derde door de politie zijn afgedaan. In werkelijkheid is echter iets minder dan de helft van de zaken naar het openbaar ministerie ingestuurd en is ruim de helft zelfstandig door de politie afgehandeld.⁵ Alleen daaruit al kan worden afgeleid dat de politie kennelijk niet steeds conform de Aanwijzing handelt. Het gaat mij er om het verschil in werkwijze tussen de theorie en de praktijk te verklaren.

In de volgende paragraaf komen allereerst de discriminatiezaken die de door politie zelfstandig zijn afgehandeld inhoudelijk aan bod. Aan de zaken die door de politie ter beoordeling aan het openbaar ministerie zijn voorgelegd, wordt in de derde paragraaf afzonderlijk ingegaan. Eerst is een opmerking over de ordening van het onderzoeksmateriaal nog op zijn plaats. In dit hoofdstuk worden zowel de gevallen die door de behandelende politieambtenaar of een

³ Aanwijzing Discriminatie 2007, p. 1.

⁴ Zie hoofdstuk 3, § 3.2.2.

⁵ Zie tabel 7.1 op p. 235.

tweede beoordelaar onder een discriminatiecode zijn geregistreerd als de zaken die door de automatische zoekregel slechts als potentiële discriminatiezaak zijn herkend gezamenlijk behandeld.⁶ Deze laatste zaken heb ik in de analyse meegenomen omdat in het vorige hoofdstuk is gebleken dat zich daaronder een aanzienlijke hoeveelheid incidenten bevinden die in vergelijkbare gevallen door politieambtenaren als discriminatie worden gekwalificeerd.

In eerste instantie was het mijn bedoeling de afdoeningswijze van de zaken die door de behandelende politieambtenaar of een tweede beoordelaar als discriminatie zijn gekwalificeerd te vergelijken met de zaken die weliswaar door de automatische zoekregel als potentiële discriminatiezaak zijn herkend, maar die uiteindelijk niet onder een discriminatiecode zijn geregistreerd. Het leek mij aannemelijk dat wat betreft de afdoeningswijze verschillen zouden bestaan tussen de zaken die als discriminatie zijn gekwalificeerd en zaken waarin dat niet is gebeurd. Dat eerste veronderstelt mijns inziens eerder bekendheid met de wet en de in de Aanwijzing voorgeschreven werkwijze. Maar de werkelijkheid bleek anders. In de praktijk vertonen de zaken, of zij nu door de behandelende politieambtenaar, een tweede beoordelaar of in het geheel niet als discriminatiezaak zijn aangemerkt, wat betreft de afdoening veel gelijkenissen. Om herhaling te voorkomen heb ik besloten alle zaken bij elkaar te voegen en in één keer te bespreken.⁷

7.2 De zelfstandige afhandeling van discriminatiezaken door de politie

In deze paragraaf staan de discriminatie-incidenten centraal die door de politie zijn afgehandeld en derhalve niet tot een strafrechtelijk gevolg hebben geleid. Ruim de helft van de in totaal 593 discriminatiezaken⁸ die ter kennis van de politie zijn gekomen, zijn zelfstandig door de politie afgedaan. Getalsmatig levert dat het volgende beeld op.

Tabel 7.1.a

Afdoening	Aantal	Percentage
Politie totaal	329	55,5

Bij een eerste lezing van deze zaken bleek dat aan die beslissing een vijftal redenen ten grondslag kan liggen. Zo kan de politie zaken die zij niet direct strafrechtelijk relevant vindt, doorsturen naar een andere instantie. Ook de wens

6 In tegenstelling tot hoofdstuk 6, waar deze zaken met het oog op de kwalificatiebeslissing wel afzonderlijk van elkaar zijn besproken.

7 Zie hoofdstuk 4, § 4.4.2.3 voor een verantwoording van de methode.

8 Daarvan zijn er 292 door de behandelende politieambtenaar onder een discriminatiecode geregistreerd, in 68 gevallen is dit door een tweede beoordelaar gebeurd. De overige 233 zaken zijn weliswaar door de automatische zoekregel als potentiële discriminatiezaak aangemerkt, maar niet door een politieambtenaar onder een discriminatiecode geregistreerd. Gezamenlijk komt dit uit op 593 zaken.

van het slachtoffer om een discriminatie-incident buiten het strafrecht om af te doen, het ontbreken van een dader, twijfels over de technische haalbaarheid van de zaak en opportuniteitsoverwegingen kunnen aan de keuze een discriminatie-incident zelfstandig af te doen ten grondslag liggen. Bij deze vijf redenen wordt in het onderstaande afzonderlijk stil gestaan. Eerst wordt in een deeltabel aangegeven om hoeveel zaken het gaat⁹ en vervolgens wordt aan de hand van casusmateriaal en fragmenten uit de focusgroepen inhoudelijk daarop ingegaan.

7.2.1 Doorverwijzing naar een andere instantie

Tabel 7.1.b

Afdoening	Aantal	Percentage
Doorverwijzing andere instantie	21	3,5

Een klein deel van de discriminatie-incidenten die onder de aandacht van de politie komen, stuurt zij ter afhandeling door naar een andere instantie. In de afgelopen jaren is de politie samenwerkingsverbanden aangegaan met diverse overheidsinstellingen en maatschappelijke en private organisaties om zich meer op haar kerntaken te kunnen richten. Hulpvragen die in eerste instantie bij de politie terechtkomen, maar die niet direct binnen haar werkterrein vallen, worden zoveel mogelijk onder de aandacht van andere instanties gebracht. Afhandeling via de strafrechtsketen is in dergelijke gevallen volgens de politie niet het aangewezen traject.

Bekladding van openbare gebouwen met hakenkruisen

In het grootste deel van de discriminatiezaken die ter afhandeling naar een andere instantie zijn doorgestuurd gaat het om bekladdingen van willekeurige gebouwen in de openbare ruimte met hakenkruisen. Bijvoorbeeld op elektriciteitshuisjes, scholen, viaducten, jongerenontmoetingsplaatsen en metrostations. Dat de politie in dergelijke gevallen de afhandeling uitbesteedt aan een andere instantie, blijkt niet aan de registratie daarvan in het bedrijfsprocessensysteem in de weg te staan. Tijdens de focusgroepen is ook herhaaldelijk gebleken hoeveel belang door de politie wordt gehecht aan de registratie van bekladdingen met hakenkruisen. Waarom dat het geval is, blijkt uit deze opmerking van één van de deelnemende agenten:

‘Wij hebben ook een signalerende functie. We hebben niet alleen een functie om boeven te vangen, maar ook vooral om dingen te signaleren die plaatsvinden. En misschien dat je geen boef hiermee vangt, maar ik vind wel dat je dit moet vermelden.’

9 Aan het einde van het hoofdstuk worden de deeltabellen samengevoegd en wordt ingegaan op de onderlinge verhoudingen.

Het belang van de informatiepositie van de politie is tijdens de focusgroepen verschillende keren benadrukt en ook de term Informatiegestuurde Politie (IGP) viel met enige regelmaat.¹⁰ Het verzamelen en registreren van informatie in de politiestructuur dient met andere woorden een op zichzelf staand doel.

Naast de registratie in het bedrijfsprocessensysteem verricht de politie nog enkele andere handelingen wanneer zij kennisneemt van de bekladding van een bouwwerk in de openbare ruimte met hakenkruisen. De volgende casus illustreert hoe doorgaans wordt opgetreden.

Bij de meldkamer van de politie komt een melding binnen van een burger. Deze heeft tijdens een wandeling gezien dat er op een schoolgebouw in zijn woonomgeving met graffiti een hakenkruis is aangebracht. Naar aanleiding van deze melding wordt een surveillancewagen ter plaatse gestuurd. Na aankomst bij het schoolgebouw constateren de agenten dat het inderdaad een hakenkruis betreft en dat deze vanaf de straat duidelijk zichtbaar is. Vervolgens nemen zij direct contact op met de calamiteitendienst van de gemeente met het verzoek om de afbeelding te laten verwijderen. In het mutatie-rapport dat de agenten enige tijd later opmaken vermelden zij dat de reinigingsdienst van de gemeente het hakenkruis binnen twee uur heeft verwijderd.

Het optreden van de politie is er bij de meeste discriminatoire bekladdingen primair op gericht om de symbolen zo snel mogelijk uit de openbare ruimte te verwijderen. Met het oog daarop zijn de gemeente Amsterdam en de politie in een convenant overeen gekomen dat hakenkruisen en andere discriminatoire symbolen na melding bij de calamiteitendienst binnen enkele uren moeten zijn verwijderd. Naar dit convenant wordt meer dan eens verwezen in mutatie-rapporten die politieambtenaren hebben opgesteld naar aanleiding van een bekladding met hakenkruisen op een openbaar gebouw.

Komt de gemeente haar verplichtingen niet na, dan houdt een enkele politieambtenaar er minder conventionele methoden op na om de publieke ruimte te vrijwaren van discriminatoire symbolen. Tijdens een focusgroep vertelt één van de aanwezige agenten dat hij van zijn wijkteamchef al eens toestemming heeft gekregen om op het bureau een spuitbus met zwarte verf te halen en daarmee over een hakenkruis heen te spuiten. Dat aan het snel verwijderen van discriminatoire symbolen zoveel waarde wordt gehecht, schrijft men toe aan het bestaan van een 'veiligheidsrisico voor de openbare orde'. Eén van de agenten zegt: 'Ik neem er zelf ook aanstoot aan [lees: hakenkruisen] en ik denk met mij de grootste gemene deler van de bevolking van Nederland. Op een enkeling na.' In de visie van politieambtenaren moeten hakenkruisen zo snel mogelijk worden verwijderd omdat zij bij de meeste burgers negatieve gevoelens oproepen.

Het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA)

Een andere organisatie waarmee de Amsterdamse politie samenwerkt, is het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA). Bij het Meldpunt kunnen burgers terecht met meldingen over discriminatie. Niet alleen op het terrein van

10 Zie § 3.3.2.2.

het strafrecht, maar ook in gevallen van leeftijdsdiscriminatie of discriminatie in arbeidsrelaties. Het MDRA en de politie hebben afgesproken dat zij over en weer zaken aan elkaar doorsturen die zich op elkaars werkterrein bevinden. Komt bij de politie een melding binnen van leeftijdsdiscriminatie dan wordt deze doorverwezen naar het MDRA. Andersom, als een burger bij het Meldpunt klaagt over een strafrechtelijk discriminatie-incident dan zal de melder zoveel mogelijk worden doorverwezen naar de politie.

In een beperkt aantal zaken heeft de politie een burger doorverwezen naar het MDRA. Opmerkelijk genoeg zijn dit zonder uitzondering zaken die in potentie strafrechtelijk relevant zijn. Zo zijn slachtoffers van horecadiscriminatie in een aantal gevallen naar het Meldpunt verwezen. Hoewel dit niet de meest gangbare werkwijze is in dergelijke zaken, zo zal later blijken, vindt doorverwijzing in incidentele gevallen kennelijk wel plaats. Ook in een zaak waarin een portier bevestigt dat hij het slachtoffer vanwege zijn afkomst heeft geweigerd en er derhalve een reële kans van slagen is op een veroordeling, is het slachtoffer door de politie naar het MDRA gestuurd. Een gering aantal zaken dat voor strafrechtelijke afdoening in aanmerking komt, is derhalve doorgesluisd naar het Meldpunt.

De psychische gesteldheid van een dader

Ten slotte is een beperkt aantal discriminatie-incidenten door de politie overgedragen aan Vangnet en Advies. Dit onderdeel van de GG&GD wordt ingeschakeld wanneer een burger zich naar het oordeel van de politie in een sociaal maatschappelijke of psychische crisis bevindt. Het onderzoeksmateriaal laat voorbeelden van incidenten zien die kunnen worden getypeerd als strafbare discriminatie, maar waartegen de politie niet strafrechtelijk optreedt vanwege de psychische gesteldheid van de dader. Zo ook in het geval waarin bij de politie de melding terecht komt dat een verwarde man op een drukke locatie in de binnenstad luidkeels over straat roept: ‘Heil Hitler’ en ‘Adolf Hitler’. Op basis van het signalement van de dader denkt een agent te weten om wie het gaat en besluit een gesprek met hem aan te gaan. De man ontkent de betreffende uitlatingen te hebben gedaan, maar geeft wel toe met voorbijgangers discussies aan te gaan over Jezus Christus en Adolf Hitler. Omdat de man volgens de agent vreemd gedrag vertoont en ‘een verstoorde verhouding heeft ten opzichte van godsdiensten’, legt hij de zaak voor aan Vangnet & Advies en onderneemt geen verdere – strafrechtelijke – stappen.

Dat agenten er ten opzichte van verdachten met psychische problemen een andere werkwijze op nahouden, bleek ook tijdens de focusgroepen. Als één van de deelnemers vertelt over een incident met een oudere mevrouw die voor het raam van haar woning een tekening van een hakenkruis heeft hangen, zegt hij:

‘Je zet er wel op in, maar op een andere manier. Kijk ze is niet naar justitie gebracht, maar er is hulpverlening op gezet. Er is geregeld dat ze wat vaker thuiszorg krijgt. Het is een hele oude dame die rare gedachtes heeft over een aantal dingen. Dan is het niet die neonazi waar je aan denkt, maar is het een verstrooide oude vrouw die dan tegenover je staat.’

Wanneer de politie te maken krijgt met een dader met een verwarde psychische gesteldheid, bestaat dus de neiging om de zaak niet strafrechtelijk maar via de hulpverlening af te doen.

7.2.2 Op verzoek van het slachtoffer

Tabel 7.1.c

Afdoening	Aantal	Percentage
Op verzoek slachtoffer	62	10,5

Ruim één op de tien discriminatiezaken die ter kennis van de politie komen, wordt op verzoek of door toedoen van het slachtoffer buiten het strafrecht om afgedaan. Op het eerste gezicht lijkt dit een legitieme reden te zijn voor de politie om een discriminatie-incident zelfstandig af te doen. In de Aanwijzing wordt aan het slachtoffer mijns inziens de beslissende stem toegekend bij het bepalen van de afdoeningswijze.¹¹ De praktijk blijkt echter wat genuanceerder te liggen. In het overgrote deel van de zaken die op voorzet van het slachtoffer niet strafrechtelijk zijn afgedaan is het weliswaar bij een melding gebleven, maar daaraan ligt niet steeds de door de Aanwijzing veronderstelde weloverwogen keuze van het slachtoffer ten grondslag. In een derde deel van deze zaken heeft het slachtoffer namelijk in eerste instantie ten overstaan van een politieambtenaar te kennen gegeven aangifte te willen doen, maar was het daarvoor niet de geschikte plaats of het moment. Ook al is het slachtoffer doorverwezen voor het doen van aangifte, daarvan is uiteindelijk niets meer terecht gekomen. Ten slotte is er een gering aantal zaken waar het slachtoffer wel aangifte van discriminatie heeft gedaan, maar die op een later moment weer heeft ingetrokken.

Uitdrukkelijke keuze

Bij de gevallen waarin het slachtoffer er uitdrukkelijk voor heeft gekozen om van een discriminatie-incident melding te maken, valt op dat twee categorieën zaken bovenmatig zijn vertegenwoordigd. Ten eerste de gevallen waarin het slachtoffer en de dader bekenden van elkaar zijn en een langlopend conflict met elkaar hebben. Zo ook de zaak waarin een Marokkaanse man al bijna vijftien jaar in onvrede leeft met zijn Nederlandse buurman. In de loop der jaren heeft de Marokkaanse man verschillende malen hulp gezocht bij het Meldpunt Discriminatie en heeft hij ook weleens eerder bij de politie zijn verhaal gedaan. Als de Marokkaanse man binnen een korte periode verschillende malen door zijn buurman voor ‘Bin Laden’ en ‘vuile buitenlander’ wordt uitgemaakt, meldt hij zich wederom op het politiebureau. De agent die hem te woord staat, schrijft na afloop van het gesprek het volgende op in een mutatie rapport:

¹¹ Zie § 3.2.2.

‘Melder staat open voor een gesprek, ondanks de jarenlange discriminatie en onheuse bejegening. Melder wil rust en dat is het enige wat hij ook wil. Hij voelt zich machteloos en kwam ook luchten aan het bureau. Melder vroeg verbalisant om advies. Ik heb hem de mogelijkheden aangeboden zoals aangifte. (...) Melder wil eigenlijk geen aangifte doen omdat dit geen effectief middel is. Hij wenst enkel met rust gelaten te worden door meneer.’

In deze zaak heeft de agent in kwestie het slachtoffer, volgens het boekje, in overweging gegeven om aangifte te doen, maar ziet het slachtoffer dat niet zitten. Vanwege de duur van het probleem en de discriminatoire pesterijen wordt de zaak niet direct als afgehandeld beschouwd, maar is de buurtregisseur ingeschakeld om het gesprek met de betrokken partijen aan te gaan. Het kan natuurlijk wel zijn dat de politieambtenaar enige invloed op de beslissing van het slachtoffer heeft uitgeoefend, al verraadt het mutatie-rapport dat niet. Eén van de deelnemers aan de focusgroepen merkt op dat het hem nog nooit is overkomen dat een slachtoffer per se aangifte wil doen als hij uitlegt wat de opties zijn en daarbij zijn voorkeur uitspreekt voor het inschakelen van de buurtregisseur. Daarmee stuurt hij de keuze van het slachtoffer in een bepaalde richting.

Verder is het slachtoffer in een derde van de zaken waarin de uitdrukkelijke keuze is gemaakt het bij een melding te laten, gediscrimineerd op grond van zijn seksuele geaardheid. Over de kwetsbare positie van homoseksuele slachtoffers is in de literatuur en in onderzoek het nodige opgemerkt.¹² Zo zou de aangiftelust onder deze groep slachtoffers erg laag zijn omdat zij ten eerste geen vertrouwen hebben in de competentie van de politie en volgens sommige slachtoffers politieambtenaren zelfs homofoob zijn. Andere slachtoffers bagateliseren juist het incident en vinden het niet ernstig genoeg om daarvan aangifte te doen. Ook zijn er slachtoffers die geen aangifte willen doen van een discriminatie-incident omdat zij zich nog niet hebben ‘ge-out’ en bang zijn dat daardoor hun seksuele geaardheid uitkomt.¹³

De redenen die homoseksuele slachtoffers geven om een discriminatie-incident slechts te melden bij de politie die ik ben tegengekomen, lopen ook uiteen. Zo zijn er gevallen waarin het slachtoffer de door de verdachte geuite discriminatoire beledigingen niet ernstig genoeg vindt om daarvan aangifte te doen, maar omwille van de registratie wel melding wil doen bij de politie. In een andere zaak is van het tegendeel sprake en heeft het incident het slachtoffer zo aangegrepen dat het emotioneel te zwaar voor hem is om aangifte te doen. Ook angst voor eventuele negatieve consequenties van het doen van aangifte vormt in sommige gevallen aanleiding om een discriminatie-incident alleen te melden. Daarvan is de volgende casus een voorbeeld.

Via de pikettelefoon van het homonetwerk van de politie ‘Roze in Blauw’ maakt een man melding van een discriminatie-incident. Hij is die dag uit het niets door twee Marokkaanse jongens uitgescholden voor ‘vuile kankerhomo’ tijdens het joggen in

12 Van San & De Boom 2006 en Schuyf 2009.

13 Schuyf 2009, p. 53.

het park. Eén van de jongens herkent hij als een oud-leerling van de school waarop hij lesgeeft. Op de vraag van de politieambtenaar of hij aangifte wil doen, geeft het slachtoffer aan nog te twijfelen. Hij is vooral bang voor de consequenties als de jongen er achter komt dat hij aangifte tegen hem heeft gedaan. De politieagent en het slachtoffer spreken af dat hij er nog even goed over nadenkt en weer contact met het homonetwerk opneemt als hij besluit aangifte te doen. De man verandert kennelijk niet van mening, want een telefoontje blijft daarna uit.

De manier waarop het slachtoffer in deze zaak contact zoekt met de politie, via de pikettelefoon van het homonetwerk 'Roze in Blauw', is door de politie in Amsterdam gecreëerd om de drempel voor homoseksuelen slachtoffers om naar de politie te stappen te verlagen. Slachtoffers kunnen zo rechtstreeks contact opnemen met een politieambtenaar die begrip heeft voor hun seksuele geaardheid en hun problemen serieus neemt. Niet alleen bij de leden van het homonetwerk, maar ook onder andere politieambtenaren leeft inmiddels het besef dat homoseksuele slachtoffers speciale aandacht vragen. Zo is de kwetsbare positie van deze slachtoffergroep tijdens de focusgroepen verschillende malen aan bod gekomen. Onder andere in de volgende passage:

A: In dit soort zaken is een stukje veiligheid voor de burger, voor het slachtoffer heel belangrijk. Het kan zijn dat een burger zich helemaal niet veilig voelt bij jou.

B: Nee, dat zou kunnen.

A: Dan moet jij zo professioneel zijn om plaats te maken voor een collega, die misschien er beter in zit of die affiniteit heeft met homo's.

(...)

A: Ik heb meegemaakt dat een homo gewoon is weggegaan en nooit meer is teruggekomen. Dan gaat het weer om veiligheid, om niet serieus genomen worden. Het gaat om zijn geaardheid en voor hem is het alles of niets. Je komt niet zomaar naar het bureau en dat geldt voor alle mensen die gediscrimineerd zijn: je komt niet zomaar naar het bureau.'

Ook in de discriminatiedossiers wordt het beeld bevestigd dat meldingen van homodiscriminatie serieus genomen worden. Tekenend daarvoor is bijvoorbeeld een geval waarin een homoseksueel slachtoffer in de rij bij een fastfoodrestaurant door twee Marokkaanse jongens is uitgescholden op grond van zijn seksuele geaardheid. Het slachtoffer geeft aan nog na te zullen denken over het doen van aangifte, maar heeft na een week nog niets van zich laten horen. De agenten die de zaak behandelen proberen verschillende malen zelf contact op te nemen met het slachtoffer, maar zonder resultaat. Het mutatie rapport dat zij over het verloop van de zaak opmaken, sluiten zij af met de zin: 'Mocht er toch nog een reactie komen dan helpen we deze man graag!'

Doorverwijzing voor aangifte

In een derde van de zaken die door toedoen van het slachtoffer buiten het strafrecht om zijn afgedaan, is deze in eerste instantie wel voornemens aangifte te doen. Deze tegenstrijdige situatie doet zich in het overgrote deel van de gevallen voor als de politie naar aanleiding van een telefonische melding van

discriminatie ter plaatse komt. Eenmaal op de plaats des onheils aangekomen, is het optreden van de politie er vooral op gericht om de gemoederen op de korte termijn te sussen. Blijkt één van de betrokken partijen aangifte te willen doen dan wordt deze door de surveillance-eenheid doorverwezen naar het politiebureau. Zo ook in de volgende casus.

Een Nederlandse man beschuldigt een Marokkaanse vrouw ervan bij het inparkeren van haar auto zijn garagebox beschadigd te hebben. Wanneer de Marokkaanse vrouw hem er vervolgens hardop van verdenkt uit kwaadheid haar auto nog erger te hebben beschadigd, zegt hij tegen haar: 'Ga terug naar Marokko.' Uit verontwaardiging over deze opmerking belt de Marokkaanse vrouw de politie. De agenten die naar aanleiding van de melding ter plaatse komen, gaan met beide partijen het gesprek aan. Tijdens het gesprek geeft de vrouw toe tegen de pui te zijn aangereden. Omdat dit de man nog geen recht geeft zich racistisch tegen haar uit te laten, wil zij daarvan aangifte doen. Over de afloop van het incident vermelden de agenten in hun mutatiereport: 'Vervolgens kregen wij, verbalisanten, van het hoofdbureau een andere spoedopdracht en moesten wij de plek des onheils verlaten. We hebben beide partijen aangeraden zich met hun verhaal te melden aan het politiebureau.'

Hoewel in geen van de andere zaken zo expliciet blijkt dat het slachtoffer vanwege tijdsdruk voor het doen van aangifte is doorverwezen naar het politiebureau, is wel aannemelijk dat dit in de meeste gevallen de achterliggende gedachte is. Tijdens noodhulpdiensten worden agenten door de meldkamer van het ene spoedeisende incident naar het andere gestuurd en heeft het optreden van de politie een sterk ad hoc karakter. Zijn de gemoederen weer bedaard en hoeven geen aanhoudingen te worden verricht, dan is het tijd om op pad te gaan naar de volgende melding. De werkwijze van de politie tijdens de noodhulpdienst wordt daarom ook wel treffend omschreven als 'het blussen van brandjes'.¹⁴ Het doorverwijzen van een burger voor aangifte vormt daarbij de standaardprocedure, ook als het een discriminatie-incident betreft.

Wanneer een slachtoffer zich op het politiebureau meldt om aangifte te doen van discriminatie, bestaat eveneens de mogelijkheid van doorverwijzing, zij het dat die kleiner is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer onvoldoende mankracht op het bureau aanwezig is om binnen afzienbare tijd de aangifte op te kunnen nemen. Zo worden slachtoffers van horecadiscriminatie die zich 's nachts op het politiebureau melden om aangifte te doen vrijwel altijd doorverwezen voor een ander tijdstip overdag. Ook als een voorval op grond van pleegplaats en woonadres van het slachtoffer onder een ander wijkteam valt, vindt doorgaans doorverwijzing plaats.

Wel zijn verschillen zichtbaar in de manier waarop politieambtenaren slachtoffers doorverwijzen voor het doen van aangifte. In de zojuist besproken casus over de parkeerruzie delen de agenten het slachtoffer alleen mede dat hij zich aan het bureau kan melden en hangt veel af van de inspanningen van het slachtoffer. Het komt echter ook voor dat een agent ter plaatse het politiebureau

14 Kleijer-Kool 2010, p. 79.

belt om voor het slachtoffer een afspraak in de agenda in te plannen om aangifte te komen doen van discriminatie. In zo een geval ligt de drempel voor het slachtoffer om daadwerkelijk aangifte te doen op het politiebureau hoogstwaarschijnlijk lager. Niettemin komt het ook in zulke zaken voor dat uiteindelijk geen aangifte is opgenomen.

Uit opmerkingen die politieagenten daarover maken in mutatie rapporten, lijkt te kunnen worden afgeleid dat men het veelal toeschrijft aan een veranderd inzicht van het slachtoffer als na doorverwijzing geen aangifte wordt gedaan. In theorie kan het echter ook zo zijn dat het slachtoffer zich wel op het politiebureau heeft gemeld, maar men alsnog heeft geweigerd aangifte op te nemen. Of dat wel aangifte is opgenomen maar deze onder een ander registratienummer in het bedrijfsprocessensysteem is ingevoerd. Wat daarvan ook zij, wanneer een slachtoffer van discriminatie dat in eerste instantie aangifte wil doen, daarvoor wordt doorverwezen kan dit er toe leiden dat de aangifte uiteindelijk geen doorgang vindt. Het is dan van de registratie door de noodhulpagent afhankelijk of het voorval als discriminatie-incident in het bedrijfsprocessensysteem wordt geregistreerd.

Intrekken van de aangifte

Ten slotte bevindt zich onder de zaken die op verzoek van het slachtoffer buiten het strafrecht om zijn afgedaan, nog een beperkt aantal zaken waarin in eerste instantie wel aangifte van discriminatie is gedaan, maar die op een later moment weer is ingetrokken. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een geval waarin een homoseksueel slachtoffer met zijn buurman ruzie krijgt over een gezamenlijke vriend van hen. Wanneer zij elkaar telefonisch spreken bedreigt de buurman het homoseksuele slachtoffer en maakt hem daarbij uit voor 'vuile flikker' en 'poot'. Omdat het niet de eerste keer is dat hij op die manier door zijn buurman wordt bejegend, vindt hij dat het nu afgelopen moet zijn en besluit aangifte te doen. Enkele dagen later heeft hij het met zijn buurman bijgelegd en laat het slachtoffer de politie weten de aangifte niet te willen doorzetten. Hoewel een aangifte formeel niet kan worden ingetrokken, blijkt de politie ook in dat soort gevallen rekening te houden met de wens van het slachtoffer.

7.2.3 Onbekende dader

Tabel 7.1.d

Afdoening	Aantal	Percentage
Onbekende dader	113	19,0

Van de discriminatie-incidenten die ter kennis van de politie komen, wordt iets minder dan een vijfde door de politie afgedaan omdat het opsporingsonderzoek niet tot een verdachte heeft geleid. In nagenoeg al deze gevallen is voorafgaand aan het opsporingsonderzoek aangifte van discriminatie opgenomen. Nu de Aanwijzing uitgaat van de situatie dat na aangifte en het verrichten van opspo-

ringsonderzoek altijd het insturen van de zaak naar het openbaar ministerie volgt, is deze werkwijze van de politie strikt gezien daarmee in strijd. Er bestaat immers geen mogelijkheid om op basis van de uitkomst van het opsporingsonderzoek af te zien van het inzenden van een zaak naar het parket. In de praktijk wordt die ruimte door politieambtenaren echter wel genomen en soms zelfs voorgeschreven. Zo wordt er in het Protocol Afhandeling Discriminatie van de politie Amsterdam-Amstelland vanuit gegaan dat zaken met een onbekende dader zelfstandig door de politie worden opgelegd.¹⁵

Bekladding van persoonlijke eigendommen met hakenkruisen

Bijna de helft van de zaken die door de politie zijn opgelegd omdat het opsporingsonderzoek geen concrete verdachte heeft opgeleverd, betreffen bekladdingen van de persoonlijke eigendommen van een slachtoffer met discriminatoire symbolen of leuzen. In tegenstelling tot discriminatoire bekladdingen op openbare gebouwen, wordt van bekladdingen van persoonlijke eigendommen veelal wel aangifte opgenomen. Zowel uit de discriminatiedossiers als in de focusgroepen komt naar voren dat de politie vervolgens de nodige inspanningen levert om de dader van de vernielingen op het spoor te komen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende fragment uit een focusgroep. Daarin wordt een casus besproken waarin de woning van een Joods gezin is beklad met hakenkruisen.

A: Ja, dan ga je denk ik wel een onderzoek starten. Even wat serieuzer er mee omgaan.

B: Aangifte opnemen van discriminatie.

C: Ja.

A: Ik denk zelfs dat het zo gevoelig ligt dat er aardig wat laatjes opengaan.

O: Hoe bedoel je dat?

A: Dat het politiek heel gevoelig ligt bij de wijkteamleiding. Die voelen gelijk die strop. Die schakelen de buurtregisseur in en zeggen: 'je gaat uitzoeken wie dat was!'

D: Ja, ja.

A: Want de pers duikt erop. Dan zie je toch dat er meer mogelijk is opeens. Dat is de werkelijkheid.

B: Daarvoor wordt je zelfs van huis gebeld.

A: Dan worden echt alle laatjes opgetrokken. Het Joodse Netwerk wordt erbij gehaald. Er wordt gekeken of die zaak echt opgelost kan worden, of de dader gepakt kan worden om een signaal af te geven.

(...)

A: Het is natuurlijk ook een incident dat behoorlijk kan opblazen, als bepaalde mensen in opstand komen en andere mensen daar weer op reageren. Dan heb je vervolgens de hele buurt op stelten staan en daar zit je met elkaar niet op te wachten. Dat is denk ik ook de angst die daaraan vast hangt, dat je dan heel veel ongeresgelden krijgt.

(...)

15 Programma Diversiteit en Discriminatie 2005, p. 60.

A: Dat denk ik echt. Als ik voor mijn wijkteamleiding kan denken: dat je door een dader te pakken en hem echt hard te kunnen straffen, laat zien aan de omgeving dit wordt niet getolereerd. Daar wordt gewoon vet hard onderzoek op verricht en die dader wordt gepakt. Daarmee geef je een signaal af vaak.

E: Wij nemen het serieus.

Hoewel het beeld dat hier door de deelnemers aan de focusgroepen wordt geschetst dat alles uit de kast wordt getrokken om de dader van discriminatoire bekladdingen te pakken niet zo stellig blijkt uit de dossierstudie, is in het overgrote deel van de zaken waarin het slachtoffer van Joodse of allochtone afkomst is wel enige vorm van onderzoek verricht. Zo is het nemen van foto's op de plaats delict redelijk gangbaar en vindt soms ook een buurtonderzoek plaats of wordt door middel van forensisch onderzoek getracht dadersporen te achterhalen.

Er zijn echter ook enkele uitzonderingen op die regel, bijvoorbeeld het geval waarin een Joodse man als hij 's ochtends de deur uitstapt opmerkt dat er een hakenkruis in zijn voordeur is gekrast. Op het moment dat hij zijn blik de straat in wendt, staat hij oog in oog met de dader, die het op een vluchten zet. Het slachtoffer zet de achtervolging in, maar besluit, eenmaal dichterbij gekomen, die toch te staken uit angst voor een agressieve reactie van de dader. Het slachtoffer belt de politie, die even later ter plaatse komt. De agenten constateren dat er een hakenkruis ter grootte van een vuist in de voordeur van het slachtoffer is gekrast. Ook vermelden zij in hun mutatie-rapport dat het slachtoffer 'toevallig' Joods is. De zoektocht naar de dader zetten zij niet voort. Er worden geen opsporingshandelingen verricht. Met het merendeel van gevallen waarin persoonlijke eigendommen van slachtoffers van autochtone, niet-Joodse komaf zijn beklad met hakenkruisen wordt op vergelijkbare wijze omgegaan. Daarvan wordt weliswaar aangifte opgenomen, maar dit leidt niet of nauwelijks tot het verrichten van een opsporingsonderzoek.

7.2.4 Veroordeling niet haalbaar

Tabel 7.1.e

Afdoening	Aantal	Percentage
Zaak niet haalbaar	39	6,6

Iets meer dan vijf procent van de discriminatie-incidenten is door de politie buiten het strafrecht om afgedaan omdat een veroordeling in haar visie om technische redenen niet haalbaar is. Bijvoorbeeld door gebrek aan bewijs of omdat het feit niet strafbaar is. Anders dan bij de zaken uit de vorige paragraaf is bij de gevallen die vanwege technische redenen door de politie zijn afgedaan, wel een verdachte in beeld. Er zijn twee verschillende manieren waarop politie-ambtenaren kunnen bewerkstelligen dat een discriminatie-incident waarvoor veroordeling niet haalbaar zou zijn, zelfstandig door de politie wordt afgehan-

deld. Ten eerste door daarvan slechts een melding op te nemen. Deze werkwijze is door de politie in twee derde van de gevallen gevolgd. Ten tweede door na aangifte en afronding van het opsporingsonderzoek het dossier niet in te zenden naar het openbaar ministerie. Dat is in een derde van de zaken het geval.

Voor beide manieren om een discriminatiezaak om technische redenen zelfstandig af te doen biedt de Aanwijzing geen ruimte, zij het dat dit in het eerste geval minder evident is. Op grond van de Aanwijzing dienen meldingen van discriminatie immers niet aan het openbaar ministerie te worden ingestuurd. Daarin is echter ook bepaald dat de politie op verzoek van het slachtoffer altijd aangifte dient op te nemen, zodat er geen ruimte lijkt te zijn voor politieambtenaren om het slachtoffer ertoe te bewegen in plaats van aangifte melding van discriminatie te doen. Zelfs als een feit niet strafbaar is dient aangifte te worden opgenomen alvorens deze in overleg met het openbaar ministerie als melding kan worden bestempeld. De tweede manier waarop de politie discriminatieincidenten waarvan veroordeling niet haalbaar zou zijn zelfstandig afdoet, is zonder enige twijfel in strijd met de voorschriften uit de Aanwijzing. Na aangifte en afronding van het opsporingsonderzoek moeten alle discriminatiezaken worden ingestuurd naar het parket.

Onvoldoende bewijs

In de helft van de discriminatie-incidenten waarvoor een veroordeling volgens de politie niet haalbaar is, zou daarvoor onvoldoende bewijs aanwezig zijn. In twee derde van deze gevallen heeft het vermoedelijke gebrek aan bewijs er toe geleid dat geen aangifte is opgenomen van een discriminatie-incident maar een melding. Het overige deel van de zaken is na het opnemen van een aangifte en afronding van het opsporingsonderzoek door de politie opgelegd. De gevallen waarin het door gebrek aan bewijs bij een melding is gebleven, hebben voor de helft betrekking op uitsluiting in de horeca. Een typerend voorbeeld is de volgende casus.

Twee agenten die in een horecagebied surveilleren worden op zaterdagavond door een Turkse jongen aangesproken. Hij vertelt hen dat hij en een vriend van hem zojuist vanwege hun niet-Nederlandse afkomst zijn geweigerd bij een dansclub. De agenten gaan daarop navraag doen bij de desbetreffende club. De portier die zij in eerste instantie aanspreken, vertelt hen dat de jongens zijn geweigerd omdat zij geen ledenpas hebben. In hun mutatie-rapport noteren de agenten: 'Hij (lees: de portier) heeft niet gezegd dat ze er niet in komen vanwege hun afkomst.' Als de eigenaar van de dansclub, die zelf van Arabische afkomst is, het verhaal van de portier bevestigt, houden de agenten het voor gezien en vervolgen zij hun weg.

In deze casus brengen de politieagenten in reactie op een melding van horecadiscriminatie direct een bezoekje aan de horecagelegenheid. Zodra uit het verhaal van de portier blijkt dat er een andere, min of meer aannemelijke reden is voor de weigering, wordt de zaak door de politie als afgehandeld beschouwd. Een dergelijke werkwijze is redelijk gangbaar bij uitsluiting in de horeca. Dit werd tijdens de focusgroepen nog eens bevestigd. In gevallen van horecadiscriminatie

is het volgens de deelnemende agenten nuttig om de situatie ter plaatse te bekijken. Zo zijn zij erin geïnteresseerd of publiek van verschillende nationaliteiten aanwezig is en of de horecagelegenheid niet ‘stampvol’ is. Is één van beide het geval dan vormt dat volgens de agenten aanwijzing dat geen sprake is van discriminatie. De primaire reactie van politieambtenaren na kennisname van een mogelijk geval van horecadiscriminatie is derhalve niet het opnemen van een aangifte. Alvorens die optie in overweging wordt genomen, verzamelen zij als het ware informatie om de validiteit van de beweringen van het slachtoffer te toetsen.

Hoewel deze werkwijze door een groot deel van de bij de focusgroepen aanwezig agenten wordt onderschreven, is er zoals blijkt uit de onderstaande passage ook een enkeling die daar kritiek op uit.

A: Ik denk dat het wel slim is om die cafés eens te bekijken of het misschien niet stampvol is. Want stel dat het café helemaal tot aan de nok toe vol zit, hij doet aangifte en je gaat de eigenaar horen die zegt dat het die avond gewoon vol was, er kon helemaal niemand meer bij. Dan vind ik dat wel een andere lading geven.

B: Maar ga je dat voor of na de aangifte uitzoeken?

A: Op het moment dat zo iemand binnen komt laat je even kijken bij dat café denk ik.

B: Maar als het gaat om een ander strafbaar feit, dan ga je toch ook niet eerst het onderzoek doen? Dan ga je toch ook eerst aangifte doen en dan het onderzoek.

(...)

C: Het smoezenboek van portiers, daar kun je een heel boek over schrijven. Je moet lid zijn, of weet wat allemaal. Zo kun je wel een aantal van die drogredenen bedenken om iemand niet binnen te laten. Je moet eerst kijken of dat wel klopt. Dat kan alleen door dat door iemand vast te laten stellen op die avond. Maar ik denk dat je zeker wel actie moet ondernemen richting die tent. In de praktijk zal dat niet gebeuren, want op het Rembrandtplein en het Leidseplein in Amsterdam daar hebben portiers een beetje vrij spel op dit gebied.

Niet alleen in het geval van horecadiscriminatie, maar ook bij andersoortige discriminatie-incidenten komt het voor dat in verband met gebrek aan bewijs alleen een melding wordt opgenomen. Zo ook in een zaak waarin een Marokkaanse man een zakelijk geschil heeft met de Nederlandse eigenaar van een bedrijf dat bewakingscamera’s verkoopt en installeert. De Marokkaanse man is klant bij het bedrijf en is ontevreden over de kwaliteit van de camerabeelden. Zij hebben herhaaldelijk telefonisch contact gehad over de kwestie, maar kunnen het niet eens worden. De laatste keer dat zij elkaar over de telefoon hebben gesproken, is de situatie uit de hand gelopen. Beide mannen nemen contact op met de politie. De Nederlandse man beweert dat de Marokkaanse man heeft gedreigd hem iets te zullen aandoen als de bewakingscamera’s niet binnen afzienbare termijn naar behoren werken. Volgens de Marokkaanse man is hij juist onheus bejegend door de Nederlandse man. Deze zou door de telefoon naar hem geroepen hebben: ‘Ga maar naar je kankerland, waar je vandaan komt.’ De Marokkaanse man laat de politieman die hem te woord staat weten dat hij

aangifte wil doen van discriminatie. Deze vermeldt in het mutatie-rapport dat hij naar aanleiding van het gesprek opstelt:

‘Ik heb melder duidelijk gemaakt dat een aangifte op grond van de informatie die er nu is niet tot een veroordeling zal leiden. Daarom hebben we afgesproken dat er melding van het incident wordt gemaakt in een rapport en er geen aangifte komt.’

Omdat het slachtoffer expliciet te kennen geeft aangifte te willen doen van discriminatie, is de politieambtenaar in kwestie op grond van de Aanwijzing verplicht deze op te nemen. In de praktijk wordt aan deze plicht echter regelmatig niet voldaan wanneer politieambtenaren twijfelen aan de haalbaarheid van de zaak.

Ook komt het voor dat discriminatiezaken na aangifte en het verrichten van het opsporingsonderzoek door de politie alsnog worden opgelegd wegens een gebrek aan bewijs. Dit is bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin een Surinaamse parkeercontroleur aangifte doet omdat hij bij het uitschrijven van een bon voor fout parkeren door een medewerker van een pizzeria is uitgescholden voor ‘kanker neger’ en ‘kanker slaaf’. De wijkteamrecherche die het opsporingsonderzoek voor zijn rekening neemt, weet de identiteit van de verdachte te achterhalen en ontbiedt hem op het politiebureau voor verhoor. De medewerker van de pizzeria geeft toe kritiek te hebben geuit op de werkwijze van de parkeercontroleur, maar ontkent dat in beledigende of discriminatoire termen te hebben gedaan. Volgens de verdachte heeft de parkeercontroleur het voorval wel erg aangedikt in zijn aangifte. Wanneer de medewerker van de pizzeria voor een tweede maal wordt verhoord, blijft hij bij zijn verhaal. Na afronding van het opsporingsonderzoek wordt de zaak door de politie opgelegd omdat de wijkteamrecherche de verhoren niet rond heeft gekregen. Het is het woord van het slachtoffer tegen dat van de verdachte.

Buitengerechtelijke afdoening in overleg met het openbaar ministerie

In een derde deel van de gevallen dat door de politie is afgedaan omdat veroordeling om technische redenen niet haalbaar is, zou geen sprake zijn van een strafbaar feit. Dit oordeel vormt een politieambtenaar zich in de helft van deze gevallen niet zelfstandig, maar in overleg met een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie. Zo ook in de volgende casus:

Via de website hatecrimes.nl komt bij de politie een melding binnen van een homoseksuele man die zich gediscrimineerd voelt omdat een Imam bij een Amsterdamse moskee de volgende uitlating heeft gedaan: ‘Grijp de homo's, zoek het hoogste gebouw uit, en gooi ze vanaf het terras met het hoofd naar beneden.’ Als een agent naar aanleiding van de internetmelding contact opneemt met de melder, geeft deze aan dat de uitlating hem diep gekwetst heeft en dat hij aangifte wil doen van discriminatie. Na het gesprek met de melder gaat de agent via internet op onderzoek uit naar de herkomst van de uitlating. Deze blijkt in het boek ‘De weg van de moslim’ te staan. De agent in kwestie meent zich te herinneren dat dit boek al eerder in opspraak is geweest en neemt contact op met het openbaar ministerie om eventuele vervolgacties te bespreken. Volgens een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie

staan er in het boek geen strafbare feiten en kan er derhalve ook geen aangifte gedaan worden tegen de uitspraken die in het boek staan.

Waar de Aanwijzing Discriminatie tot uitgangspunt neemt dat ook bij twijfel over de strafbaarheid van een uitlating in eerste instantie aangifte moet worden opgenomen en deze achteraf, in overleg met het openbaar ministerie als melding kan worden aangemerkt, blijkt dit overlegmoment in de praktijk in veel gevallen al plaats te vinden voorafgaand aan het opnemen van de aangifte. Ook bij de focusgroepen is gebleken dat enkele agenten, bij twijfel over de strafbaarheid van een feit, alvorens aangifte op te nemen contact zoeken met de officier van justitie. Weliswaar gaat het openbaar ministerie in dergelijke gevallen akkoord met buitengerechtelijke afdoening, maar dit neemt niet weg dat de zaak formeel door de politie is afgedaan en daarom op deze plaats wordt behandeld.

Buitengerechtelijke afdoening op initiatief van de politieambtenaar

Het gebeurt echter ook dat een politieagent op eigen initiatief besluit een zaak buiten het strafrecht om af te doen omdat volgens hem geen sprake is van een strafbaar feit. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in een geval waarin een Marokkaanse vrouw onenigheid heeft met het schoolhoofd van haar neefje. Na een afwijzing op het verzoek of haar neefje een toets op een later moment kan maken, uit de Marokkaanse vrouw haar onvrede over de houding van de directeur en hem vraagt waar het goed voor is dat hij de regels zo strikt hanteert. Daarop stelt de directeur de wedervraag waarom zij niet terug gaat naar haar eigen land als ze er zoveel moeite heeft dat men in Nederland strikt met de regels omgaat. Als de Marokkaanse vrouw zich met haar verhaal op het politiebureau meldt om aangifte van discriminatie te doen, legt de politieagent die haar te woord staat uit dat deze uitlating geen strafbaar feit oplevert. In het mutatie-rapport dat hij opstelt naar aanleiding van de melding van de vrouw, schrijft de agent in kwestie: 'Verbalisant heeft uitgelegd dat het te summier is voor een aangifte.'

Ook het merendeel van de bij de focusgroepen aanwezige agenten blijkt geneigd te zijn geen aangifte op te nemen van uitlatingen die naar hun mening niet strafbaar zijn. Zoals blijkt uit het volgende fragment, staat een enkeling echter ook kritisch tegenover die werkwijze.

A: Maar als die man zegt, ik wil aangifte doen en je kunt hooguit vermoeden dat er een discriminatoir aspect in zit dan moet je gewoon opnemen. En moet uiteindelijk de officier van justitie een beslissing nemen. Het is niet aan ons om te bepalen of het wel of geen discriminatie is.

B: Maar neem je dan aangifte van belediging op?

A: Je zou aangifte van belediging kunnen opnemen, maar het maakt niet zoveel uit of het belediging is of niet, als uit de tekst maar blijkt dat er een discriminatoir aspect in zit. Uiteindelijk als de officier van justitie of de hopper de dagvaarding opstelt dan bepaalt hij zelf welk artikel ten laste wordt gelegd.

C: Ik denk dat het heel goed is als wij er op het bureau voor zouden kiezen om dat op die manier te doen. Dat zou heel goed zou zijn, maar ik denk dat het in de praktijk niet zo werkt.

B: Ik zou het niet doen.

D: Die instructies liggen op het bureau waar ik nu sinds vier weken werk heel duidelijk. Je neemt de aangifte gewoon op.

A: In heel Amsterdam geldt dat. Bij twijfel moet je gewoon opnemen.

D: Nou, in mijn vorige district deden ze dat niet hoor. Het moet strafbaar zijn en anders wegwezen.

A: Maar de instructie, de richtlijn van justitie is er al enkele jaren: het is niet aan de politie om te bepalen of het discriminatie is, maar aan de officier van justitie of de hopper. Daar moet je het bij neerleggen.

D: Ja, precies, ja.

E: Dat twistpunt blijft natuurlijk altijd zo. Het is wel een onfatsoenlijke opmerking, laat ik dat voorop stellen. Het is echt een onfatsoenlijke opmerking en dat hoor je niet te doen, maar of het nou beledigend is?

D: Deze gaat waarschijnlijk de prullenbak in.

A: Er staat nergens in de wet exact welke woorden beledigend zijn. Het is altijd weer een toets.

E: Ja.

A: Daarbij is het verhaal van belang. En die afweging, ja, door tijdsdruk zou je kunnen zeggen ik vind het geen belediging dus toedeledokie. Maar dat is nou het mooie dat we daarvoor een andere instantie hebben die dat voor ons gaat bepalen.

De bovenstaande discussie houdt verband met de perceptie die politieambtenaren hebben op de relatie tussen het openbaar ministerie en de politie. Het ene deel van de agenten is van mening dat de politie een eigen verantwoordelijkheid heeft bij het bepalen of voorval al dan niet strafrechtelijk relevant is. Terwijl dit volgens het andere deel van de agenten tot de exclusieve bevoegdheid van het openbaar ministerie behoort. Een visie die door de Aanwijzing wordt onderschreven. De eerste groep is sneller geneigd zelf over de strafbaarheid te beslissen en het slachtoffer af te houden van het doen van aangifte en de laatste groep zou de zaak hoe dan ook aan het openbaar ministerie voorleggen.

7.2.5 Opportuniteitsoverwegingen

Tabel 7.1.f

Afdoening	Aantal	Percentage
Opportuniteitsoverwegingen	94	15,9

Vijftien procent van het totale aantal discriminatie-incidenten wordt door de politie om opportuniteitsredenen zelfstandig afgedaan. In dergelijke gevallen is vervolging op het eerste gezicht wel haalbaar, maar liggen andere overwegingen ten grondslag aan de keuze voor buitengerechtelijke afdoening. Voor deze werkwijze biedt de Aanwijzing Discriminatie in het geheel geen ruimte. Daarin wordt immers benadrukt dat ieder haalbaar discriminatie-incident dient te leiden tot een strafrechtelijk gevolg. Aangezien de Aanwijzing bovendien bepaalt dat de opportuniteit in discriminatiezaken gegeven is en de beslissing tot een beleidssepot door het openbaar ministerie met grote terughoudendheid wordt genomen, kan niet worden gezegd dat de politie anticipeert op het beleid van het

openbaar ministerie wanneer zij een discriminatiezaak om opportunitereidenen zelfstandig afdoet.

Wel wordt in de Aanwijzing een kleine opening gecreëerd voor buitengerechtelijke afdoening als het slachtoffer en de verdachte een langdurige of voortdurende relatie met elkaar hebben of in situaties waarin het slachtoffer zelf heeft bijgedragen aan de verstoorde verhouding waar de discriminatoire uiting uit voortvloeide.¹⁶ Dit vormt echter alleen een legitieme reden wanneer een zaak ter beoordeling aan het openbaar ministerie is voorgelegd. In de praktijk blijken deze twee factoren ook in zaken die door de politie om opportunitereidenen zelfstandig zijn afgedaan, prominent aanwezig.

Eigen aandeel slachtoffer

In bijna de helft van de zaken die om opportunitereidenen door de politie is afgedaan, heeft het slachtoffer een eigen aandeel bij de gebeurtenissen. Dit doet zich veelvuldig voor bij incidentele ruzies op straat tussen burgers die elkaar voorafgaand aan het incident niet kennen. In het overgrote deel van deze gevallen is door één of beide betrokken partijen aangifte bij de politie gedaan van een strafbaar feit, maar heeft dit er niet toe geleid dat aan het discriminatieincident strafrechtelijk gevolg is gegeven. Dit komt in de helft van de gevallen doordat de inspanningen van de politie niet gericht zijn op het ophelderen van het discriminatie-incident, maar juist op het door het slachtoffer van discriminatie gepleegde delict. Opgemerkt dient te worden dat ruim de helft van deze gevallen wel door de automatische zoekregel als potentiële discriminatiezaak is herkend, maar niet onder een discriminatiecode in het bedrijfsprocessensysteem is geregistreerd.

In een kleine kwart van de zaken waarin het slachtoffer van discriminatie een aandeel heeft in het verloop van de gebeurtenissen is daarvan alleen melding gemaakt. Dit komt voornamelijk voor bij incidenten waarin de beide betrokken partijen een vergelijkbaar aandeel hebben. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in een zaak waarin een Marokkaanse vrouw de politie belt omdat zij zich door een Antilliaanse tramconductor gediscrimineerd voelt. Deze heeft twee keer haar strippenkaart gecontroleerd en toen de vrouw daarover een opmerking maakte, gezegd dat het vaker voorkomt dat 'jullie' geen geldig vervoerbewijs hebben. De vrouw denkt dat de conductor daarmee doelt op haar Marokkaanse afkomst en maakt daarom de opmerking terug dat hij zich niet als een boeman hoefde te gedragen omdat 'de zwarte pietten al het land uit zijn'. Naar aanleiding van de telefonische melding van de Marokkaanse vrouw komen twee politieagenten ter plaatse. Zij horen het verhaal van beide partijen aan. Als hen duidelijk wordt dat de Marokkaanse vrouw en de Antilliaanse conductor over en weer uitlatingen hebben gedaan met een discriminerende ondertoon, proberen zij te bemiddelen. Dat lukt en beide partijen bieden uiteindelijk hun excuses aan elkaar aan.

Ook tijdens de focusgroepen is gebleken dat politieagenten een aandeel van het slachtoffer meenemen in de afweging op welke wijze een concrete zaak

16 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007*, p. 10.

wordt afgehandeld. Het volgende gesprek vond plaats toen aan de agenten een casus werd voorgelegd waarin een Nederlandse vrouw en een Turkse man over en weer discriminerende scheldwoorden in elkaars richting roepen:

- A: In dit geval zou je kunnen zeggen: ‘Als jullie allebei aangifte doen is de voorspelling dat jullie allebei gestraft worden. Willen jullie dat?’ Dat kan je ze voorleggen.
 B: Dat zou een mogelijkheid zijn.
 C: Dan ben je ze aan het platlullen...
 A: Ja, maar je legt ze wel uit wat het risico is als ze allebei aangifte doen.
 D: Daar is op zich niets mis mee toch?
 (...)
 A: Eigenlijk hoop je dat ze zeggen: ga maar bemiddelen.
 B: Strafrecht is het ultieme remedium. Als je niet anders kan dan pak je het strafrecht erbij, maar als je het op een andere manier kunt oplossen en de vrede kunt bewaren, verdient dat in mijn ogen altijd voorkeur.
 D: Ja.
 E: De wet geeft ook die voorkeur. Het is het laatste redmiddel, hè.
 B: En dit is ook relatief gering.
 F: Kijk het moet wel in verhouding tot elkaar staan. Niet dat de ene zegt ‘klootzak’ en de ander die slaat hem tegen de grond. Dat staat niet in verhouding tot elkaar.

Hoewel agenten een sterke voorkeur hebben voor afdoening buiten het strafrecht om wanneer beide partijen een aandeel hebben in het discriminatie-incident, wordt bij het bepalen van de afdoeningswijze wel de ernst van het feit en de verhouding tussen de gepleegde delicten in de overweging meegenomen.

Langlopende conflicten

Verder betreft ruim een derde van de gevallen die door de politie om opportuiniteitsredenen buiten het strafrecht om wordt afgedaan langlopende ruzies waarbij de dader en het slachtoffer elkaar kennen en veelal buren van elkaar zijn. In het overgrote deel van deze zaken is het niet tot een aangifte gekomen en is van het discriminatie-incident alleen een melding in het politiesysteem terecht gekomen. Bijvoorbeeld in de zaak waarin een Turkse man zich aan het politiebureau meldt met het verhaal dat hij en zijn gezin worden lastig gevallen door de buurvrouw, een Nederlandse van een jaar of tachtig. Bij ruzie over het parkeren op een invalidenparkeerplaats, heeft zijn buurvrouw naar hem geroepen: ‘Ga terug naar jullie eigen land.’ Ook tegen zijn vrouw heeft de bejaarde buurvrouw in het verleden iets vergelijkbaars gezegd. Wat betreft de Turkse man is de maat nu vol en moet zijn buurvrouw stoppen met het doen van dergelijke uitspraken.

De politieagent die de man te woord staat, stelt voor de zaak eerst door te spelen aan de buurtregisseur die het gesprek met de Nederlandse buurvrouw aan kan gaan. Mocht het optreden van de buurtregisseur niet het gewenste effect hebben, dan adviseert de agent de Turkse man nogmaals naar het bureau te komen om aangifte te doen. Deze zaak is ook aan de deelnemers van de focusgroepen voorgelegd. De daar aanwezige agenten zijn het er allen over eens dat zij in eerste instantie de buurtregisseur zouden in schakelen om te bemiddelen. Enkele kernachtige opmerkingen die zij maken om die keuze te onderbouwen,

zijn: ‘een buurtgerelateerd klusje’, ‘kleine dingen klein houden’ en ‘niet op alle slakken zout leggen’. Met het inschakelen van de buurtregie heeft men een bepaald doel voor ogen. Dit komt duidelijk naar voren in de volgende passage:

A: Ik denk dat je meer redt als je die vrouw op haar gedrag aanspreekt en probeert haar gedachtegoed te veranderen dan dat je echt een strafrechtelijke procedure in gang zet.

B: Ze moeten nog langer met elkaar samenleven. Dit soort dingen, ik zeg niet dat het vaak gebeurt, maar soortgelijke ruzies zie je heel vaak. Onze insteek is in ieder geval beide partijen goed uit elkaar te laten gaan. Dat het niet escaleert en dat het vanaf het moment dat jij er mee aan de slag gaat weer goed gaat. Ze moeten langer met elkaar samen leven, het zijn elkaars burenen. Als je een aangifte op papier zet dan gaat het natuurlijk uiteindelijk alleen van kwaad tot erger met die mensen.

C: Het moet gewoon weer leefbaar worden.

In gevallen waarin mensen met elkaar in conflict komen die elkaar kennen en nog met elkaar moeten verder leven, probeert de politie een oplossing voor de langere termijn te bieden. Politieagenten zijn van mening dat het voeren van een goed gesprek met de betrokken partijen in dergelijke gevallen beter werkt dan het in gang zetten van een strafrechtelijke procedure. Hoewel het inschakelen van de buurtregisseur om te bemiddelen bij conflicten tussen bekenden duidelijk de voorkeur heeft, zijn er omstandigheden denkbaar waarin politieambtenaren toch kiezen voor strafrechtelijke afhandeling van de zaak. Bijvoorbeeld wanneer een bemiddelingspoging is mislukt en één van de partijen doorgaat met het uiten van discriminerende scheldwoorden. Ook als het slachtoffer er op staat om aangifte te doen, geeft het merendeel van de agenten daaraan gehoor. Dit laatste gaat echter niet voor iedere agent op. Ook als het slachtoffer in eerste instantie zegt aangifte te willen doen, is men in sommige gevallen terughoudend met de inzet van het strafrecht. Dat blijkt uit de volgende opmerking van een buurtregisseur:

‘Ik wil wel eerst proberen of het bemiddelbaar is, maar het Turkse gezin is uiteindelijk leidend. Zij zijn degenen die aangeven dat ze zich ergens niet prettig bij voelen. Zij zijn officieel leidend. Alleen is het mijn taak als agent, als professional, om mijn kant van het verhaal uit te leggen. Dat ik veel ervaring heb in ruzies met burenen en dat we binnen de politie verschillende opties hebben om met de zaak aan de slag te gaan. Dus niet alleen naar justitie, maar ook bemiddeling, het benaderen van de woningbouwvereniging. Je kunt het zo gek niet verzinnen. Er zijn zo veel instanties en organisaties waarmee je mee aan de slag kunt om het probleem aan te pakken. Dus alleen een aangifte opnemen, wat een burger kent, is niet altijd de juiste oplossing. Of je nou in je recht staat of niet.’

Diezelfde terughoudendheid met de inzet van het strafrecht bij conflicten tussen bekenden, komt naar voren in andere zaken die zich onder het onderzoeksmateriaal bevinden. In een geval waarin de buurtregisseur op huisbezoek gaat bij een homoseksueel echtpaar dat verschillende malen door de bovenbuurman en tevens huisbaas voor ‘vuile flikkers’ is uitgemaakt, vermeldt deze in een

mutatierapport: ‘De twee zeer gespannen heren verwachten dat de politie hun conflict dat al jaren duurt met de burenen oplost. Burenbemiddeling is geen optie voor hen. Ik, verbalisant, heb de grenzen van politie-inzet aangegeven. Dit viel niet echt in goede aarde.’ Bij een andere burenruzie wordt de Marokkaanse man die door zijn Nederlandse buurman regelmatig wordt uitgescholden voor ‘kut Marokkaan’ verteld ‘dat de politie hieraan niets doet behalve muteren en doorgeven aan de buurtregisseur’. Zowel in het fragment uit de focusgroep als in de discriminatiedossiers lijkt deze sceptische houding door de agenten te worden gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat het strafrecht het ultimium remedium is en geen oplossing biedt voor het onderliggende probleem.

7.2.6 Deelconclusie politie

Gebleken is dat meer dan de helft van de discriminatie-incidenten door de politie zelfstandig is afgedaan en dat daarmee soms in strijd met de voorschriften in de Aanwijzing wordt gehandeld. Voor de verschillen tussen het in theorie gewenste en het praktische optreden van de politie in discriminatiezaken, bestaan vijf redenen. Ten eerste stuurt de politie sommigen discriminatie-incidenten ter afhandeling door naar een andere instantie. Hoewel in al deze zaken strafbare feiten zijn gepleegd en deze derhalve in potentie geschikt zijn voor afdoening via het strafrecht, is dit volgens de politie niet altijd het aangewezen traject. Politieambtenaren blijken de voorkeur te geven aan het handhaven van de openbare orde door het zo snel mogelijk verwijderen van hakenkruisen op openbare gebouwen en het verlenen van hulp aan psychisch verwarde verdachten van discriminatie boven strafrechtelijke handhaving.

Bij de keuze voor afdoening van een discriminatie-incident buiten het strafrecht om laat de politie zich ten tweede leiden door de wens van het slachtoffer. Uit het casusmateriaal en uit de focusgroepen blijkt dat de politie slachtoffers van discriminatie serieus neemt en zich ten opzichte van hen dienstverlenend en actief opstelt. Politieagenten beseffen over het algemeen dat slachtoffers van discriminatie deel uitmaken van kwetsbare groepen in de samenleving voor wie het soms een grote stap is zich bij de politie te melden. Zij bieden hen in ieder geval een luisterend oor en zoeken samen met het slachtoffer naar een passende oplossing. Daarbij wordt het slachtoffer allerlei opties geboden, waaronder het doen van aangifte. De keuze voor de afdoeningswijze wordt uiteindelijk aan het slachtoffer gelaten.

De laatste drie redenen hebben ermee te maken dat de politie vooruitloopt op de beslissing van het openbaar ministerie. Zo worden zaken waarin het opsporingsonderzoek niet tot een verdachte heeft geleid in een aantal gevallen door de politie afgedaan. Is wel een verdachte in beeld, maar is een veroordeling om andere, technische redenen in de ogen van een politieambtenaar niet haalbaar dan wordt er ook regelmatig voor gekozen een zaak buiten het strafrecht om af te doen. In de meeste gevallen proberen agenten dit al in een vroeg stadium te bewerkstelligen door een aangifte te voorkomen.

Ook lopen politieambtenaren op de beslissing van het openbaar ministerie vooruit door zaken uit opportuniteitsoverwegingen buiten het strafrecht om af te doen. In alle gevallen waarin de politie een zaak heeft afgedaan om redenen van opportuniteit is ofwel sprake van een voortdurende relatie tussen de dader en het slachtoffer ofwel van een eigen aandeel van het slachtoffer. Evenals bij de gevallen waarin een veroordeling niet haalbaar zou zijn, spelen opportuniteitsoverwegingen vaak een rol nog voordat aangifte is opgenomen. Waar de Aanwijzing er vanuit gaat dat bij de keuze voor aangifte of melding alleen het slachtoffer een rol speelt, oefenen politieambtenaren daar in werkelijkheid de nodige invloed op uit. Deze werkwijze van de politie is strijdig met het uitgangspunt van de Aanwijzing dat discriminatiezaken op verzoek van het slachtoffer en bij voorkeur strafrechtelijk worden afgedaan.

Worden de discriminatiezaken die zelfstandig door de politie zijn afgedaan, in hun totaliteit beschouwd dan valt op dat deze telkens terug te voeren zijn op twee aan het Nederlandse strafrecht ten grondslag liggende uitgangspunten. Ten eerste de gedachte dat het strafrecht een uiterst redmiddel is dat slechts wordt toegepast als daarvoor geen redelijke alternatieve oplossing bestaat. Met dit uitgangspunt is in overeenstemming dat de politie discriminatie-incidenten doorverwijst naar andere instanties en soms de voorkeur geeft aan bemiddeling boven strafrechtelijke handhaving. Het tweede algemene uitgangspunt dat doorklinkt in en wordt gebruikt als rechtvaardiging voor de wijze waarop discriminatiezaken door de politie worden afgehandeld, is de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel. Dit beginsel heeft de relatie tussen het openbaar ministerie en de politie jarenlang beïnvloedt en doet dat nog steeds. Politieambtenaren zijn in ook in discriminatie-incidenten geneigd om vooruit te lopen op de beslissing van het openbaar ministerie omdat zij dit vanwege de doorwerking van het opportuniteitsbeginsel in de opsporingsfase doorgaans gewend zijn te doen. Aan beide uitgangspunten die al jaren aan het strafrecht ten grondslag liggen, blijken door sommige agenten argumenten te worden ontleend om de relatief recente Aanwijzing te doorkruisen.

7.3 Inzending aan het openbaar ministerie

In deze paragraaf wordt inhoudelijk ingegaan op de discriminatiezaken die de politie ter afhandeling heeft overgedragen aan het openbaar ministerie. Van het totale aantal discriminatiezaken dat ter kennis van de politie is gekomen, is iets minder dan de helft ingezonden aan het openbaar ministerie. Getalsmatig ziet het er als volgt uit.

Tabel 7.1.g

Afdoening	Aantal	Percentage
Ingestuurd aan het OM	264	44,5

De Aanwijzing neemt de situatie tot uitgangspunt dat naar alle gevallen waarin aangifte van discriminatie is gedaan, opsporingsonderzoek wordt gedaan en dat de zaak na afronding daarvan wordt doorgestuurd aan het openbaar ministerie. In het overgrote deel van de gevallen die door de politie naar het openbaar ministerie zijn ingestuurd is dat ook daadwerkelijk gebeurd. Over het algemeen kan worden gezegd dat de politie in de zaken die ter beoordeling aan het openbaar ministerie zijn voorgelegd, heeft gehandeld conform de Aanwijzing.

Dit heeft tot gevolg dat de aard van en het niveau waarop de zaken die aan het openbaar ministerie zijn voorgelegd, worden besproken anders is dan die in de vorige paragraaf. Nu er geen verschil is tussen de theorie en de praktijk, kan ook niet worden gezocht naar een verklaring daarvoor. De bespreking van de zaken die door de politie naar het openbaar ministerie zijn ingestuurd is derhalve van meer beschrijvende aard. Ook worden niet of nauwelijks fragmenten uit de focusgroepen aangehaald. Dit heeft zo zijn weerslag gehad op wijze waarop het onderzoeksmateriaal is geordend. In het onderstaande wordt allereerst ingegaan op de manier waarop de politie en het openbaar ministerie in discriminatiezaken in de praktijk contact onderhouden. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt tussen de zaken die zelfstandig door de politie zijn afgedaan en de zaken die zijn voorgelegd aan het openbaar ministerie. Voor de volledigheid merk ik op dat op deze plaats niet wordt ingegaan op de wijze waarop discriminatie-incidenten door het openbaar ministerie zijn afgedaan: via een technisch sepot, een beleidssepot of het uitbrengen van een dagvaarding of transactie. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek nu daarin slechts de werkwijze van de politie centraal staat.

7.3.1 De communicatie tussen de politie en het openbaar ministerie

In de Aanwijzing worden de verhoudingen tussen het openbaar ministerie en de politie geregeld. Daaruit blijkt dat de rol van de politie beperkt is waar het de afhandeling van discriminatiezaken betreft, maar dat de verantwoordelijkheid voor feitelijke opsporing is gemandateerd aan de politie. De opsporing en vervolging worden in de Aanwijzing voorgesteld als twee afzonderlijke fases, waarbij contact tussen het openbaar ministerie en de politie vooral plaatsvindt na afronding van het opsporingsonderzoek. Op overleg met het openbaar ministerie in een eerder stadium lijkt alleen prijs te worden gesteld als de politie afwijkt van de voorgeschreven werkwijze.

Ook in de praktijk voert de politie het opsporingsonderzoek in discriminatiezaken veelal zelfstandig uit. De aanknopingspunten die een aangifte bevat voor het achterhalen van een verdachte worden onderzocht. Is eenmaal een verdachte in beeld dan probeert men bewijzen te verzamelen voor diens betrokkenheid bij het incident. Het grootste deel van de zaken die naar het openbaar ministerie zijn doorgestuurd, bevatten, naast een aangifte, ten minste een proces-verbaal van verhoor van een verdachte. Niet alleen gevallen waarin de verdachte bekend het feit te hebben gepleegd worden naar het openbaar ministerie gestuurd, maar ook zaken waarin het zijn woord tegen die van het slachtoffer is en veroordeling op

het eerste gezicht niet haalbaar lijkt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in de volgende zaak.

Tijdens een rit door het centrum van Amsterdam doet een Marokkaanse taxichauffeur een aantal pogingen om een motorrijder in te halen. Vlak voordat hij wordt gepasseerd wijkt de motorrijder echter telkens uit naar de linkerbaan. Op één van die momenten steekt de motorrijder zijn middelvinger op naar de taxichauffeur. Als zij even verderop naast elkaar voor een rood verkeerslicht staan te wachten, bonkt de motorrijder met een gebalde vuist tegen het voorraam aan de passagierszijde van de taxi. Vervolgens opent hij het portier, geeft de chauffeur een stomp in zijn gezicht en probeert zijn vergunning van achter de voorruit te pakken. De chauffeur weet deze nog net uit de handen van de motorrijder te trekken en doet snel het portier dicht. Daarna loopt de motorrijder met een scherp voorwerp in zijn handen naar de voorkant van de auto, maakt daarmee krassen op de motorkap van de taxi en scheldt de taxichauffeur ondertussen uit voor 'vuile kut Marokkaan'. Zodra het verkeerslicht op groen springt maakt de motorrijder zich uit de voeten. De taxichauffeur volgt de motor terwijl hij ondertussen de politie belt en haar op de hoogte houdt van hun locatie. Wanneer de politie ter plaatse arriveert, wordt de motorrijder aangehouden en doet de taxichauffeur aangifte van vernieling.

De motorrijder wordt door de politie als verdachte van de vernieling verhoord en vertelt dan een heel andere versie van het verhaal. Volgens de motorrijder heeft de taxichauffeur gedurende de rit door het centrum telkens gevaarlijk hard en heel dicht achter hem gereden. Toen hij vlak voor een verkeerslicht ook nog eens door de taxi werd afgesneden, heeft hij uit kwaadheid met zijn vuist op het zijportier gebonkt. Hij bekent het portier van de taxi geopend te hebben om de vergunning van de chauffeur te pakken te krijgen, zodat hij zijn gegevens kon noteren. Daarbij heeft hij de chauffeur echter geen stomp in zijn gezicht gegeven. De krassen op de motorkap van de taxi zijn volgens de motorrijder niet ontstaan doordat hij ze opzettelijk heeft aangebracht, maar omdat de taxichauffeur tegen hem is aangereden. Zijn motor is daarbij ten val gekomen en heeft de krassen op de motorkap van de taxi veroorzaakt. Toen hij door de taxi was aangereden hoorde hij een aantal omstanders zeggen: 'wat een kut Marokkaan'.

Nu de motorrijder ontkent de vernielingen opzettelijk te hebben gepleegd en eveneens ontkent een discriminatoire belediging te hebben geuit en er geen andere bewijsmiddelen zijn, lijkt veroordeling niet haalbaar. Zodra er aangifte is opgenomen en de verdachte opgespoord, vormen bewijskwesaties echter nauwelijks reden om na te laten een zaak aan het openbaar ministerie voor te leggen. Is wel een aangifte op genomen, maar kan de identiteit van de verdachte niet worden achterhaald dan vindt inzending aan het openbaar ministerie echter slechts in sporadische gevallen plaats.

De politie vindt de ingang naar het openbaar ministerie meestal via de hopper. Dit is een parketsecretaris die op het politiebureau is gestationeerd en derhalve een makkelijk aanspreekpunt vormt voor agenten. Op grond van de Aanwijzing moeten specifieke discriminatiezaken en commune delicten met een discriminatoir aspect dat zelfstandig ten laste gelegd kan worden, aan een specialistische discriminatieofficier van justitie worden voorgelegd. In de

praktijk komt dit slechts in een klein percentage van de gevallen voor. Ook uit de focusgroepen is gebleken dat de meeste agenten een discriminatiezaak na afronding van het opsporingsonderzoek voorleggen aan de hopper. Slechts één enkele agent heeft de mogelijkheid om de discriminatieofficier in te schakelen benoemd.

Wel wordt de discriminatieofficier veelal ingeschakeld in gevallen van specifieke discriminatie. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in twee zaken waarin de aangifte betrekking heeft op uitlatingen over moslims die uit de film *Fitna* van Wilders afkomstig zijn. Ook bij een geval waarin door het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) aangifte is gedaan van discriminatie omdat door forumbezoekers op de website *gay.nl* generaliserende uitspraken zijn geplaatst over Turken, Marokkanen en negers, is de discriminatieofficier betrokken. In een mutatie-rapport dat door een bij de zaak betrokken politieagent is opgemaakt, staat over het contact met het openbaar ministerie vermeld:

‘Er is rechtstreeks contact tussen de discriminatieofficier van justitie en het onderzoeksteam van de politie. De zaak is door justitie geseponeerd. Na onderzoek bleek dat er eigenlijk geen enkele echt discriminerende term op de internetsite *gay.nl* stond.’

Anders dan in de meeste gevallen, vindt overleg met het openbaar ministerie in dit geval al ten tijde van het opsporingsonderzoek plaats. Dit komt vrijwel alleen voor in specifieke discriminatiezaken. Voor het overige vindt contact pas plaats na afronding van het opsporingsonderzoek. Overigens wordt ook het overgrote deel van de zaken die als specifieke discriminatie kunnen worden gekwalificeerd, door de politie naar het openbaar ministerie ingezonden.

7.3.2 Een vergelijking met de door de politie zelfstandig afgehandelde zaken

In vergelijking met de zaken die zelfstandig door de politie zijn afgedaan, valt op dat sommige discriminatiezaken een grotere kans hebben om naar het openbaar ministerie te worden ingezonden dan andere. Dit lijkt te kunnen worden verklaard aan de hand van de context waarin het delict is gepleegd. Wat het meest in het oog springt is dat autoriteitsconflicten vrijwel altijd door het openbaar ministerie worden afgedaan. Ook incidentele en langlopende conflicten komen regelmatig voor onder de zaken die naar het openbaar ministerie zijn ingestuurd. Zodra in zo een geval aangifte is opgenomen, meestal nadat een bemiddelingspoging is mislukt, worden deze, ongeacht de uitkomst van het onderzoek, veelal door de politie overgedragen ter afhandeling.

Verder blijkt een aantal context categorieën onder de zaken die worden ingezonden naar het openbaar ministerie als het ware ondervetegenwoordigd te zijn. Hoewel gevallen waarin het incident ‘zomaar’ heeft plaatsgevonden een behoorlijk deel van de discriminatiedossiers uitmaakt, komen deze slechts in beperkte mate bij het openbaar ministerie terecht. Ook zaken waarin het discriminatie-incident bestaat uit bedrijfsmatige uitsluiting worden niet vaak ingestuurd door de politie.

Autoriteitsconflict

Van de zaken die de politie naar het openbaar ministerie heeft ingezonden, kan bijna de helft worden getypeerd als een autoriteitsconflict. Dit zijn gevallen waarin het slachtoffer – de ‘autoriteit’ – wordt geconfronteerd met een discriminatoir delict als hij zijn bevoegdheden uitoefent tegenover de verdachte. Bijvoorbeeld wanneer een politieambtenaar onder diensttijd wordt geconfronteerd met een discriminatoire belediging of bedreiging. Ook komt het regelmatig voor dat andere personen met een gezagdragende functie, zoals parkeercontroleurs, straatcoaches, portiers, beveiligers of hulpverleners, het slachtoffer zijn van een discriminatoir delict.

Vergelijken we dit beeld met de zaken die zelfstandig door de politie zijn afgehandeld dan blijkt dat autoriteitsconflicten niet of nauwelijks buiten het strafrecht om worden afgedaan. Vrijwel alle gevallen waarin een gezagsdrager tijdens zijn werkzaamheden is geconfronteerd met een discriminatie-incident zijn ter beoordeling voorgelegd aan het openbaar ministerie. Ook zaken waarin een gezagsdrager is uitgescholden voor ‘racist’ of ‘nazi’ worden doorgaans ingestuurd naar het openbaar ministerie. Dat deze uitlatingen juridisch gezien niet kunnen worden getypeerd als een discriminatoire belediging, staat daaraan niet in de weg. Niet alleen wat betreft discriminatiezaken, maar ook met betrekking tot belediging van en geweld tegen politieambtenaren wordt in Aanwijzingen van het College van procureurs-generaal de voorkeur uitgesproken voor afdoening via het strafrecht. Bij de discriminatoire belediging van politieambtenaren worden in één incident derhalve twee vervolgingsprioriteiten verenigd, waardoor de kans op insturen toeneemt.

Op grond van diverse opmerkingen van deelnemers aan de focusgroepen is overigens aannemelijk dat het aantal discriminatoire beledigingen van politieambtenaren dat in het bedrijfsprocessensysteem is geregistreerd, slechts het topje van de ijsberg vormt. Volgens de deelnemende agenten bestaan er tussen politieambtenaren verschillen in de wijze waarop zij op beledigingen reageren. Diverse agenten zeggen zelf nauwelijks actie te ondernemen wanneer zij door een verdachte voor ‘racist’ worden uitgemaakt, terwijl het onderzoeksmateriaal talrijke voorbeelden bevat waarin daartegen wel is opgetreden. Er zou op dat gebied een groot verschil bestaan tussen agenten die optreden telkens als zij zich persoonlijk beledigd voelen en agenten die daartoe slechts overgaan wanneer naar hun mening het ‘gezag’ of het ‘uniform’ is beledigd. Gelet op dit verschil tussen politieambtenaren onderling, is derhalve aannemelijk dat niet alle gevallen waarin agenten zijn geconfronteerd met discriminatoire beledigingen in het bedrijfsprocessensysteem zijn geregistreerd.

Incidentele conflicten

Van de discriminatiezaken die door het openbaar ministerie zijn afgehandeld, maken de incidentele conflicten ongeveer een kwart uit. De volgende zaak is daarvan een typerend voorbeeld:

Een Marokkaans meisje gaat samen met haar oudere zus naar het winkelcentrum. Als zij daar met de auto aankomen, blijkt er geen parkeerplek vrij te zijn. Haar zus, die

de auto bestuurt, besluit de auto even te parkeren op de invalideparkeerplaats omdat zij toch maar in één winkel hoeft te zijn. Voor de zekerheid vraagt zij haar zusje in de auto achter te blijven. Net op het moment dat de oudere zus in de winkel is, komt er een ouder Nederlands echtpaar aangereden waarvan de vrouw slecht ter been is. Zij zetten hun auto naast de invalideparkeerplaats stil en vragen het Marokkaanse meisje de auto weg te halen. Ze geeft aan dat niet te kunnen, omdat ze geen rijbewijs heeft. Daarop stapt het echtpaar verontwaardigd uit hun auto en het Marokkaanse meisje doet hetzelfde. Vervolgens wordt er over en weer wat geduwd en getrokken. De Nederlandse man roept daarbij: ‘Rot op naar waar je vandaan komt.’

Het Marokkaanse meisje doet van het voorval aangifte bij de politie. Omdat ze het kentekennummer van het echtpaar heeft opgeschreven, weet de politie de verdachten te achterhalen en zij worden ontboden op het politiebureau. Tijdens verhoor geeft het echtpaar aan dat het Marokkaanse meisje is begonnen met duwen. Ook ontkent de Nederlandse man de discriminerende belediging te hebben geuit. Hij denkt dat die misschien is geroepen door één van de omstanders.

In vergelijking met de gevallen die zelfstandig door de politie zijn afgedaan en eveneens als incidenteel conflict kunnen worden getypeerd, komt het onder de zaken die naar het openbaar ministerie zijn doorgestuurd relatief weinig voor dat het slachtoffer een eigen aandeel heeft in de gebeurtenissen. We hebben in de vorige paragraaf al gezien dat de politie in dergelijke gevallen het slachtoffer ertoe probeert te bewegen geen aangifte te doen. Ligt er eenmaal een aangifte van een incidenteel conflict dan wordt deze echter, ook als het slachtoffer daarin een eigen aandeel heeft veelal ter afdoening voorgelegd aan het openbaar ministerie. Het betreft dan vaak wel een ernstiger strafbaar feit dan een belediging.

Langlopende conflicten

Ook langlopende conflicten worden regelmatig door de politie ingestuurd naar het openbaar ministerie. Zij maken ruim vijftien procent uit van de discriminatiezaken die door het openbaar ministerie zijn afgehandeld. Dit zijn niet eens zulke andere situaties dan de langlopende conflicten die zelfstandig door de politie worden afgedaan. Het lijkt vooral aan de vasthoudendheid van het slachtoffer of aan het mislukken van een bemiddelingspoging te liggen of een langlopend conflict door het openbaar ministerie wordt afgedaan.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit een zaak waarin een alleenstaande homoseksuele man die tussen twee studentenwoningen in woont, aangifte doet van vernieling en discriminatie. Hij vertelt dat hij veel geluidsoverlast ervaart van met name de studenten die op de verdieping boven hem wonen. Toen hij daar op een avond wat van heeft gezegd, is zijn voordeur door één van de studenten vernield en is hij uitgemaakt voor ‘eenzame flikker’ en ‘homo’. Hij is al vaker door hen uitgescholden vanwege zijn homoseksuele geaardheid en heeft daar tot nu toe telkens melding van gemaakt bij het Meldpunt Discriminatie en ook de buurtregisseur is van de situatie op de hoogte. Hij heeft nog nooit aangifte daarvan gedaan, maar vindt dat de maat nu vol is.

De student in kwestie wordt door de politie aangehouden en gehoord als verdachte van vernieling. Deze bekent en geeft aan de schade die hij heeft

gemaakt, te willen vergoeden. Maar wat hem betreft is dat maar een tijdelijke oplossing. Hij en de benedenbuurman hebben al een hele tijd onenigheid en hij vindt de situatie eigenlijk onleefbaar. Nadat de verdachte is gehoord, legt de buurtregisseur nog een huisbezoek af in een poging te bemiddelen en vermeldt na het bezoek het volgende in een mutatie rapport:

‘In eerste instantie kwam het slachtoffer aan het wijkteam. Hij klaagde over geluids-overlast van zijn beneden- en bovenburen. Tevens deed hij zijn beklag over discriminerende opmerkingen betreffende zijn seksuele geaardheid. In het gesprek met de huisbaas en zijn kinderen bleek het verhaal genuanceerder. Volgens de huisbaas zijn er vanaf het begin af aan problemen met het slachtoffer. Als de kinderen van de huisbaas, studenten, laat thuis komen en de trap oplopen, dan wel enig geluid produceren in hun woningen zou het slachtoffer buitenproportioneel reageren. Er zou door slachtoffer worden gescholden in de richting van de studenten ook in het bijzijn van anderen. Dit gebeurt vanuit het raam of vanachter de deur. De woningen zijn bijzonder gehorig. Er is geen enkele isolatie. De huisbaas heeft aangegeven dat hij bereid is wat aan deze situatie te doen, maar hij wil wel normale omgang met het slachtoffer. Naar aanleiding van zijn klacht over discriminatie veelvuldig contact gehad met het slachtoffer en het Meldpunt. Het slachtoffer heeft veel wensen en veel te klagen, maar onthoudt zich zelf ook niet van spugen en schelden. Op uitnodigingen om de tafel te gaan zitten, gaat hij niet in. Het slachtoffer vindt dat de maatschappij zijn problemen mag oplossen maar wil zelf niet aan tafel komen zitten, laat staan enige medewerking verlenen.’

Uit het mutatie rapport van de buurtregisseur blijkt wel dat hij niet erg te spreken is over de houding van het slachtoffer. Hij had liever gezien dat zijn poging tot bemiddeling was geslaagd. Nu dat niet is gelukt, rest hem niets anders dan de zaak in te sturen naar het openbaar ministerie.

Van iets vergelijkbaars is sprake in een geval waarin een Joods gezin regelmatig ongewenste post krijgt van de buurjongen die is doorspekt van antisemitische uitlatingen. In eerste instantie hebben zij geprobeerd de situatie op te lossen door het gesprek met de buurjongen en zijn ouders aan te gaan. Dit gesprek heeft kennelijk weinig indruk op de buurjongen gemaakt, want enkele dagen later vinden zij een briefje in de brievenbus met daarin de volgende tekst:

‘Hey vieze kanker rabbi, jullie moeten godverdomme jullie kanker smoel houden en oprotten naar jullie kanker land! Volgende keer prop ik jullie huis vol mosterdgas! Heil Hitler! 88SS.’

Het Joodse gezin besluit dan aangifte te doen van discriminatie. Nadat de aangifte door de politie is opgenomen, gebeurt er in eerste instantie niet veel. Als zij een maand later weer zo’n zelfde briefje krijgen, doen zij wederom aangifte van discriminatie. Dit maal wordt de buurjongen op het politiebureau ontboden en verhoord als verdachte van discriminatie. Hij bekent en het dossier wordt ingezonden naar de hopper. In de meeste gevallen waarin een langlopende ruzie heeft geleid tot een strafrechtelijk gevolg, zijn eerdere pogingen om het conflict buiten het strafrecht om op te lossen op niets uitgelopen.

Ontbrekende contextcategorieën

Ten slotte valt op dat een aantal contextcategorieën in zijn geheel niet of in verhouding niet vaak heeft geleid tot een strafrechtelijk gevolg, terwijl zij wel regelmatig ter kennis van de politie komen. Zo maken de zaken waarin een discriminatie-incident ‘zomaar’ heeft plaatsgevonden nog geen tien procent uit van de gevallen die door het openbaar ministerie zijn afgehandeld. Opmerkelijk is met name dat slechts een enkel geval waarin een object met hakenkruis is beklad bij het openbaar ministerie terecht is gekomen. Deze worden veelal zelfstandig door de politie afgehandeld. In een aantal gevallen omdat het slechts een melding betreft. Denk bijvoorbeeld aan de bekladding van willekeurige gebouwen in de openbare ruimte. In andere gevallen, als persoonlijke eigendommen met hakenkruisen zijn beklad, is wel aangifte opgenomen, maar heeft de politie geen dader weten te achterhalen. Het dossier blijft dan bij de politie op de spreekwoordelijke plank liggen. Ook andere discriminatie-incidenten die ‘zomaar’ zijn gepleegd halen het om die reden vaak niet tot het openbaar ministerie. Bijvoorbeeld gevallen waarin iemand op straat uit het niets is uitgescholden voor ‘kanker Jood’ of ‘vuile homo’.

Verder maken discriminatie-incidenten waarin sprake is van bedrijfsmatige uitsluiting nog geen procent van de zaken uit die door het openbaar ministerie worden afgehandeld. Hiervoor geldt eveneens dat het gros van deze gevallen al door de politie wordt afgedaan. Omdat het vaak blijft bij een melding en slechts enkele keren aangifte van bijvoorbeeld horecadiscriminatie is opgenomen, komen deze zaken nauwelijks bij het openbaar ministerie terecht. Ten slotte worden ook discriminatie-incidenten die vallen onder de contextcategorieën amokmaker en overtuigingsdader, niet vaak door het openbaar ministerie afgehandeld. Zij maken beiden ongeveer drie procent uit van de zaken die de politie doorstuurt naar het openbaar ministerie. Omdat dit soort gevallen ook niet vaak worden geregistreerd, is dat op zichzelf niet echt opmerkelijk te noemen.

7.3.3 Deelconclusie openbaar ministerie

Uit het voorgaande blijkt dat discriminatiezaken in iets minder dan de helft van de gevallen door het openbaar ministerie worden afgedaan. Omdat tussen de politie en het openbaar ministerie in de opsporingsfase maar minimaal contact plaatsvindt, raakt het openbaar ministerie ook pas van discriminatiezaken op de hoogte wanneer het dossier ter afhandeling wordt ingestuurd. In de opsporingsfase vervult de politie derhalve een zelfstandige rol. Dit is alleen anders bij sommige vormen van specifieke discriminatie. Dan is de kans groter dat overleg plaatsvindt met een specialistische discriminatieofficier. In de andere gevallen dat een discriminatie-incident aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd, is de hopper over het algemeen het vaste aanspreekpunt van de politie.

Of de politie een discriminatiezaak aan het openbaar ministerie voorlegt, hangt vaak samen met de context van het delict. Zo worden autoriteitsconflicten vrijwel altijd ingestuurd naar het openbaar ministerie. Bij incidentele en langlopende ruzies is dat ook regelmatig het geval, al is het daarbij wel weer van

belang of het slachtoffer een eigen aandeel heeft in het incident en hangt veel af van de vasthoudendheid van slachtoffers van langlopende conflicten en de mate waarin eerdere bemiddelingspogingen slagen. Discriminatie-incidenten die ‘zomaar’ plaatsvinden en gevallen van bedrijfsmatige uitsluiting worden daarentegen nauwelijks door het openbaar ministerie afgedaan. Dit heeft er enerzijds mee te maken dat het in zulke zaken vaak bij een melding blijft en anderzijds dat de dader veelal onbekend blijft.

7.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de werkwijze van de politie in discriminatiezaken. Een beeld dat tot nu toe bestond over de handelwijze van de politie in discriminatiezaken is dat herhaaldelijk in strijd met de Aanwijzing wordt gehandeld. Dat de politie vaker een discriminatiezaak zelfstandig afhandelt terwijl het op grond van de Aanwijzing verplicht is deze ter beoordeling aan het openbaar ministerie voor te leggen heb ik in mijn onderzoek bevestigd gezien. Dit blijkt alleen al uit het feit dat meer dan de helft van de discriminatiezaken door de politie wordt afgehandeld, terwijl het slechts in een derde van de gevallen bij een melding is gebleven. De Aanwijzing is er volstrekt duidelijk over dat alle discriminatiezaken waarin aangifte is opgenomen, ongeacht de uitkomsten van het opsporingsonderzoek, aan het openbaar ministerie moeten worden voorgelegd. Maar in de praktijk gebeurt dat niet altijd.

De conclusie die daaruit tot nu toe is getrokken, dat politieambtenaren in discriminatiezaken uit onwil of onkunde meer handelingsruimte zouden claimen dan formeel is toegestaan, onderschrijf ik echter niet. Ik heb gezien dat de politie discriminatie serieus neemt en dat zij de ontwrichtende werking daarvan op de samenleving erkent. Sterker nog, politieambtenaren menen vaak legitieme redenen te hebben om van de in de Aanwijzing voorgeschreven werkwijze af te wijken. De verschillende redenen die zij daarvoor hebben en de mate waarin die voorkomen worden zijn in de volgende tabel samengevat.

Tabel 7.1: Totaaloverzicht van de afhandeling van discriminatiezaken

Afdoening	Aantal	Percentage
Politie totaal	329	55,5
Doorverwijzing andere instantie	21	3,5
Verzoek slachtoffer	62	10,5
Onbekende dader	113	19,0
Zaak niet haalbaar	39	6,6
Opportuniteit	94	15,9
Ingestuurd aan het OM	264	44,5
Totaal	593	100%

Uiteindelijk zijn deze vijf redenen om een discriminatiezaak niet naar het openbaar ministerie in te sturen terug te voeren op twee algemene uitgangspunten die aan het Nederlandse strafrecht ten grondslag liggen: de ultimium remedium-gedachte en de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel. Met het eerste uitgangspunt in overeenstemming is dat de politie discriminatieincidenten doorverwijst naar andere instanties en soms de voorkeur geeft aan bemiddeling boven strafrechtelijke handhaving. Het tweede uitgangspunt, het positieve opportuniteitsbeginsel, staat normaal gesproken toe dat de politie vooruitloopt op de vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie.

Ook in discriminatiezaken is de politie geneigd vooruitlopend op de vervolgingsbeslissing de zaak zelf af te doen wanneer een veroordeling om technische of opportuniteitsredenen niet tot de mogelijkheden behoort. Dit probeert men veelal te bewerkstelligen door te voorkomen dat het slachtoffer aangifte doet van het discriminatie-incident. Deze werkwijze is strikt gezien in strijd met de Aanwijzing. Blijkbaar ziet de politie voor zichzelf een andere rol weggelegd dan het openbaar ministerie en probeert wanneer zij dat opportuun acht, als dat naar haar mening meer kwaad zou doen dan goeds, te voorkomen dat een discriminatie-incident strafrechtelijk wordt afgedaan.

Het is niet heel verwonderlijk dat politieambtenaren in sommige gevallen in strijd met de Aanwijzing handelen en daarvoor rechtvaardiging zoeken in de ultimium remedium-gedachte en de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel. Datzelfde werd in de Beleidsnota Discriminatiezaken ook al door de Raad van Hoofdcommissarissen gedaan. Een teken dat de in de Aanwijzing voorgeschreven werkwijze niet aansluit bij de eigen perceptie op de politiefunctie of met andere woorden de rol die de politie in de maatschappij vervult en haar relatie tot het openbaar ministerie. Overigens is het effect van de Aanwijzing op de werkwijze van de politie in discriminatiezaken zeker zichtbaar. In een behoorlijk aantal gevallen wordt immers ook daarmee in overeenstemming gehandeld. De Aanwijzing heeft er op zijn minst voor gezorgd dat discriminatie voor de politie een prioriteitsdelict is geworden, dat slachtoffers van discriminatie door politieambtenaren serieus worden genomen en dat zij veel in het werk stellen om deze slachtoffers met een tevreden gevoel het politiebureau te laten verlaten.

Hoofdstuk 8

Conclusies

Hoe verlopen de benoemingsprocessen en de afhandeling van (commune) discriminatie in de politiepraktijk? Dat is de vraag die in dit onderzoek centraal staat. Discriminatie is een verschijnsel dat maatschappelijk en politiek gevoelig ligt en in de loop der jaren is het strafrecht bij de aanpak daarvan een steeds belangrijkere functie gaan vervullen. De politie speelt als eerste schakel in de strafrechtssketen een cruciale rol bij de handhaving van discriminatiewetgeving. Zij is het die veelal het eerst op de hoogte raakt van een discriminatie-incident en het is van informatie die de politie aan het openbaar ministerie doorspeelt afhankelijk of vervolging kan worden ingesteld. Daardoor is de politie in de positie om invloed uit te oefenen op de wijze waarop een discriminatie-incident wordt afgedaan. Aan het politieoptreden in discriminatiezaken worden in de wet en in beleidsregels van het openbaar ministerie dan ook de nodige eisen gesteld.

Maar bieden die voorschriften ook voldoende houvast voor de politiepraktijk? Oorspronkelijk zou ik mijn onderzoek uitsluitend richten op commune discriminatie, dat wil zeggen commune delicten die met een discriminatoire achtergrond zijn gepleegd. Dat bleek niet mogelijk. Discriminatie is een diffuus fenomeen dat allerhande uiteenlopende uitingen en gedragingen omvat en in de praktijk blijkt het onderscheid tussen commune discriminatie en specifieke discriminatie (strafbaar gesteld in de artikelen 137c-h en 429quater Sr) voor de politie niet altijd duidelijk. In een onderzoek als deze, waarin de politiepraktijk centraal staat, kan aan dit onderscheid dan ook niet worden vastgehouden, althans niet voor zover het de werkwijze van de politie betreft.

In wettelijke en beleidsregels die het kader bieden waarbinnen de politie discriminatiecriminaliteit afdoet, wordt wel onderscheid gemaakt tussen specifieke en commune discriminatie, zij het niet in die bewoordingen. Deze regels bieden een aanknopingspunt voor wat onder een discriminatoire achtergrond dient te worden verstaan en hoe deze kan worden vastgesteld, maar van een heldere definitie is geen sprake. Voor de politie biedt dit interpretatiemogelijkheden die aan naleving van de voorschriften in de weg kunnen staan. De kans dat individuele politieambtenaren verschillende definities erop nahouden blijkt niet alleen te bestaan met betrekking tot de discriminatoire achtergrond van een algemeen delict, maar doet zich bij discriminatie in het algemeen voor. Bij de politie lijkt verwarring te zijn over de inhoud van het discriminatiebegrip. Het is dus niet alleen relevant om te weten hoe discriminatie door de politie wordt afgehandeld, maar ook hoe daaraan voorafgaand het benoemingsproces ver-

loopt, hoe de politie tot een bepaalde afdoeningsbeslissing komt en vooral waarom.

Op basis van het door mij gekozen onderzoeksmodel van Grimshaw en Jefferson heb ik de werkwijze van de politie met betrekking tot discriminatie-criminaliteit onderzocht. Uitgangspunt daarbij is dat, om het functioneren van de politie te kunnen begrijpen en verklaren, niet alleen haar handelwijze dient te worden bestudeerd, maar ook de wettelijke en beleidsregels en de aspecten van de politieorganisatie met de daarin besloten liggende handelingsruimte en beperkingen. Eerst wordt daarom ingegaan op de wijze waarop discriminatie in het Wetboek van Strafrecht en door het College van procureurs-generaal in de Aanwijzing Discriminatie is omschreven en hoe daarmee moet worden omgegaan (8.1). Daarna komen de eisen die aan het politietoetreden in discriminatie-zaken zijn gesteld in zowel wettelijke en beleidsregels (8.2) als vanuit de politieorganisatie zelf aan bod (8.3). Vervolgens wordt de werkwijze van de politie in de praktijk onder de loep genomen en wordt deze gespiegeld aan de daaraan gestelde eisen (8.4), om tot slot discrepanties tussen wet, beleid en praktijk te kunnen verklaren (8.5).

8.1 Discriminatie in wet en beleid

De gedragingen die als discriminatie strafbaar zijn gesteld in Nederland zijn in de loop der jaren aan veranderingen onderhevig geweest. Sinds 1934 zijn in het Wetboek van Strafrecht enkele discriminatieartikelen opgenomen (artikel 137c e.v.), die bij wetwijzigingen in de jaren zeventig en negentig zijn aangevuld en uitgebreid. Deze in de wet gespecificeerde vorm van discriminatie duid ik in dit onderzoek aan met de term *specifieke discriminatie*. In 1993 werd in beleidsregels van het openbaar ministerie voor het eerst melding gemaakt van het bestaan van nog een andere vorm van discriminatie. Het gaat om commune delicten als belediging, bedreiging of mishandeling die met een discriminatoire achtergrond zijn gepleegd, ofwel *commune discriminatie*. Voor de betekenis die aan de onderliggende commune delicten moet worden gegeven bieden, evenals bij specifieke discriminatie, de wet en jurisprudentie houvast. Wat onder een discriminatoire achtergrond moet worden verstaan volgt echter alleen uit de door het College van procureurs-generaal uitgevaardigde Aanwijzing Discriminatie. Daaruit blijkt dat de discriminatoire achtergrond bij commune delicten op een aantal punten samenhang vertoont met specifieke discriminatie. Commune discriminatie dient met andere woorden volgens het openbaar ministerie als een van specifieke discriminatie afgeleide variant te worden beschouwd.

8.1.1 *Specifieke discriminatie*

In de artikelen 137c-h en 429quater Sr zijn onder andere strafbaar gesteld de openbare discriminerende groepsbelediging, het aanzetten tot haat en geweld tegen of discriminatie van mensen en de publiekelijke verspreiding van dergelijke uitingen. De discriminatieartikelen hebben tot doel de openbare orde te

beschermen door het behouden van een fatsoenlijke samenleving die zoveel mogelijk is gevrijwaard van discriminatie. De in de discriminatieartikelen opgenomen uitingen en gedragingen zijn ook alleen strafbaar voor zover zij publiekelijk zijn gedaan. Nu bij specifieke discriminatie duidelijke delictsomschrijvingen voorhanden zijn waaraan in jurisprudentie verder invulling is gegeven, en veelal ook is vereist dat een verdachte de verboden uitingen bij woord, geschrift of afbeelding heeft gedaan, kan het discriminatoire karakter van deze delicten enigszins objectief worden vastgesteld.

Typerend voor de wijze waarop in Nederland invulling is gegeven aan de strafbaarstelling van discriminatie is dat bij invoering van de discriminatiebepalingen en bij wijzigingen daarvan nadien, de beperking van de vrijheid van meningsuiting die zij inhouden nauwelijks ter discussie heeft gestaan. Waar in andere landen sterk wordt gehecht aan de vrije meningsuiting is dat in Nederland historisch gezien in veel mindere mate het geval. Sinds de inwerkingtreding van CERD in 1969 zijn in de meeste landen wel enkele discriminerende uitlatingen strafbaar gesteld, maar met name voor zover zij aanzetten tot haat of geweld. In Nederland gaat de strafbaarstelling van discriminatie verder dan dat. Al sinds 1934 zijn, naast het zaaien van haat of geweld, discriminerende beledigingen strafbaar gesteld, terwijl daartoe ook nu nog op grond van internationale regelgeving geen verplichting bestaat.

Dat het niet als problematisch werd beschouwd dat de discriminatiebepalingen het recht op vrije meningsuiting beperken valt deels te verklaren doordat aanvankelijk vooral een symbolische functie aan het bestaan van de discriminatieartikelen werd toegekend. In de jaren zeventig werd het beledigingsbegrip in artikel 137c uitgebreid om aan de uit CERD voortvloeiende verplichtingen te voldoen, terwijl het Verdrag dat niet vereist. Dat toch een wetwijziging heeft plaatsgevonden kan worden toegeschreven aan een zekere mate van overijverigheid om aan de internationale verplichtingen te voldoen. Tegelijkertijd echter sprak de wetgever onder verwijzing naar de *ultimum remedium*-gedachte die aan het Nederlandse strafrecht ten grondslag ligt, de verwachting uit dat de discriminatiebepalingen niet of nauwelijks zouden worden gehandhaafd. Sinds het opstellen van de nota Minderhedenbeleid halverwege de jaren tachtig heeft in dat denken een omslag plaatsgevonden en is de nadruk juist komen te liggen op de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie.

Vanaf de eeuwwisseling is de vrijheid van meningsuiting in Nederland een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Dat lijkt het gevolg te zijn van zowel de invloed van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, als de door verschillende politici ingezette trend dat alles gezegd moet kunnen worden, ook als dat voor een ander beledigend is. Als deze tendens wordt voortgezet is het maar zeer de vraag of artikel 137c nog een lang leven is beschoren. De toekomst zal het uitwijzen; het in het najaar van 2012 door PVV-Kamerlid Driessen ingediende wetsvoorstel dat de afschaffing van artikel 137c tot doel heeft, vormt daarbij wellicht een aanleiding tot herbezinning.¹

1 *Kamerstukken II 2011/12, 33 369, nr. 3.*

8.1.2 *Commune discriminatie*

In de Aanwijzing wordt een indicatie gegeven van de delicten die met een discriminatoire achtergrond kunnen worden gepleegd. Het gaat om opruiing, openlijke geweldpleging, brandstichting, eenvoudige belediging, bedreiging, belaging, doodslag, eenvoudige mishandeling, zware mishandeling en vernieling. Aangezien dit geen limitatieve opsomming betreft, lijkt te moeten worden aangenomen dat in potentie alle commune delicten met een discriminatoire achtergrond kunnen worden gepleegd. Aan de al bestaande strafwaardigheid van de onderliggende delicten voegt de discriminatoire achtergrond een extra dimensie of verwijt toe en biedt grond voor een verhoging van de strafeis met 50 tot 100%.

Voor de gronden waarop de discriminatoire achtergrond tot strafverzwaring kunnen leiden moet, zo blijkt uit de Aanwijzing, aansluiting worden gezocht bij artikel 137c Sr. Daarin zijn de gronden ras, godsdienst, seksuele gerichtheid en handicap vermeld. Waarom het openbaar ministerie niet naar één van de andere discriminatiebepalingen verwijst waarin eveneens de discriminatiegrond geslacht wordt genoemd, is een vraag die de Aanwijzing niet beantwoordt. Moeten we dan aannemen dat de redenen die de wetgever heeft gegeven om geslacht niet in artikel 137c op te nemen, dat de vrijheid van meningsuiting daardoor te zeer wordt beperkt en dat het zou kunnen worden gebruikt ter bescherming van de gevestigde belangen, door het openbaar ministerie worden onderschreven?

Verder lijkt bij commune discriminatie, evenals bij de meeste specifieke discriminatiedelicten, doorslaggevende waarde te worden gehecht aan het gesproken woord. In de Aanwijzing wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen delicten waarbij het discriminatoire aspect zelfstandig ten laste kan worden gelegd, zoals discriminerende beledigingen en bedreigingen, en delicten waarbij deze niet zelfstandig ten laste kan worden gelegd. Over de eerste wordt bepaald dat het discriminatoire aspect in het requisitoir moet worden benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis dient te worden betrokken, terwijl op discriminatoire achtergronden die niet zelfstandig ten laste kunnen worden gelegd in het geheel niet wordt ingegaan. Verschil met specifieke discriminatie is wel dat de uitlatingen niet verwijzen naar de gehele bevolkingsgroep, maar dat zij zijn gericht tegen het slachtoffer als individu.

Dat commune discriminatie niet bij wet maar in een Aanwijzing is geregeld roept de vraag op of Nederland daarmee aan haar internationale verplichtingen voldoet. In diverse internationale rechtsinstrumenten wordt erop aangedrongen discriminatoire motieven bij wet als strafverzwarringsgrond aan te merken, maar daaraan is tot op heden door de Nederlandse wetgever geen gehoor gegeven. Aangezien het hier gaat om resultaatsverplichtingen en het op grond van de Aanwijzing en de discretionaire bevoegdheden van zowel het openbaar ministerie als de rechter evengoed mogelijk is te voorzien in strafverhoging, voldoet Nederland mijns inziens aan de internationale regelgeving. Van een zelfde ijver om met de wensen van de internationale gemeenschap in de pas te lopen als

destijds bij specifieke discriminatie is echter geen sprake. Het extra bestraffen op grond van discriminatoire motieven past ook niet goed binnen het daadgerichte karakter van het Nederlandse strafrecht, waarin het uitgangspunt is dat delinquenten worden gestraft op grond van hun daden en niet op grond van hun gevoelens en gedachten. Dit vertaalt zich in de wijze waarop aan commune discriminatie betekenis is gegeven en daarin verschilt Nederland in aanzienlijke mate met andere landen, al lijkt men zich daar niet altijd van bewust.

Zo wordt voor commune discriminatie door maatschappelijke belangenorganisaties en in de politiek regelmatig de vanuit de Verenigde Staten afkomstige term *hate crime* gebruikt. Wat in Nederland onder commune discriminatie wordt verstaan is echter niet te vergelijken met en staat niet in verhouding tot wat in de Verenigde Staten onder *hate crime* wordt begrepen. De term *hate crime* verwijst naar ernstige geweldsdelicten die uit discriminatoire motieven zijn gepleegd. Voor het bestaan van een discriminatoir motief kunnen onder andere door een dader geuite discriminerende scheldwoorden een aanwijzing vormen, maar op zichzelf zijn die niet strafbaar. In de Verenigde Staten wordt namelijk doorslaggevende waarde gehecht aan de vrijheid van meningsuiting. De beperking van dat recht is in principe niet toegestaan, ook niet wanneer bepaalde openlijk gedane discriminatoire uitlatingen kwetsend of beledigend zijn voor een individu of bevolkingsgroep.

Bij commune discriminatie daarentegen hoeft geen sprake te zijn van een discriminatoir motief, maar enkel van een discriminatoire achtergrond. Die discriminatoire achtergrond bestaat echter veelal uit een discriminerende uitlating, simpelweg omdat daarmee een discriminatoire achtergrond in rechte aannemelijk kan worden gemaakt. De Aanwijzing bepaalt dan ook dat in zo een geval eerder aanleiding is voor verhoging van de strafeis dan wanneer de discriminatoire achtergrond uit een andere omstandigheid blijkt. Wanneer het eenvoudige beledigingen of bedreigingen betreft kan de discriminatoire achtergrond zelfs samenvallen met het commune delict waarbij het zich voegt en is dan in wezen ook zelfstandig strafbaar.

8.1.3 *De ontstaansgeschiedenis van commune discriminatie?*

Een vraag die ik mij regelmatig heb gesteld maar waarop ik geen sluitend antwoord heb kunnen vinden, is wat in de jaren negentig de plotselinge aandacht voor commune discriminatie heeft veroorzaakt. Ogenschijnlijk uit het niets werd in de Richtlijn Discriminatiezaken 1993 een nieuwe vorm van discriminatie geïntroduceerd die een aanzienlijke uitbreiding van het discriminatiebegrip inhield. Dat in beleidsregels van het openbaar ministerie meer of iets anders wordt bepaald dan in de wetgeving, is op zich niets nieuws. Daarmee wordt doorgaans ingespeeld op actuele ontwikkelingen en wordt vooruitgelopen op een in voorbereiding zijnde wetswijziging. Het openbaar ministerie is nu eenmaal een sneller wendbaar orgaan dan het logge wetgevingsapparaat. Ook moreel gevoelige kwesties als prostitutie, abortus en euthanasie zijn toen men over de strafwaardigheid daarvan anders is gaan denken eerst in beleidsregels

van het openbaar ministerie geregeld voordat nieuwe wetgeving tot stand kwam.²

In ieder geval is met betrekking tot commune discriminatie nooit wetgeving tot stand gekomen en naar mijn weten ook niet in voorbereiding geweest. Sterker nog, in latere jaren zijn aanbevelingen vanuit de internationale gemeenschap om een wetsbepaling in te voeren die discriminatoire motieven als strafverzwarringsgrond aanmerkt en de herhaalde roep vanuit maatschappelijke belangenorganisaties om een 'hate crime-artikel', door de wetgever systematisch van de hand gewezen. Dit wordt gedaan onder verwijzing naar de Aanwijzing, die volgens de wetgever voorziet in een adequaat instrumentarium om op te treden tegen commune discriminatie. Invoering van een aparte strafbaarstelling of strafverzwarringsgrond in het Wetboek van Strafrecht zou daarom niet noodzakelijk zijn en geen toegevoegde waarde hebben.

Nu valt de keuze om via een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal te voorzien in een strafverzwarende omstandigheid vanuit de Nederlandse wetsystematiek goed te verklaren. Sinds de aanvaarding van de positieve opvatting van het opportunititeitsbeginsel in de jaren zeventig en de daarbij komende ruime discretionaire bevoegdheden van het openbaar ministerie zijn beleidsregels een invloedrijk instrument geworden met het oog op de strafrechtelijke handhaving. Sindsdien vindt vervolging niet automatisch plaats wanneer een veroordeling haalbaar is, maar moet het daarnaast maatschappelijk aanvaardbaar of in het algemeen belang zijn. De discretionaire ruimte die met de positieve interpretatie van het beginsel is ontstaan wordt ingevuld met Richtlijnen en Aanwijzingen die verduidelijken wanneer het openbaar ministerie van zijn vervolgingsbevoegdheid gebruik maakt en welke straffen in dergelijke gevallen worden geëist. Bij commune discriminatie zijn de gronddelicten reeds strafbaar gesteld en vormt de discriminatoire achtergrond niet meer dan een omstandigheid die in de strafeis wordt meegenomen, hetgeen valt binnen de reikwijdte van de discretionaire bevoegdheid van het openbaar ministerie.

Dat commune discriminatie slechts in een Aanwijzing is geregeld, heeft mijns inziens echter een belangrijke keerzijde die voortvloeit uit de aard van beleidsregels. Bij formele wetgeving bevat de wetsgeschiedenis veelal belangrijke aanwijzingen over het ontstaan of de invulling van een bepaald fenomeen en juist daaraan schort het vaak bij beleidsregels, zo ook bij commune discriminatie. Niettemin zijn een aantal mogelijke scenario's aan te wijzen die een verklaring kunnen bieden voor het opnemen van het fenomeen commune discriminatie in de beleidsregels van het openbaar ministerie.

We hebben gezien dat discriminatie voor het eerst onderwerp werd van beleidsregels toen halverwege de jaren tachtig een algemene tendens tot repressie werd ingezet.³ Met de invoering van de Richtlijn Discriminatiezaken 1993 en de daarin gelegen uitbreiding van het discriminatiebegrip zijn de reeds bestaande beleidsregels aangescherpt. Dit speelt zich af in een periode waarin

2 Brants 1998.

3 Moerings 1994.

het voortbestaan van de multiculturele samenleving in het door Bolkensteijn ingezette nationale minderhedendebat voor het eerst openlijk ter discussie komt te staan en de houding ten opzichte van minderheden in de samenleving verhardt.

Een andere mogelijke aanleiding voor het opnemen van het fenomeen commune discriminatie in de Richtlijn Discriminatiezaken 1993 die door Witte wordt benoemd, is dat in Nederland destijds angst bestond voor een explosieve toename van racistisch geweld nadat zich in Duitsland enkele grootschalige rassenrellen hadden voorgedaan.⁴ Dat daarover in het parlement grote onrust bestond heb ik echter niet kunnen ontdekken. In aanvulling daarop kan nog worden gewezen op de actieve opstelling van diverse maatschappelijke belangenorganisaties ten tijde van de invoering van de Richtlijn Discriminatiezaken. Niet uitgesloten is dat zij kunnen hebben gelobbyd voor strafverzwaring bij aanwezigheid van (vermeend) discriminatoire motieven. Omdat dergelijke interacties tussen de politiek en het maatschappelijke middenveld in Nederland achter gesloten deuren plaatsvinden valt dat niet met zekerheid te zeggen.

In de Aanwijzing wordt geen van de bovenstaande omstandigheden genoemd. Als we die erop naslaan lijkt het alsof het openbaar ministerie een grote rol heeft gespeeld bij de uitbreiding van het discriminatiebegrip en dat dit voortkomt uit diens wens de verhoudingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen te reguleren en het publieke discours op te schonen. Daarin staat vermeld: 'het openbaar ministerie [heeft] een belangrijke rol [...] te vervullen bij de bescherming van de samenleving tegen discriminatie'.⁵ Het kan zijn dat het openbaar ministerie zelfstandig ertoe heeft besloten de discriminatoire achtergrond bij commune delicten als strafverzwarende omstandigheid aan te merken, al is dat niet erg aannemelijk. Een Aanwijzing komt namelijk veelal in samenspraak met de minister van Justitie tot stand komt en die zal daaraan ten minste zijn goedkeuring moeten geven.

Geen van de bovenstaande omstandigheden kan dus direct in verband worden gebracht met de introductie van het fenomeen commune discriminatie in beleidsregels van het openbaar ministerie, maar hun invloed daarop kan evenmin worden uitgesloten. Mijns inziens heeft een samenspel van deze factoren eraan bijgedragen dat commune discriminatie in beleidsregels van het openbaar ministerie is opgenomen.

8.2 De eisen aan het politieoptreden in wet en beleid

Aan de handelwijze van officieren van justitie en de politie in discriminatiezaken wordt in de Aanwijzing strikte eisen gesteld. Voor het openbaar ministerie geldt dat vervolging van specifieke discriminatie, overeenkomstig de negatieve opvatting van het opportunititeitsbeginsel, regel is en seponeren uitzondering. Anders dan weleens wordt betoogd, kan uit het enkele feit dat aan de vervolging

4 Witte 1995, p. 142.

5 College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie 2007* [mijn toevoeging-CG].

van bepaalde delicten prioriteit wordt toegekend, waarvan discriminatie er één is, niet worden afgeleid dat de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel in Nederland is verlaten. Het feit dat het openbaar ministerie vervolgingsbeleid opstelt vloeit juist rechtstreeks voort uit de positieve opvatting van dit beginsel.

Ook de handelingsruimte van de politie in discriminatiezaken is beperkt en dit lijkt voort te komen uit een zogenaamde ketenbenadering. Om daadwerkelijk een actief vervolgingsbeleid te kunnen voeren in discriminatiezaken zal bij de politie immers van een vergelijkbare opstelling in de opsporingsfase sprake moeten zijn. Daarmee wijkt de voorgeschreven werkwijze in discriminatiezaken echter wel aanzienlijk af van wat gebruikelijk is. Nu de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel doorwerkt in de opsporingsfase hebben politieambtenaren doorgaans de nodige vrijheid om zaken van geringe ernst of waarin een veroordeling naar hun mening niet haalbaar is, zelfstandig af te doen. Op grond van de Aanwijzing is dat in discriminatiezaken in principe uitgesloten.

Deze bepaalt dat de politie op verzoek van het slachtoffer altijd aangifte van discriminatie moet opnemen en deze in het bedrijfsprocessensysteem dient te voorzien van een discriminatiecode. Daarmee zou het dus het slachtoffer zijn dat feitelijk bepaalt hoe de politie discriminatie moet kwalificeren en hoe zij met een dergelijk incident dient om te gaan. Daarmee sluit de Aanwijzing enigszins aan bij de in de beleidsaanbevelingen van ECRI voorgestane werkwijze van de politie in discriminatiezaken. Al gaat ECRI daarin, in navolging van het Verenigd Koninkrijk, nog een stap verder. In haar optiek zou de politie alle incidenten waarin, naar het oordeel van het slachtoffer of de overige bij de zaak betrokken partijen, discriminatoire motieven een rol hebben gespeeld als discriminatie moeten registreren en afhandelen.

Is eenmaal aangifte van discriminatie opgenomen dan krijgt de zaak in principe strafrechtelijk gevolg en moet de politie opsporingsonderzoek verrichten, na afronding waarvan de resultaten naar het openbaar ministerie worden ingestuurd. Het openbaar ministerie beslist vervolgens op basis van het dossier of vervolging kan worden ingesteld. Maakt een slachtoffer slechts melding van een discriminatie-incident dan moet de politie deze onder een discriminatiecode in het bedrijfsprocessensysteem registreren en hoeft zij, naast een eventuele doorverwijzing naar een instantie als het Meldpunt Discriminatie, geen verdere vervolgacties te ondernemen. Maar in dergelijke gevallen wordt van agenten wel een proactieve houding verwacht. Wanneer zij menen dat een veroordeling haalbaar is moet het slachtoffer worden gewezen op de mogelijkheid aangifte te kunnen doen. Ook wanneer het slachtoffer de discriminatoire achtergrond van een delict niet (h)erkent moeten politieambtenaren daarop alert zijn en het slachtoffer zoveel mogelijk bewegen tot het doen van aangifte. Waar zij zich in het geval dat reeds aangifte is gedaan tot het openbaar ministerie dienen te wenden zodat deze over de haalbaarheid van een vervolging en eventuele veroordeling kan beslissen, worden politieagenten dus wel geacht zelfstandig een beoordeling te maken wanneer een slachtoffer in eerste instantie geen aangifte wil doen.

Met betrekking tot het politieoptreden maakt de Aanwijzing geen verschil tussen specifieke en commune discriminatie. Beide moeten op de bovenstaande wijze worden behandeld. Bij het openbaar ministerie ligt de focus echter vooral op de vervolging van specifieke discriminatie, zo lijkt uit de Aanwijzing te moeten worden opgemaakt. Maar als commune discriminatie bij het openbaar ministerie minder prioriteit heeft, waarom is de politie dan toch verplicht het dossier in te sturen? Daarvoor zijn verschillende redenen denkbaar. Ten eerste kan de gedachte zijn geweest dat het onder politieambtenaren verwarring zou kunnen scheppen wanneer zij beide vormen van discriminatie van elkaar dienen te onderscheiden en op een andere wijze moeten afhandelen. Een tweede verklaring, die de eerste overigens niet uitsluit, zou kunnen zijn dat het openbaar ministerie zelf een oordeel wil vellen over de strafwaardigheid van de incidenten omdat discriminatie een diffuus fenomeen is dat voor politieambtenaren moeilijk te definiëren zou zijn. In dit laatste geval zou de Aanwijzing erop anticiperen dat het politieoptreden in discriminatiezaken niet volgens de regels verloopt en heeft de beperking van de handelingsruimte van de politie tot gevolg dat het openbaar ministerie meer greep kan krijgen op de discriminatie-incidenten die ter kennis van de politie komen.

Voor deze laatste opvatting lijkt steun te kunnen worden gevonden in hetgeen de Aanwijzing bepaalt over de registratie van discriminatie-incidenten door de politie. Of het nu een aangifte of melding van discriminatie betreft, de politie is verplicht daarvan registratie te maken in het bedrijfsprocessensysteem en een overzicht van de geregistreeerde discriminatie-incidenten periodiek aan het openbaar ministerie voor te leggen. Dit vergroot de informatiepositie van het openbaar ministerie en stelt het in staat na te gaan of het politieoptreden in discriminatiezaken conform de regels verloopt en om zo nodig tijdig de zeilen bij te stellen. In het licht van de eisen die aan de registratiepraktijk van de politie worden gesteld is het overigens wel enigszins opmerkelijk dat het in het geautomatiseerde systeem van het openbaar ministerie volgens de laatste berichten nog altijd niet mogelijk is commune discriminatie herkenbaar te registreren.

8.3 De eisen aan het politieoptreden vanuit de eigen organisatie

Sinds 2003 zijn, in navolging van de Aanwijzing, ook binnen de politieorganisatie enkele beleidsregels opgesteld met de aanpak van discriminatie tot onderwerp. Allereerst op centraal niveau door de Raad van Hoofdcommissarissen. Daarnaast zijn er regionale beleidsregels die door de politiekorpsen afzonderlijk worden opgesteld. In dit onderzoek richt ik mij op het regiokorps Amsterdam-Amstelland en op het discriminatiebeleid uit deze regio ga ik, naast die van de Raad van Hoofdcommissarissen, hieronder in.

8.3.1 De Raad van Hoofdcommissarissen

Door de Raad van Hoofdcommissarissen wordt in de Beleidsnota Discriminatie het belang van de aanpak van discriminatie onderschreven, nu de legitimiteit van

de politie in een divers samengestelde samenleving mede daardoor zou worden bepaald. Voor zover in internationale regelgeving eisen worden gesteld aan de handelwijze van de politie bij discriminatie ligt daaraan veelal dezelfde motivatie ten grondslag. In de Aanwijzing wordt deze daarentegen niet benoemd. Vanuit de optiek van de politie beschouwd is niettemin begrijpelijk dat dit voor haar een belangrijke beweegreden vormt bij de aanpak van discriminatie. De mate waarin het politieoptreden door de samenleving wordt geaccepteerd is voor haar immers van groot belang.

Over het optreden van de politie in discriminatiezaken toont de Raad van Hoofdcommissarissen zich kritisch. Zij erkent dat in het verleden niet steeds conform de Aanwijzing werd gehandeld en stelt maatregelen voor die in de toekomst tot verbetering moeten leiden. Zo wordt een aantal organisatorische randvoorwaarden uiteengezet waaraan ieder regiokorps moet voldoen. Deze zijn vooral gericht tot het management van de verschillende politieregio's en vormen feitelijk een herhaling van de eisen die reeds in de Aanwijzing aan de organisatie van de politie zijn gesteld.

In de Beleidsnota Discriminatie lijkt geen onderscheid te worden gemaakt tussen specifieke en commune discriminatie. Voor zover dit onderscheid de Raad van Hoofdcommissarissen al duidelijk is, blijkt daarvan niet uit haar beleidsregels. Daarin zijn termen als discriminatie, discriminatie-incident en incidenten met een discriminatoire achtergrond willekeurig door elkaar gebruikt. Onduidelijk is of daarmee specifieke discriminatie, commune discriminatie of een combinatie van beiden wordt bedoeld. De Aanwijzing vereist ook niet dat specifieke en commune discriminatie afzonderlijk van elkaar worden geregistreerd en stelt voor beide varianten dezelfde eisen aan het politieoptreden. Hoewel het onderscheid tussen specifieke en commune discriminatie voor de politie daarom wellicht minder van belang is en om die reden door de Raad van Hoofdcommissarissen niet kan zijn benoemd, vormen inconsistenties in de gebruikte terminologie een aanwijzing dat verwarring bestaat over wat nu precies onder discriminatie moet worden verstaan.

Ondanks de overwegend positieve houding van de Raad van Hoofdcommissarissen ten opzichte van de aanpak van discriminatie worden ook kanttekeningen geplaatst bij de Aanwijzing. Er blijkt met name verzet tegen de primaire focus op de strafrechtelijke handhaving van discriminatie, omdat de politie daarvan op de langere termijn negatieve effecten voorziet. Dat op discriminatie een heldere en substantiële reactie van de politie moet volgen, waarbij het opnemen van aangifte het uitgangspunt is, staat voor de Raad van Hoofdcommissarissen niet ter discussie. Wel bepleit zij dat de politie de nodige handlingsruimte moet worden gelaten om te bemiddelen wanneer dit naar verwachting op de lange termijn effectiever is dan een strafrechtelijk traject. Discriminerende uitingen zijn in sommige gevallen een symptoom van onderliggende problemen, zo wordt in de Beleidsnota Discriminatie betoogd, waarvoor de politie graag een oplossing wil bieden. Deze zienswijze van de Raad van Hoofdcommissarissen sluit aan bij de gedachte dat het strafrecht het ultimum remedium is, maar daar wordt in de Aanwijzing nu juist afstand van gedaan.

Het is in de Beleidsnota Discriminatie overigens niet voor het eerst dat de Raad van Hoofdcommissarissen verwijst naar de ultimatum-remedium-gedachte. Deze wordt eveneens aangehaald in *Politie in Ontwikkeling*, een beleidsdocument waarin de visie op de politiefunctie wordt uiteengezet. Daarin is vermeld: ‘Uit oogpunt van het reduceren van sociale onveiligheid is strafrechtelijke handhaving voor de politie een ultimatum-remedium. Dit betekent dat – zeker in het geval er geen ernstige misdrijven zijn begaan – eerst andere oplossingen worden gezocht binnen een vooraf gedefinieerd handelingsrepertoire.’⁶ Uit *Politie in Ontwikkeling* blijkt eveneens dat de politie zichzelf niet ziet als een passieve schakel in de strafrechtsketen, maar juist als een professionele organisatie met een eigen verantwoordelijkheid. Om haar taken goed uit te kunnen oefenen, zo stelt de Raad van Hoofdcommissarissen, heeft de politie een bepaalde professionele ruimte nodig en dient het accent niet te liggen op sturing vooraf, maar op verantwoording achteraf. De relatie tussen de politie en het openbaar ministerie, wordt door haar dan ook gekarakteriseerd als ‘in gebondenheid vrij’ en ‘ondergeschiktheid met gezag’.⁷

De rol die de politie op grond van de Aanwijzing bij de bestrijding van discriminatie dient te vervullen stemt met andere woorden niet overeen met de eigen visie op de politiefunctie, zowel vanuit een maatschappelijk oogpunt als in de relatie tot het openbaar ministerie. De kritiek die vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen op de Aanwijzing is geuit kan in dat verband worden begrepen. Dat de politie tegen discriminatie dient op te treden staat voor haar vast, maar met de manier waarop dat zou moeten is men het oneens.

8.3.2 *Het regiokorps Amsterdam-Amstelland*

Rond dezelfde tijd als de Raad van Hoofdcommissarissen is men bij de politie Amsterdam-Amstelland begonnen met het opstellen van discriminatiebeleid en daarmee is zij menig regiokorps voor. In 2003 wordt binnen de politie Amsterdam-Amstelland het Regioproject Discriminatie opgericht, dat ervoor verantwoordelijk is de beleidslijnen op het gebied van discriminatie in het korps uit te zetten en executieve politieambtenaren daarvan op de hoogte te brengen. Evenals de Raad van Hoofdcommissarissen erkent het korps Amsterdam-Amstelland het belang van de aanpak van discriminatie onder verwijzing naar kwesties die de legitimiteit van de politie raken. Het vormt één van de speerpunten bij het verbeteren van de verhoudingen tussen de politie en minderheidsgroepen. Burgers moeten vertrouwen hebben in de politie en zich serieus genomen voelen wanneer zij zich met een discriminatieklacht bij de politie melden, zo wordt geredeneerd.

Door het Regioproject Discriminatie is een reactieprotocol opgesteld, het Protocol Afhandeling Discriminatie, dat politieambtenaren erop na kunnen slaan wanneer zij menen met een discriminatiezaak van doen te hebben. In het

6 Raad van Hoofdcommissarissen 2005, p. 80.

7 Raad van Hoofdcommissarissen 2005, p. 73.

Protocol wordt uiteengezet welke uitingen en gedragingen juridisch als discriminatie gekwalificeerd moet worden en hoe te handelen als daarvan daadwerkelijk sprake is. Agenten worden in het Protocol geïnstrueerd eenvoudige beledigingen met een discriminatoire achtergrond niet als discriminatie te kwalificeren. De term discriminatie lijkt hier dus alleen te verwijzen naar specifieke discriminatie. Wel wordt een enkele keer zijdelings opgemerkt dat bij commune delicten een discriminatoire achtergrond aanwezig kan zijn. Dit soort incidenten dient wel in het bedrijfsprocessensysteem onder een discriminatiecode te worden geregistreerd, maar niet afzonderlijk of op een andere manier dan bij specifieke discriminatie het geval is. Van politieambtenaren wordt dus niet verwacht dat zij onderscheid maken tussen specifieke en commune discriminatie, al is men op beleidsniveau zich van het bestaan daarvan wel bewust.

Nu een incident in het bedrijfsprocessensysteem X-Pol op twee verschillende manieren herkenbaar als discriminatiezaak kan worden geregistreerd, onder de incidentcode discriminatie (F50) óf onder de incidentcode van het onderliggende delict en voorzien van een projectcode discriminatie, is het in theorie mogelijk bij de registratie onderscheid te maken tussen beide vormen van discriminatie. De verschillende discriminatiecodes zijn echter niet met dat doel ontworpen maar moeten ervoor zorgen dat zoveel mogelijk discriminatie-incidenten herkenbaar in X-Pol worden geregistreerd. Zodra bleek dat commune delicten met een discriminatoire achtergrond door agenten niet of nauwelijks onder de incidentcode discriminatie (F50) registreerden, werd het mogelijk gemaakt een projectcode discriminatie aan de incidentcode van een ander delict toe te voegen.

Toen ook dat niet het gewenste resultaat bleek te hebben, is voorzien in een automatische zoekregel die aan de hand van de in processen-verbaal en mutatiereportages gebruikte woorden potentiële discriminatiezaken detecteert. Deze worden vervolgens aan een tweede beoordelaar voorgelegd die alsnog een discriminatiecode aan de zaak kan toevoegen. Daaruit lijkt enerzijds te kunnen worden opgemaakt dat de mogelijkheden tot registratie van discriminatie zijn uitgebreid omdat bij executieve politieambtenaren verwarring bestaat over de inhoud van het discriminatiebegrip, maar anderzijds wordt op beleidsniveau niet de noodzaak gevoeld specifieke en commune discriminatie afzonderlijk van elkaar te registreren. Daartoe bestaat, zoals gezegd, op grond van de Aanwijzing ook geen verplichting.

Anders dan in de door de Raad van Hoofdcommissarissen opgestelde beleidsdocumenten, komt in het beleid en het reactieprotocol van de politie Amsterdam-Amstelland een kritische houding over de effectiviteit van strafrechtelijk optreden in discriminatiezaken niet naar voren. De politieambtenaren in dit regiokorps worden geïnstrueerd zoveel mogelijk aangifte van discriminatie op te nemen, deze onder een discriminatiecode te registreren en de zaak na afronding van het opsporingsonderzoek naar het openbaar ministerie in te sturen. De politie Amsterdam-Amstelland lijkt er geen problemen mee te hebben de door het openbaar ministerie voorgeschreven werkwijze te volgen, die inhoudt dat de handelingsruimte van de politie in discriminatiezaken tot een minimum

beperkt is. Alleen met betrekking tot gevallen waarin het onderzoek niet heeft geleid tot een verdachte wijkt het Protocol af van de Aanwijzing. Hoewel dat strikt gezien wel zou moeten, worden agenten geïnstrueerd dergelijke zaken niet naar het openbaar ministerie in te sturen.

8.4 De werkwijze van de politie in de praktijk

Handelt de politie in discriminatiezaken in de praktijk conform de eisen die daaraan in wettelijke en beleidsregels zijn gesteld? Dat is een vraag die in de afgelopen jaren diverse malen en steeds negatief is beantwoord. Daaraan wordt door sommigen vrijwel automatisch het normatieve oordeel gekoppeld dat dit aan onwil en onkunde van de politie te wijten zou zijn. Een conclusie die mijns inziens te snel wordt getrokken, zonder dat voldoende is onderzocht hoe de politie in de praktijk dan wel met discriminatiezaken omgaat en in welke situaties zij afwijkt van de aan haar voorgeschreven werkwijze. Wanneer daarvan een duidelijk beeld bestaat is het pas mogelijk discrepanties tussen wet, beleid en praktijk te verklaren. In het onderstaande wordt eerst beschreven hoe de registratie, kwalificatie en afhandeling van discriminatie in de praktijk in zijn werk gaat bij de politie Amsterdam-Amstelland. De door mij waargenomen verschillen tussen wet, Aanwijzing en praktijk worden in de volgende paragraaf verklaard.

Dat mijn onderzoek zich slechts op één regiokorps en wat betreft de discriminatie-incidenten die tot kennis van de politie zijn gekomen slechts over één jaar, het jaar 2008, heeft enkele gevolgen voor de algemene geldigheid van de conclusies die op basis daarvan worden getrokken. Het is immers niet gezegd dat de registratie, kwalificatie en afhandeling van discriminatiezaken in alle regiokorpsen op dezelfde wijze verlopen als bij de politie Amsterdam-Amstelland. Hoewel ik daarop wel enig zicht heb, omdat dit mede de keuze voor het korps Amsterdam-Amstelland heeft bepaald. Dit korps heeft wat betreft de aanpak van discriminatie een voortrekkersrol ten opzichte van de meeste andere politiekorpsen, in ieder geval op beleidsniveau en wat betreft de registratie van commune discriminatie.

Ook kan het zijn dat na het jaar 2008 bij de politie Amsterdam-Amstelland zich wijzigingen hebben voorgedaan. Hoewel ik naast een over dat jaar verrichte kwalitatieve dossierstudie meer recentelijk nog participerende observatie heb verricht en focusgroepen onder politieambtenaren heb gehouden die de kans verkleinen dat de wijzigingen die zich nadien hebben voorgedaan niet in dit onderzoek zijn betrokken. De conclusies zijn dus niet generaliseerbaar naar heel Nederland, maar dat neemt niet weg dat zij belangrijke inzichten verschaffen in enkele, de regio en het jaar van onderzoek overstijgende factoren die van invloed zijn op de registratie, kwalificatie en afhandeling van discriminatie door de politie.

8.4.1 De registratiepraktijk

Eén van de eisen die in de Aanwijzing aan het politieoptreden wordt gesteld is dat discriminatiezaken eenduidig worden geregistreerd en een overzicht daarvan periodiek aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd. Dit vereiste lijkt met name te dienen om de informatiepositie van het openbaar ministerie ten opzichte van de politie te vergroten. Door de politiek, de internationale gemeenschap, maatschappelijke belangenorganisaties en de media wordt eveneens veel waarde gehecht aan politieregistratie, maar met een ander doel. Zij leiden daaruit af hoeveel discriminatie-incidenten zich hebben voorgedaan en of een stijgende lijn zichtbaar is. Een vraag die daaraan vooraf zou moeten gaan maar die veelal over het hoofd wordt gezien, is wat politiecijfers zeggen over de aard en omvang van discriminatiecriminaliteit. Dat niet slechts op basis van cijfers conclusies kunnen worden getrokken over de aard en omvang daarvan, blijkt alleen al uit het feit dat men in verschillende politierapportages komt tot een ander aantal geregistreerde discriminatiezaken binnen één korps en over één jaar.

Dit wordt nog eens bevestigd wanneer inhoudelijk wordt onderzocht welke zaken politieambtenaren als discriminatie aanmerken en hoe deze in het bedrijfsprocessensysteem worden geregistreerd. Er blijkt zowel wat betreft de gepleegde delicten als de discriminatiegronden geen sprake te zijn van een eenduidige registratiepraktijk. Los van de miskwalificaties die politieambtenaren met enige regelmaat blijken te maken, kan door de wijze waarop het registratiesysteem is ingericht uit politieregistraties niet rechtstreeks worden afgeleid om welke delicten en discriminatiegronden het gaat. De codes die daarin zijn opgenomen sluiten niet altijd aan bij de wettelijke systematiek. Zo hebben politieambtenaren de mogelijkheid 'overige' discriminatiegronden in het bedrijfsprocessensysteem te registreren, terwijl de gronden waarop discriminatie is verboden in de wet limitatief zijn opgesomd. Onder deze code blijken incidenten te worden geregistreerd die niet vallen binnen de reikwijdte van de wettelijke discriminatiegronden.

De gepleegde delicten kunnen door politieambtenaren met behulp van zogenaamde incidentcodes worden gekwalificeerd, maar deze corresponderen niet steeds met een concreet strafbaar feit. Bijna de helft van de geregistreerde discriminatiezaken wordt door politieambtenaren onder de incidentcode discriminatie (F50) in het bedrijfsprocessensysteem weggeschreven. Hoewel daar weleens vanuit wordt gegaan, zijn dit niet alleen gevallen van specifieke discriminatie, maar ook en vooral eenvoudige beledigingen en vernielingen met een discriminatoire achtergrond. Op basis van cijfers alleen valt dan ook niet vast te stellen om hoeveel specifieke en commune discriminatiezaken het gaat.

Het beeld dat bij een inhoudelijke analyse van de geregistreerde discriminatie-incidenten naar voren komt is dat het voornamelijk feiten van relatief geringe ernst betreft, zoals eenvoudige beledigingen, bedreigingen en vernielingen. Daarmee is ook duidelijk dat het grotendeels om commune discriminatie gaat. Specifieke discriminatiedelicten en ernstige delicten als eenvoudige en zware mishandeling, openlijke geweldpleging en brandstichting maken slechts

een klein deel van de door de politie geregistreerde discriminatiezaken uit. Verder betreft het veelal discriminatie op grond van ras en in iets mindere mate om incidenten die betrekking hebben op iemands seksuele gerichtheid. De discriminatiegronden godsdienst, geslacht en levensovertuiging worden slechts in beperkte mate door de politie geregistreerd.

Een aspect dat politieambtenaren niet rechtstreeks kunnen benoemen in het bedrijfsprocessensysteem, maar dat wel tekenend is voor de aard van de geregistreerde discriminatiezaken en van belang is gebleken met betrekking tot de kwalificatiebeslissing en de afhandeling, is de context waarin het delict is gepleegd. In het merendeel van de zaken gaat aan het plegen van een discriminatie-incident een conflict vooraf. Hetzij een autoriteitsconflict, hetzij een incidenteel of langlopend conflict. Deze gevallen getuigen zondermeer van onverdraagzaamheid en laten zien dat sommige mensen een wel heel kort lontje hebben. Zij zien in conflicten en ruzies kennelijk aanleiding om allerlei discriminerende uitlatingen te doen. Tegelijkertijd roept dit vragen op over de achterliggende bedoelingen van de dader. Getuigen discriminerende uitlatingen altijd van een negatieve houding tegenover bepaalde bevolkingsgroepen of worden zij aangegrepen omdat het een makkelijke en voor de hand liggende manier is om iemand te kwetsen? Nu dergelijke uitlatingen vooral in conflict-situaties worden geuit heeft het er alle schijn van dat dit laatste het geval is.

Een ander, veel kleiner deel van de discriminatie-incidenten vindt plaats zonder directe aanleiding, 'zomaar'. In sommige van deze gevallen lijkt het slachtoffer het doelwit te zijn omdat hij 'anders' is, bijvoorbeeld omdat hij hand in hand over straat loopt met een partner van hetzelfde geslacht of een keppeltje draagt. Er zijn echter ook zaken waarin dat te betwijfelen valt. Zo vinden bekladdingen van persoonlijke eigendommen of willekeurige gebouwen in de openbare ruimte met hakenkruisen ook zonder directe aanleiding plaats. Daarvoor geldt dat zij niet altijd een aanwijzing lijken te vormen voor een discriminatoir gedachtegoed van de dader. Het hakenkruis is een teken waarmee men vooral makkelijk kan choqueren.

Daarmee wil ik de ernst van discriminatie-incidenten niet bagatelliseren. Voor het slachtoffer zal de intentie waarmee de dader discriminerende uitingen doet weinig verschil maken. Hij wordt immers gekwetst vanwege zijn identiteit. Ik wil slechts aangeven dat discriminatie-incidenten niet alleen worden gepleegd door de extreemrechtse daders of homofobe personen die daarmee mijns inziens vaak worden geassocieerd. Het komt slechts sporadisch voor dat een dader uit ideologische overwegingen heeft gehandeld en daar tegenover de politie openlijk voor uitkomt. Discriminatie-incidenten worden vooral gepleegd door mensen zoals u en ik, die in alledaagse situaties in conflict komen met een medeburger en zich daarbij kwetsend uitlaten over de groep waartoe deze behoort, of door jongeren die ogenschijnlijk uit baldadigheid discriminerende tekens op objecten kladden maar zich wellicht niet eens bewust zijn van de betekenis daarachter en de impact die dit kan hebben op een slachtoffer.

Tot slot blijken de politieregistraties niet alleen betrekking te hebben op discriminatiecriminaliteit, maar wordt daarmee in bredere zin een maatschap-

pelijk probleem in kaart gebracht. Bijna een kwart van de gevallen die als discriminatie in het bedrijfsprocessensysteem zijn geregistreerd, kan juridisch niet als zodanig worden gekwalificeerd. Dit betekent niet dat politieambtenaren in dergelijke gevallen onjuist handelen. Het bedrijfsprocessensysteem is namelijk niet alleen bedoeld om strafbare feiten in vast te leggen, maar ook informatie over gebeurtenissen die in de toekomst op enigerlei wijze nog van pas kan komen.

Dat niet alleen strafbare discriminatie-incidenten door de politie worden geregistreerd wordt ook door de Aanwijzing in de hand gewerkt. Politieambtenaren worden immers geïnstrueerd om op verzoek van het slachtoffer altijd aangifte van discriminatie op te nemen. Wanneer geen sprake is van een strafbaar feit kan de aangifte achteraf en in overleg met het openbaar ministerie nog als melding worden bestempeld, maar registratie in het bedrijfsprocessensysteem heeft dan al plaatsgevonden. Voor deze werkwijze is overigens wel wat te zeggen, omdat het niet altijd eenvoudig is vast te stellen of een incident juridisch als discriminatie kan worden gekwalificeerd. Dit bleek ook tijdens een expert meeting met een aantal (strafrechts)wetenschappers. Toen ik verschillende door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten aan hen voorlegde, leverde dit soms heftige discussies op en liepen de meningen over de juridische kwalificatie die daaraan moest worden gegeven uiteen. Dat geeft nog eens aan dat discriminatie een diffuus fenomeen is waarvan de definitie niet vastligt.

8.4.2 De kwalificatiebeslissing

Wat door individuele politieambtenaren als discriminatie wordt gekwalificeerd loopt uiteen. Er zijn talloze incidenten te noemen die door de ene politieambtenaar onder een discriminatiecode in het bedrijfsprocessensysteem zijn geregistreerd, maar in vergelijkbare gevallen niet door een andere politieambtenaar. Toch is de kwalificatiebeslissing in discriminatiezaken niet willekeurig te noemen. Deze verloopt volgens een bepaald patroon. Om een incident als discriminatie te kwalificeren zoeken politieambtenaren ten eerste houvast bij objectieve factoren die de discriminatoire achtergrond van een delict aannemelijk kunnen maken. Evenals in de Aanwijzing, vormen die voor de politie een doorslaggevende factor in de kwalificatiebeslissing. Wanneer een verdachte zelfstandig strafbare discriminerende uitlatingen heeft gedaan of een discriminerend symbool op de plaats delict wordt aangetroffen, is de kans groot dat een voorval als discriminatie wordt aangemerkt.

In aanvulling daarop zoeken politieambtenaren aansluiting bij de subjectieve beleving van het slachtoffer. Voelt deze zich gediscrimineerd en wat is de impact van het delict op het slachtoffer? De subjectieve beleving van het slachtoffer leidt er zelfstandig nauwelijks toe dat een incident als discriminatie wordt gekwalificeerd, maar wordt veelal in combinatie met een objectieve factor benoemd. Is een objectieve factor aanwezig die een discriminatoire achtergrond aannemelijk maakt maar is het slachtoffer van mening dat geen sprake is van discriminatie dan lijkt de subjectieve beleving van het slachtoffer er echter niet

aan in de weg te staan dat deze alsnog onder een discriminatiecode wordt geregistreerd. Hier toont zich de in de Aanwijzing gewenste proactieve houding van sommige politieambtenaren.

Vervolgens toetsen politieambtenaren de toepasselijkheid van de discriminatiegrond door de aandacht te vestigen op persoonskenmerken van het slachtoffer en de verdachte die daarmee verband houden. Is het slachtoffer voor 'vuile Turk' uitgemaakt dan gaan zij bijvoorbeeld na of deze daadwerkelijk van Turkse afkomst is en benoemen indien mogelijk ook de etnische achtergrond van de verdachte in het proces-verbaal van aangifte. Het is op grond van de wet en de Aanwijzing niet vereist dat de discriminatiegrond op het slachtoffer van toepassing is en dat de dader tot een andere dan de beledigde groep behoort, maar politieambtenaren blijken daar in de praktijk wel waarde aan te hechten. Tot slot zijn er nog een aantal factoren die in aanvulling op de bovenstaande factoren kunnen bijdragen aan de kwalificatie van een incident als discriminatie: uitlatingen die niet zelfstandig strafbaar zijn maar duiden op een discriminatoire achtergrond en eerdere aanvaringen tussen de dader en het slachtoffer.

Maar als de kwalificatiebeslissing volgens een vast patroon verloopt hoe kan het dan dat de uitkomst daarvan onder individuele politieambtenaren kan verschillen? Dit kan worden verklaard aan de hand van vier factoren die van invloed zijn op de kwalificatiebeslissing. Ten eerste de juridische kennis die bij politieambtenaren aanwezig is over het fenomeen discriminatie en de definitie die zij daarvan hanteren. Dit blijkt samen te hangen met het feit dat bij de politie geen helder onderscheid wordt gemaakt tussen specifieke en commune discriminatie. De ene politieambtenaar hanteert een enge definitie van discriminatie en verstaat daaronder alleen specifieke discriminatie, terwijl anderen een ruimere definitie hanteren en ook commune discriminatie als zodanig kwalificeren.

Uit processen-verbaal en mutatierapporten lijkt te kunnen worden opgemaakt dat politieambtenaren bij het bepalen wat als discriminatie moet worden gekwalificeerd eerder aansluiting zoeken bij de definitie die slachtoffers daarvan hanteren dan bij de juridische definitie. Bestanddelen van de wettelijke delictomschrijvingen van de discriminatieartikelen worden daarin nauwelijks vermeld en ook worden de discriminatoire achtergrond en het commune delict niet rechtstreeks met elkaar in verband gebracht. Veelal wordt volstaan met de opmerking dat sprake is van discriminatie of dat het slachtoffer zich gediscrimineerd voelt en daarmee lijkt, evenals in de Aanwijzing is voorgestaan, door de politie het perspectief van het slachtoffer leidend te worden geacht.

Een andere omstandigheid die van invloed is op de uitkomst van de kwalificatiebeslissing is de context waarin het delict is gepleegd. Sommige politieambtenaren blijken minder snel geneigd te zijn incidenten waarin het slachtoffer een aandeel heeft in de gebeurtenissen, waarin voorafgaand aan het incident al een relatie bestaat tussen de dader en het slachtoffer of waarbij sprake is van autoriteitsconflicten als discriminatie te kwalificeren. Zij lijken in deze omstandigheden een aanwijzing te zien dat er andere, onderliggende problemen spelen en dat de verdachte met zijn uitlatingen geen discriminerende bedoelingen heeft gehad. Andere politieambtenaren hechten daarentegen geen waarde aan de

intentie van de verdachte. Voor hen is het voldoende dat discriminerende uitingen zijn gedaan. Zij objectiveren de discriminatoire achtergrond van het delict als het ware.

Daarnaast bestaat een verhoogde sensitiviteit als een incident is gericht tegen iemand van Joodse afkomst of een homoseksueel. De kans is groot dat dergelijke zaken als discriminatie worden gekwalificeerd. Hoewel dit niet met zekerheid valt te zeggen, zou dit verband kunnen houden met de contacten die tussen de politie en het COC en de Anne Frank Stichting bestaan. Zij treden met enige regelmaat met elkaar in overleg. Tegelijkertijd bestaan bij de politie Amsterdam-Amstelland relatief actieve interne netwerken waarin Joodse en homoseksuele agenten zijn vertegenwoordigd. Van het homonetwerk is mij bekend dat zij met enige regelmaat handmatig het bedrijfsprocessensysteem doorzoekt om incidenten die door de behandelende politieambtenaar en eventueel door een tweede beoordelaar niet als discriminatiezaak zijn herkend alsnog onder een discriminatiecode te registreren. Maar bij het Joodse netwerk heb ik deze werkwijze niet kunnen ontdekken.

Naast de leden van interne netwerken zijn er nog verscheidene politieambtenaren die, meer dan anderen, waarde lijken te hechten aan het registreren van incidenten onder een discriminatiecode. Zo zijn er enkele taakaccenthouders discriminatie die met dat doel eveneens handmatig het bedrijfsprocessensysteem doorzoeken. Maar ook van agenten die cursussen bij de Anne Frank Stichting gevolgd of sensitiviteitstrainingen van het MDRA hebben gekregen, valt te verwachten dat zij eerder oog hebben voor de discriminatoire achtergrond van een delict en deze als zodanig zullen registreren dan agenten die deze ervaring niet hebben. Verschillen in de kwalificatiebeslissing kunnen dus ook het gevolg zijn van de mate van gevoeligheid die bij individuele politieambtenaren bestaat met betrekking tot discriminatie.

Een laatste omstandigheid die een verschillende kwalificatie in de hand werkt en die deels met de voorgaande samenhangt, is de manier waarop het registratiesysteem is ingericht en de complexiteit daarvan. We hebben al gezien dat één zaak in potentie in drie verschillende stadia door diverse politieambtenaren kan worden beoordeeld met telkens een andere uitkomst: door de behandelende politieambtenaar, een tweede beoordelaar en overige 'geïnteresseerden'. Nu de automatische zoekregel ook 'verdachte' woorden bevat die juridisch niet als discriminatie zijn te kwalificeren, kan dit leiden tot een vertroebeling van het beeld. Wanneer een dergelijk geval door de behandelende politieambtenaar terecht niet als discriminatie is aangemerkt, wordt de mogelijkheid gecreëerd dat dit in latere instantie alsnog gebeurt. Daarnaast is er nog de veelheid aan codes waarmee politieambtenaren in het registratiesysteem kunnen aangeven dat sprake is van discriminatie, die niet allen dezelfde betekenis hebben en tot verwarring kunnen leiden.

8.4.3 De afhandeling van discriminatiezaken

Hoewel de Aanwijzing geen ruimte laat voor de politie om discriminatiezaken zelfstandig af te doen, blijkt dat in de praktijk wel te gebeuren. Meer dan de helft van de discriminatie-incidenten die ter kennis van de politie zijn gekomen wordt niet naar het openbaar ministerie ingestuurd en dit gaat niet alleen om de meldingen waarvoor dat niet is vereist. Zo blijkt de politie discriminatiezaken soms door te sturen naar andere instanties, terwijl niettemin een strafbaar feit is gepleegd. Strafrechtelijke afdoening wordt door de politie echter niet in alle gevallen gezien als het aangewezen traject. Wanneer één van de andere taken van de politie, het handhaven van de openbare orde of het verlenen van hulp, tot de mogelijkheden behoort geven zij daaraan soms de voorkeur.

Dat een discriminatie-incident niet naar het openbaar ministerie wordt ingestuurd kan ook het gevolg zijn van de opstelling van het slachtoffer. In bepaalde gevallen is het zijn uitdrukkelijke wens de zaak niet strafrechtelijk wordt afgedaan, vanwege de kwetsbare positie van het slachtoffer of omdat de verdachte een bekende is. Aangezien het op grond van de Aanwijzing het slachtoffer is die bepaalt of een zaak strafrechtelijk wordt gehandhaafd, stemt deze werkwijze daarmee overeen. Het komt echter ook voor dat een slachtoffer in eerste instantie heeft aangegeven aangifte te willen doen, maar dat deze door de politie wordt doorverwezen naar het bureau of voor een ander tijdstip een aangifte wordt ingepland. Dit wil niet zeggen dat de politie onwelwillend is om aangifte van discriminatie op te nemen, maar lijkt vooral voort te komen uit de tijdsdruk waaronder de politie doorgaans moet werken.

Het komt ook voor de politie vooruitlopend op de beslissing van het openbaar ministerie een discriminatie-incident zelfstandig afdoet. Dit doet zich ten eerste voor wanneer het opsporingsonderzoek geen dader heeft opgeleverd. Strikt gezien is dit in strijd met de Aanwijzing, maar vanuit de politieorganisatie worden agenten geïnstrueerd om deze zaken zelf af te doen. In de praktijk blijken politieambtenaren op dat gebied dus de interne richtlijnen te hanteren. Wanneer wel een dader bekend is maar, naar het oordeel van de politie, onvoldoende bewijs is voor een veroordeling of als een veroordeling om opportunitetsredenen niet wenselijk zou zijn worden discriminatie-incidenten soms ook zelfstandig door de politie afgedaan, terwijl dit op grond van de Aanwijzing niet is toegestaan.

Om te voorkomen dat een zaak strafrechtelijk wordt afgedaan proberen politieambtenaren veelal in een vroeg stadium de beslissing van het slachtoffer te beïnvloeden. Wanneer slechts melding wordt gemaakt van discriminatie is de politie weliswaar op grond van de Aanwijzing niet verplicht de zaak door te sturen naar het openbaar ministerie, maar daarin is ook vermeld dat daarin de wens van het slachtoffer moet worden gevolgd. Dat politieambtenaren invloed uitoefenen op de keuze van het slachtoffer om geen aangifte te doen is mijns inziens in strijd met de Aanwijzing. Wordt een zaak om opportunitetsredenen zelfstandig door de politie afgedaan dan lijkt dit veelal verband te houden met een tussen de dader en het slachtoffer bestaande en voortdurende relatie of een

aandeel van het slachtoffer bij het escaleren van een conflict. In dergelijke gevallen zien de meeste politieambtenaren weinig heil in een strafrechtelijke procedure en zoeken zij naar oplossingen op de lange termijn voor de onderliggende problemen.

Of een zaak zelfstandig door de politie wordt afgedaan of naar het openbaar ministerie wordt ingestuurd hangt verder samen met de context waarin het delict is gepleegd. Autoriteitsconflicten worden vrijwel nooit zelfstandig door de politie afgedaan en ook wanneer een incidentele ruzie heeft geleid tot een aangifte worden deze veelal aan het openbaar ministerie voorgelegd. Dit gebeurt ook als eenmaal aangifte is opgenomen van een langlopend conflict, omdat de bemiddelingspoging niet is geslaagd of omdat het slachtoffer volhardt in zijn verzoek aangifte te willen doen. Gevallen van bedrijfsmatige uitsluiting worden daarentegen niet of nauwelijks aan het openbaar ministerie ingestuurd. Ook zaken waarin het discriminatie-incident ‘zomaar’ heeft plaats gevonden komen maar weinig bij het openbaar ministerie terecht, aangezien het in dergelijke gevallen vaak blijft bij een melding of het opsporingsonderzoek niet tot een verdachte leidt.

Uit het bovenstaande blijkt dat de politie op sommige punten in strijd met de Aanwijzing gehandeld en meer handelingsruimte claimt dan op grond daarvan is toegestaan. Maar waar worden die verschillen tussen de praktijk en de Aanwijzing door veroorzaakt? Het antwoord op die vraag wordt hieronder gegeven.

8.5 Discrepanties tussen wet, beleid en praktijk verklaard

We hebben gezien dat de registratiepraktijk, de kwalificatiebeslissing en de afhandeling van discriminatiezaken niet altijd verlopen conform de eisen die daaraan zijn gesteld in wettelijke en beleidsregels. Daarvoor is een tweetal verklaringen te geven. Ten eerste is er het gebrek aan een heldere definitie van discriminatiebegrip, waarin de wet, noch de Aanwijzing geheel voorziet. Specifieke discriminatie in de wet is strafbaar gesteld en de discriminatoire achtergrond bij reeds strafbaar gestelde feiten is in de Aanwijzing afzonderlijk als een met het oog op de strafeis verzwarende omstandigheid aangemerkt. Weliswaar wordt in de Aanwijzing op beide vormen van discriminatie ingegaan, maar zij biedt slechts enkele aanknopingspunten voor de vraag wat nu onder een discriminatoire achtergrond moet worden verstaan. Worden de wettelijke discriminatiebepalingen en de Aanwijzing met elkaar in samenhang bestudeerd dan blijkt dat het fenomeen commune discriminatie voor een groot deel betekenis krijgt door zijn samenhang met specifieke discriminatie. Voor politieambtenaren is dit echter onvoldoende duidelijk. Sterker nog, zij maken over het algemeen geen onderscheid tussen beide vormen van discriminatie terwijl dit voor een goed begrip daarvan wel noodzakelijk is.

De verwarring die bij de politie bestaat over de inhoud van het discriminatiebegrip toont zich in de praktijk bij de registratie en de kwalificatiebeslissing. Hoewel politieambtenaren, evenals in de Aanwijzing wordt gedaan, houvast

blijken te zoeken bij de woorden die door de verdachte zijn geuit om te bepalen of in een concreet geval sprake is van discriminatie, zoeken zij tegelijkertijd ook bevestiging bij de context waarin het delict is gepleegd. Op grond van de wet en de Aanwijzing doet de context en daarmee de intentie van de dader echter niet ter zake. Bij specifieke discriminatie wordt de opzet om te beledigen afgeleid uit de woorden die door de verdachte zijn geuit. Ook de discriminatoire achtergrond bij een algemeen delict wordt door het openbaar ministerie aan de hand van woordelijke uitlatingen geobjectiveerd. Er hoeft met andere woorden geen sprake te zijn van een discriminatoir motief. Doordat sommige politieagenten bij hun kwalificatiebeslissing echter houvast zoeken bij de context waarin het commune delict is gepleegd, ontstaat een zekere ruimte om discriminatie-incidenten slechts conform de Aanwijzing af te doen wanneer daaraan vermoedelijk een discriminatoir motief ten grondslag ligt. Dit terwijl de Aanwijzing de handelingsruimte van de politie nu juist tot een minimum probeert te beperken.

In de praktijk blijken politieambtenaren echter ook handelingsruimte te claimen omdat zij de strafrechtelijke handhaving van discriminatie-incidenten niet altijd zien als het eerste redmiddel. Politieambtenaren voelen zich in zekere zin verantwoordelijk voor de maatschappelijke orde en proberen een oplossing te bieden voor de langere termijn wanneer het strafrecht daar in hun optiek niet in voorziet. Daarmee ziet de politie bij de bestrijding van discriminatie een andere rol voor zichzelf weggelegd dan haar in de Aanwijzing wordt toegekend. Ook ziet de politie zichzelf als een organisatie met een eigen verantwoordelijkheid en niet alleen als een uitvoerende instantie die ten dienste staat van het openbaar ministerie.

Met de voorgaande zienswijzen corresponderen twee aan het Nederlandse strafrecht ten grondslag liggende beginselen die door de politie worden gebruikt om de discrepanties tussen wet, beleid en praktijk bij de afhandeling van discriminatiezaken te rechtvaardigen: de *ultimum remedium*-gedachte en de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel. Deze beide beginselen hebben de verhoudingen tussen het openbaar ministerie en de politie al jarenlang beïnvloed en hebben de rol die de politie in de samenleving vervult mede bepaald. Dat de werkwijze die de politie in discriminatiezaken dient te volgen afwijkt van wat gebruikelijk is en niet overeenstemt met de *ultimum remedium*-gedachte en de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel is voor de Raad van Hoofdcommissarissen reden geweest tot het uiten van kritiek op de Aanwijzing.

Hoewel deze kritiek op beleidsniveau niet met zoveel woorden is terug te vinden bij de politie Amsterdam-Amstelland, blijken sommige executieve politieambtenaren evenals de Raad van Hoofdcommissarissen een afwijkende handelwijze in discriminatiezaken achteraf te rechtvaardigen op grond van de *ultimum remedium*-gedachte en de positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel, al verschillen politieambtenaren daarin ook weer onderling. De ene meent dat hij, om redenen die de haalbaarheid of de opportuniteit van de vervolging betreffen, de nodige handelingsruimte heeft om te bepalen of een zaak al dan niet strafrechtelijk wordt afgedaan, terwijl de andere zich juist bewust is van de gezagsrelatie waarin de politie tot het openbaar ministerie staat.

Kortom, dat de politie in de praktijk niet altijd conform de wettelijke en beleidsregels handelt kan deels worden toegeschreven aan een gebrek aan deskundigheid. Er bestaat bij de politie immers verwarring over de inhoud van het discriminatiebegrip en zij maakt geen onderscheid tussen specifieke en commune discriminatie. Dat gebrek aan deskundigheid is echter niet slechts aan de politie te wijten, maar ook ten dele aan de gebrekkige richtlijnen die zij van het openbaar ministerie krijgt aangereikt. De Aanwijzing zou mijns inziens een heldere definitie van commune discriminatie, ofwel commune delicten met een discriminatoire achtergrond moeten geven, simpelweg omdat deze vorm van discriminatie enkel in de Aanwijzing is geregeld. Niettemin kan het in de Aanwijzing opnemen van een definitie van (commune) discriminatie er niet aan de weg staan dat discrepanties zullen bestaan tussen wet, beleid en praktijk. We hebben immers gezien dat discriminatiecriminaliteit een subjectief en ongrijpbaar fenomeen is over de strafwaardigheid waarvan de meningen in concrete gevallen kunnen verschillen.

Dat de politie handelt uit onwil in strijd met de voorschriften uit de Aanwijzing, heb ik in mijn onderzoek niet kunnen ontdekken. Althans niet dat dit systematisch het geval zou zijn. Natuurlijk bestaan ook op dat punt verschillen tussen individuele politieambtenaren. De interne beleidsdocumenten van de politie vormen een indicatie dat de aanpak van discriminatie door haar wel degelijk serieus wordt genomen en dat zij zich bewust is van de kwetsbare positie van de slachtoffers van deze vorm van criminaliteit. Zo heb ik dat ook ervaren. Dat de werkwijze van politieambtenaren afwijkt van de Aanwijzing komt veelal doordat zij het beste met de slachtoffers voor hebben en omdat zij hen andere, in hun ogen betere oplossingen willen en kunnen bieden voor diens probleem.

De vraag is of het dan zo kwalijk is dat de Aanwijzing door de politie niet altijd strikt wordt opgevolgd. Wanneer het uitgangspunt is dat discriminatiezaken serieus door de politie worden opgepakt, wat is er dan op tegen om niet altijd (direct) te kiezen voor strafrechtelijke handhaving? Mijns inziens komt het de politie, het openbaar ministerie en de samenleving ten goede wanneer bij discriminatie niet altijd naar het strafrecht wordt gegrepen en streeft de Aanwijzing zijn doel voorbij door de politie geen enkele handelingsruimte te laten. Wordt altijd gekozen voor strafrechtelijke handhaving dan zou dat er weleens toe kunnen leiden dat de legitimitieitsproblemen opschuiven van de politie naar het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

Indien de politie slachtoffers erkent wanneer zij zich gediscrimineerd voelen door het opnemen van een aangifte, is immers nog niet gezegd dat ook vervolging en daarop volgend mogelijke berechting kan plaatsvinden. Zou de politie iedere mogelijke discriminatiezaak aan het openbaar ministerie voorleggen, ongeacht de aannemelijkheid of haalbaarheid van deze claim, dan vergt dat allereerst de nodige capaciteit. Alleen bij de politie Amsterdam-Amstelland betreft het in 2008 al 360 geregistreerde discriminatiezaken en dat aantal is sindsdien alleen maar opgelopen. Volgens de laatste cijfers waren dat er 588 in het jaar 2011 en ligt het landelijke aantal geregistreerde discriminatie-incidenten

op meer dan 2800.⁸ Heeft het openbaar ministerie de benodigde capaciteit om al die incidenten te beoordelen en zo nodig te vervolgen?

Nog los van de capaciteitsvraag wordt met het opnemen van een aangifte van discriminatie bij het slachtoffer verwachtingen gewekt over het verdere verloop van de zaak, die niet altijd kunnen worden waargemaakt. Omdat de politie wordt geacht de wens van het slachtoffer te volgen, dient in principe aangifte te worden opgenomen van discriminatie als van een strafbaar feit geen sprake is. Ook al behoort vervolging en berechting vervolgens niet tot de opties. Hetzelfde geldt in gevallen waarin wel een strafbaar feit is gepleegd, maar een veroordeling niet haalbaar of opportuun is. Daarentegen hebben officieren van justitie bij de afhandeling van discriminatiezaken enige discretionaire ruimte om van vervolging af te zien en wel op precies dezelfde gronden als de politie in de praktijk al blijkt te hanteren: een tussen het slachtoffer en de verdachte bestaande en voortdurende relatie en een eigen aandeel van het slachtoffer bij de escalatie van een conflict. Wanneer de politie in dergelijke gevallen aangifte opneemt en daarmee de gevoelens van het slachtoffer serieus neemt, zal diens ongenoegen bij het uitblijven van vervolging of een veroordeling zich zodoende op het openbaar ministerie en/of de rechterlijke macht richten. Daarmee zou slechts een verschuiving van het probleem plaatsvinden.

Natuurlijk zijn de eisen die in de Aanwijzing aan het politieoptreden zijn gesteld niet uit het luchtledige voortgekomen. Op enig moment heeft men de noodzaak gevoeld om het politieoptreden in discriminatiezaken zodanig te reguleren dat het openbaar ministerie daarop greep kon krijgen. Het openbaar ministerie zou niet of nauwelijks in de gelegenheid zijn om discriminatiecriminaliteit te vervolgen omdat zij dergelijke zaken niet van de politie kreeg aangeleverd. Tegenwoordig staat bij de politie de aanpak van discriminatie op de kaart, in ieder geval bij de politie Amsterdam-Amstelland, en staat zij er niet onwelwillend tegenover ook handhavend op te treden. Zij wordt daarin gestuurd onder andere door het openbaar ministerie en maatschappelijke belangenorganisaties, maar wordt er tegelijkertijd mee geconfronteerd dat het strafrechtelijk traject slachtoffers en de samenleving in zijn algemeenheid niet altijd kan bieden wat daarvan wordt verwacht. De politie probeert haar optreden in discriminatiezaken af te stemmen op deze wereld van verschil.

8 Tierolf & Hermens 2012, p. 8.

Summary

Enforcing discrimination law in police practice

Over the past decades combating discrimination by means of criminal law has become a recurring issue on both the political and public agenda in the Netherlands. Especially the police has been under a lot of scrutiny when it comes to the enforcement of discrimination laws. For good reasons: the police are so-called gatekeepers of the criminal justice system and play a pivotal role in criminal law enforcement. As the only organisation in the criminal justice system in direct contact with the community, the police are the first to be notified when a crime has occurred. The prosecution service is only able to prosecute an offence if they are informed about it by the police. In other words, police decisions in cases of discrimination and the criteria officers use to make them are crucial for the administration of the criminal law, and ultimately, for justice. Consequently, the competences of the police when dealing with discriminatory offences are set out in detail in the Discrimination Directive, allowing police officers little to no discretion.

Yet do these rules in practice offer sufficient guidance for police officers? Several studies have already shown that the police claim more latitude in practice than allowed by law and in the Discrimination Directive. So far, this has been predominantly explained through reference to unwillingness and ignorance of police officers to combat discrimination. That the police, in spite of various efforts made, to date, seems to be unable to operate in accordance with the Discrimination Directive however, raises questions concerning its causes. This study offers a different, qualitative perspective on the policing of discriminatory offences. In an effort to elucidate inconsistencies between law, policy and practice, the way discriminatory offences are dealt with by the Dutch police is closely examined.

For this purpose various structures or discourses influencing police work are studied. Firstly, the Criminal Code (CC) and the Discrimination Directive both to determine which types of discrimination are criminalized in the Netherlands and the discretionary powers police officers enjoy when dealing with common crimes and discriminatory offences (chapters 2 and 3). Secondly, police practice is studied on an organizational level, giving insight into internal rules, policies and procedures influencing the way police officers operate in cases of discrimination (chapter 3). Thirdly, police practice is examined on an occupational level.

By conducting a case study of the Amsterdam Police Department, using various qualitative research methods such as case file study, discourse analysis and focus groups (chapter 4), three aspects of police decision making are studied: the registration (chapter 5), classification (chapter 6) and handling (chapter 7) of discriminatory offences. Finally, in assessing the interrelationship between law, police organisation and structure and police practice inconsistencies between law, policy and practice are being explicated (chapter 8).

1 The law

The scope of the Dutch concept of discrimination

In the Netherlands distinction is made between two types of discrimination. The first type consist of discriminatory offences specifically criminalized by the CC, e.g. public defamatory statements about a group of persons on grounds of race, religion, hetero- or homosexual orientation or handicap (Article 137c) and incitement to hatred or discrimination (Article 137d). In this study, this type of discrimination is referred to as *specific discrimination*.¹ The second type, as such, is not criminalized by the CC and is only referred to in policy guidelines of the prosecution service. According to the Discrimination Directive this type of discrimination consists of various ordinary offences criminalized by the CC, such as incitement (*opruiging*), public assault and battery (*openbare geweldpleging*), arson (*brandstichting*), insult (*belediging*), threat (*bedreiging*), stalking (*belaging*), unlawful killing (*doodslag*), non-public assault and battery (*eenvoudige en zware mishandeling*) and destruction of property (*vernietiging*). When these crimes are committed with a discriminatory background, the Discrimination Directive requires the prosecutor to enhance the request for punishment with 50 to 100 percent over and above what would be a normal sentence for the underlying crime. For this type of discrimination the term *common discrimination* (*commune discriminatie*) is used.

What constitutes a discriminatory background? Although the Discrimination Directive holds no comprehensive definition, it is possible to extract some clues as to the scope of the concept. It is prescribed that the ground on which the discriminatory offence takes place matches those mentioned in Article 137c CC, i.e., race, religion, hetero- or homosexual orientation or handicap. Hence, sex is no ground for common discrimination. Furthermore, the Discrimination Directive distinguishes between two types of common discrimination: common crimes with a discriminatory background that is itself not punishable by law and those in which the discriminatory background is criminalized as such. The former are crimes in which the suspicion of a discriminatory background is based on evidence other than statements made by the offender. In the latter type of common discrimination, the suspicion stems from discriminatory insults or threats made by the offender. Since insults or threats are criminalized under

1 In Dutch: 'specifieke discriminatie'. The offences falling within the scope of the concept of specific discrimination are criminalized in Articles 137c-h and Article 429quater CC.

Article 266 and Article 285 CC, it can be said that in this case the discriminatory background in itself is punishable by law.

Even though criminal justice is generally seen as falling within the State's margin of appreciation, there are a number of international treaties that provide minimum standards for State Parties to adopt in national criminal law when it comes to combating discrimination. Due to an overriding value of the freedom of speech in most countries, penalizing verbal statements is to a certain extent controversial. International treaties do require States to criminalize statements that incite to hatred or discrimination, however it is not obliged to penalize discriminatory insults. Furthermore, international treaties call on States to punish ordinary crimes committed out of biased motives more severely. Accordingly, laws that address so-called *hate crime* or *bias crime* have been passed by most countries. Both the applicability of the grounds for discrimination under Article 137c CC and the distinction made between the two types of common discrimination, reveal that the Dutch concept of common discrimination differs from the international concept of hate crime.

In the Netherlands specific discrimination, consisting for a large portion of verbal statements and even discriminatory insults, is penalized since the 1930's. It is perceived as the primary and most significant type of criminalized discrimination. The concept of common discrimination is deduced from, and is dependent on, specific discrimination. As is also shown by the fact that the ground for common discrimination must match those contained in Article 137c. Unlike most countries, in the Netherlands the emphasis is not so much on the discriminatory motive of the offender. The Discrimination Directive only once explicitly mentions motive. Instead, terms such as 'discriminatory background', 'discriminatory element' and 'discriminatory aspect' are used. This phrasing is indicative of the fact that the broader context of the crime is taken into account, rather than the offender's motive. Due to a predominant focus in the Dutch criminal justice system on actions rather than thoughts, the enhancement of a penalty based solely on the offender's motive is somewhat problematic. By abstracting from the motive and instead focusing on relatively objective evidence that renders a discriminatory motive plausible – i.e. discriminatory statements made by the offender – the objections for penalizing the offender's motive are met to some extent.

The above also explains why, in the Netherlands, there is a distinction between two types of common discrimination. The Discrimination Directive provides that both common crimes with a discriminatory aspect that can be prosecuted by itself and specific discrimination to be handled with priority and by a prosecutor specialized in discriminatory offences, whereas common crimes with a discriminatory aspect that cannot itself be prosecuted are of less priority and can be dealt with by a non-specialised prosecutor. Thus, common crimes with a discriminatory aspect consisting of an insult or threat are more likely to be prosecuted than offences in which the suspicion of a discriminatory aspect is based on other types of evidence.

Basically, the way common discrimination is dealt with in the Netherlands, corresponds to a large extent with the concept of specific discrimination. In cases of specific discrimination a discriminatory intention is established by objective evidence, i.e. verbal statements made by the offender. Although the offender's discriminatory motive for committing a crime is a subjective issue, because of the primary focus on common crimes with a discriminatory aspect consisting of insults or threats, common discrimination also requires the objective evidence of verbal statements made by the offender. Since punishing verbal statements is not seen as controversial, the Dutch concept of discrimination differs from the internationally accepted one. In contrast, criminalizing discriminatory motives is proven to be problematic in the Netherlands. The legislature has consistently rejected to draw up an aggravating sentencing clause for discriminatory motives, with reference to the discretionary powers of the prosecution service to demand a higher penalty in court for an underlying offence if committed with a discriminatory background.

The competences of the prosecution service and police in cases of discrimination

The Discrimination Directive prescribes a mandatory operating procedure for both police officers and prosecutors, limiting their discretionary powers. With regard to the investigative stage, police officers are at a victim's request obliged to file a criminal complaint for all discriminatory offences. When a victim does not make an official report, but only notifies the police off-the-record that a discriminatory offence has been committed, the police must, nevertheless, carefully examine whether filing a formal complaint is preferable. If a police officer is of the opinion that there is a reasonable chance of a conviction, he must inform the victim about the possibility of officially reporting the crime. The difference between filing an official complaint and notifying the police is crucial because the police are required to investigate a discriminatory offence when a criminal complaint is filed, whereas notification does not usually lead to a criminal investigation.

If a discriminatory offence is officially reported by a victim, the Discrimination Directive requires the police to start a criminal investigation. The results of the inquiry must be documented in minutes and subsequently be forwarded to the prosecution service regardless of whether an offender is traced or whether sufficient evidence is gathered. The police may only deviate from this standard operating procedure if the prosecutor's office gives its approval, both in cases of specific discrimination and of common discrimination.

With regard to the prosecution level, the Discrimination Directive states that prosecution is deemed to be opportune in cases of discriminatory offences: meaning, that if there is sufficient evidence to support criminal proceedings all discriminatory offences must be prosecuted. There is only a small possibility to waive prosecution for reasons of public interest in exceptional cases. Furthermore the Discrimination Directive prescribes the proper way to prosecute discriminatory offences. All cases of specific discrimination must be dealt with

by a specialized prosecutor and in principle brought before a court. In cases of common discrimination, a prosecution is also required, but, only common crimes with a discriminatory aspect that can be prosecuted itself are dealt with by a specialized prosecutor. Regarding common discrimination, the Discrimination Directive does leave room for some discretion in deciding whether the case is settled in or out of court. However, if the case is brought to court, the prosecutor must explicitly mention the discriminatory background in the charges. In minor offences, the discriminatory aspect gives rise to an increase of 50 percent over and above what would be the norm. For serious offences, sentencing demands must be doubled. An increased demand is not mandatory when dealing with common crimes with a discriminatory aspect that can not be prosecuted on its own.

The Discrimination Directive causes a shift in competences for both the prosecution service and the police, since it has done away with the discretionary powers or latitude normally enjoyed. Under Articles 167 and 242 Criminal Code of Procedure (CCP) the prosecution service has the power to drop charges for reasons of public interest, even if a conviction seems to be feasible. In practice, the expediency principle is applied in its positive form, meaning that non-prosecution is the rule and prosecution the exception. This matches the prevalent notion that criminal law enforcement is used as a last resort or *ultimum remedium* in the Netherlands.

Formally, the principle of expediency only applies at the prosecution level. In reality however, because of the development of the prosecution policy and the close connection between police and prosecution service, the positive perspective on the principle of expediency casts its shadow into the investigating stage. There are three different, more or less accepted ways for the police to autonomously end a criminal case: by not filing a case report, by deciding not to (further) investigate a crime and by withholding a completed case file from the prosecution service. The term *police dismissal* (*politieafpot*) is used for all three.

Given the mandatory operating procedure prescribed in the Discrimination Directive, the decision of whether or not to classify a crime as a discriminatory offence is a crucial one. After all, it determines the amount of discretion allowed for both the prosecution service and police. Consequently, the lack of a comprehensive definition of common discrimination is problematic. This means that the decision of whether or not to identify a crime as common discrimination is left to the discretion of the police officer handling the case. The identification and reporting of a discriminatory offence therefore will depend on the circumstances of the case and a police officer's own interpretation of the concept of common discrimination. In other words, the lack of a comprehensive definition of common discrimination can cause that the scope of the latitude enjoyed by the police is left to their own discretion, running counter to the purpose of the Discrimination Directive.

2 Police structure and organisation

In recent years, the police have drawn up internal policies and operating procedures with regard to discriminatory offences on a national level and also by various police departments. The Board of Superintendents of police have foremost stated that combating discrimination requires an active role for the police. Subsequently, they have called upon all police departments to prioritize discriminatory offences and have set out organizational guidelines for the departments, securing that officers specialized in discrimination are present at multiple levels of the police organisation. However, the Board also criticizes the standard operating procedure as set forth by the Discrimination Directive, stating that the current approach to discrimination has a relatively one-sided focus on criminal law enforcement. In the Board's opinion, criminal justice is as a rule *ultimum remedium* and has to be preceded by consciousness-raising instruments. Questioning the effectiveness of criminal justice, the Board calls for a reorientation on other types of law enforcement instruments, such as mediation. The criticism displayed by the Board of Superintendents seems to result from the limited level of discretion the police enjoy when dealing with discriminatory offences.

A somewhat different stance is taken by the Amsterdam police department. In various policy documents the rules and mandatory operating procedure as set forth by the Discrimination Directive are fully endorsed. At the management level of the Amsterdam police department is provided for a separate unit on discrimination policy, the so-called Regional Discrimination Project (*Regio-project Discriminatie*). This unit bears responsibility for making sure that discrimination policies are known to all executive police officers in the department. For this purpose training sessions on discrimination are planned, specialized discrimination officers (*taakaccenthouders discriminatie*) are available in all districts and a standard operating procedure is drawn up. The standard operating procedure stresses on multiple instances that police officers have to draw up a criminal complaint of all discriminatory offence at a victim's request. Subsequently, police officers are instructed to provide both formal complaints and off-the-record notifications with a so-called discrimination code in the police information system (X-Pol). When a criminal complaint is filed police officers are also instructed to start an investigation and to forward the results of the inquiry to the prosecution service.

Despite the efforts made by both the Board of Superintendents and the Amsterdam police department, internal policies, rules and operating procedures do not entirely correspond to the Discrimination Directive, especially in terms of their conception of discrimination. No distinction is made whatsoever between specific and common discrimination. The standard operating procedure provided for in the Amsterdam police department seems to imply that common crimes with a discriminatory background do not have to be identified as discrimination. Also in registering cases of discrimination, police officers are

not instructed to distinguish between specific and common discrimination, while the information system does offer this possibility.

3 Police practice

Registration

Police statistics on discrimination show a considerable increase over the last years. However, this does not necessarily mean more discriminatory offences have occurred. The statistics only indicate the number of crimes reported to and registered by the police. That crime figures on discrimination in itself are of limited significance is shown by comparison of various reports on police statistics in the Amsterdam-Amstelland region. In three separate reports on discrimination statistics, three different figures represent the number of discriminatory offences registered by the Amsterdam police department over the year 2008. The data sets underlying these reports show that differences are caused by the overtime increasing number of discriminatory offences registered in the police information system. Up to a year after a case file is closed there are numerous occasions for various police officers to re-evaluate the potentially discriminatory nature of a crime. Sometimes resulting in adding a discrimination code in second or even in third assessment.

In registering discriminatory offences in the police information system officers have to indicate what crime has been committed and on what ground discrimination took place. Based on the classifications made by police officers, the reports on discrimination statistics offer a quantitative overview on both the crimes and grounds of discrimination at hand. Qualitative analyses of the case files underlying these statistics however shows that these figures do not accurately portray the nature of discriminatory incidents reported to the police. In similar cases police officers are known to differ in classifications made. Though some classifications being ill-founded, the way police information system is structured also enables discretion in registering discriminatory incidents. For instance, the information system provides for a general discrimination code (F50). While it is expected by the statistics division of the Amsterdam police department that officers assign the F50-code only to cases of specific discrimination, in reality it is also being used to register all kinds of discriminatory offences, such as insults, threats and damage of property with a discriminatory background, i.e. common discrimination.

Since the general discrimination code is used for registering 40 percent of discriminatory incidents reported to the Amsterdam police department, there is no way in telling which crimes have been committed based solely on the classification made by officers in the police information system. To some extent, the same holds true for the grounds of discrimination. While the grounds that constitute criminalized discrimination are limited by law, the police information system includes the classification 'other', creating the possibility to register non-punishable discriminatory incidents. Analyses of the case files also shows that on some occasions there is confusion amongst police officers as to which ground

of discrimination applies. For example, the vandalising of property with swastikas is registered as discrimination on grounds of race, religion and 'other'. Overseeing the discrimination cases registered by the police, the greater part consists of minor offences, such as discriminatory insults or treats an damage of property (i.e. common discrimination). Serious offences like (public) assault and battery and arson are rarely reported to the police.

Although not classified by the police, the context in which discriminatory offences occur appears to be highly relevant for demonstrating the nature of crimes. Strikingly, most discriminatory offences are committed in everyday situations resulting in frictions between citizens, for instance neighbourhood quarrels, traffic incidents and disputes involving a police officer. Another category of discriminatory offences occurring for no apparent reason mainly consists of the vandalising of property with swastikas. In these incidents, as well as those occurring in everyday situations, the perpetrator does not primarily seem to act out of dislike or disdain for a minority group. Very few perpetrators of discriminatory offences reported to the police are, openly so, motivated by bias.

In various discrimination cases registered by the police, at the least 15 percent, it is debatable whether or not they fall within the scope of criminalized discrimination. Because the information system is not only meant to register crimes but to a broader extent contains police intelligence, officers are not necessarily wrong in recording non-punishable discriminatory incidents. It does however shed a different light on police statics on discrimination. After all, if a considerable part of the cases constitutes of non-punishable discriminatory incidents figures rather point out a societal issue than one of criminal justice. Discrimination as registered by the police seems to have become an expensive phenomenon, exceeding its legal definition. Accordingly, one has to be prudent in interpreting the increasing number of discrimination cases registered by the police, not necessarily meaning that the amount of discriminatory offences reported also increased.

Classification

In discerning the factors police officers take into account when deciding whether or not to label an incident reported as discriminatory, discourse analysis is conducted on criminal complaints and off-the-record reports. Police decision making in cases of discrimination appears to follow somewhat of a pattern. Firstly, in identifying the discriminatory aspect of a crime police officers are in search of objective evidence. Discriminatory insults or threats expressed by the perpetrator and symbols found at the scene of the crime, such as swastikas, are seen as important indicators for the presence of a discriminatory aspect. In itself these indicators cause police officers to classify an incident as being discriminatory in nature.

The victim's perception on a crime occurred forms a second relevant factor in deciding whether or not an incident should be labelled as discriminatory. Criminal complaints and off-the-record reports drawn up by police officers

regularly notice the victim perceiving the offence as being discriminatory in nature and describe the impact of the crime on the victim. Separately these subjective indicators do not cause police officers to classify an incident as a case of discrimination, however combined with an objective factor police officers often refer to victim's perception in determining the discriminatory nature of a crime. Thirdly, if possible and a suspect is identified, reference is made to both the identity of the victim and the perpetrator. Therefore, in determining whether or not an offence is discriminatory police officers seem to attach importance to the victim and perpetrator being part of different identity groups. Again, in itself the identity of the victim and perpetrator do not cause officers to classify an incident as being discriminatory. Combined with both an objective and subjective factor however, police officers do point to the identity of victims and perpetrators as being a relevant factor in determining the discriminatory nature of a crime.

Though following the same pattern, in similar cases some officers decide to classify an incident as discriminatory, while others do not. Differences are explained through four factors influencing the process of police decision making in cases of discrimination: the legal knowledge of police officers, the context in which a crime has occurred, the registration procedure and officers characteristics and preferences. Firstly, some police officers appear to adopt a narrow definition of discrimination enclosing only specific discrimination, while others adopt a broader definition which also includes common discrimination. Secondly, some officers tend to take into account the context in which a crime has occurred in deciding not to classify an incident as discriminatory, while others base their decision solely on suspect's language. The victim having part in the conflict and a prior relationship between victim and suspect to the former police officers suggest that the perpetrator did not intend to discriminate. The latter police officers do not value the intention of perpetrators and perceive the discriminatory aspect of a crime to be given when an objective factor such as suspect's language is present.

Thirdly, the multi-layered process of registration enables differences of opinion between police officers in providing for various stages in which potential cases of discrimination are evaluated and numerous codes of dissimilar meaning to indicate that an officers perceives the offence to be discriminatory. Finally, police officers characteristics and preferences also cause differences in police decision making. Some officers appear to be more susceptible than others to indicators pointing to the discriminatory background of a crime, for instance because of attending a training session on discrimination or being a specialized discrimination officer.

Handling of cases of discrimination

Although under the Discrimination Directive the police enjoy no latitude to autonomously end a case, in practice they do. More than half of the incidents reported to the police are not forwarded to the prosecution service. For some of these cases the police is not required to do so since it involves off-the-record

reports. However, when a criminal complaint is filed the police are also known to autonomously end a case. In some instances the police appear to forward a discrimination case to another organization, for example a victims advocacy group. Furthermore, in not forwarding a case to the prosecutor's office the police sometimes act on behalf of a victim. Victims of discrimination are often in a vulnerable position and for that reason at times report discriminatory offences, however do not want the police to act upon it. The police are willing in accepting the victim's request to not forward the case to the prosecution service. Since the Discrimination Directive indeed points to the victim as being a decisive factor in deciding whether or not discriminatory offences are enforced by means of criminal law, the police in doing so act accordingly.

In some cases the police appear to run ahead on the decision of the prosecution service in not forwarding the case. For instance, when no one is identified as a suspect. Though formally the Discrimination Directive requires the police to always notify the prosecutor's office once a criminal investigation into a discriminatory offence is terminated, internal rules and procedures provided for by the Amsterdam police department prescribe that officers close the case autonomously. In practice police officers thus act according to internal rules en procedures. When an offender is tracked down, there are two rationales behind the police autonomously ending a discrimination case. First, when the criminal investigation has resulted in insufficient evidence to get a conviction. Second, if a conviction seems to be feasible the police also tent to withhold cases from the prosecution service for reasons of public interest. It is needless to say that both modes of operation run counter to the Discrimination Directive.

To prevent a case from having to be forwarded to the prosecutor's office, the police often try to get the victim to make an off-the-record notification to the police instead of filing a criminal complaint. After all, the police are not obliged to forward off-the-record reports to the prosecution service. However, in moulding the victim's account this method of working also runs counter to the Discrimination Directive, stating that police officers at a victim's request always have to file a criminal complaint. If a case is ended by the police for reasons of public interest there often is a prior relationship between victim and perpetrator or the victim having part in the conflict. In these instances, police officers seem to question the effectiveness of criminal justice and instead wanting to offer a long-term solution for the problem underlying the discriminatory offence, for example mediation.

Whether or not a discrimination case is forwarded to the prosecution service also is linked to the context in which the crime occurred. Disputes involving police officers are rarely ended by the police autonomously. On the other hand, cases in which a person is discriminated in entering a catering establishment are hardly ever forwarded to the prosecution service. Despite of the context in which a discriminatory offence has occurred, most cases are forwarded to the prosecutor's office when a criminal complaint is filed and the offender is tracked down. Therefore in handling cases of discrimination, the police also regularly act in accordance with the Discrimination Directive.

Conclusion

As has been shown by this study the police indeed claim more latitude in practice than allowed under the Discrimination Directive. However, the inconsistencies between law, policy and practice do not appear to be primarily caused through unwillingness and ignorance of police officers. There are two main reasons for the police to deviate from the legal guidelines in cases of discrimination. Firstly, both the law and the Discrimination Directive lack a comprehensive definition of the concept of discrimination, causing confusion in police practice. Both in registering, classifying and handling cases of discrimination some police officers adopt a narrow definition of discrimination, enclosing only specific discrimination, while others adopt a broader definition which also includes common discrimination. Secondly, police officers appear to deviate from the mandatory operating procedure prescribed in the Discrimination Directive when questioning the effectiveness of criminal justice. Officers sometimes rather offer long-term solutions for the problems underlying discriminatory offences than enforce the law.

Literatuur

Bell 1996

J. Bell, 'Policing Hatred: Police bias crime units and the construction of hate crime', *Michigan Journal of Race & Law* 1996-1997, p. 421-460.

Bell 2002

J. Bell, 'Deciding when hate is a crime: The first amendment, police detectives, and the identification of hate crime', *Rutgers Race & Law Review* 2002, p. 33-76.

Bell 2004

J. Bell, *Policing Hatred. Law Enforcement, Civil Rights and Hate Crime*, New York/London: New York University Press 2004.

Van den Berg 2004

H. van den Berg, 'Discoursanalyse', *KWALON* 2004, afl. 2, p. 29-39.

Boek 1999

J. Boek, 'Sepot en transactie: Afdoening van strafzaken buiten geding', in: M.A.V. Klein-Meijer, B.A.M. van Stokkom & P.B.A. Ter Veer (red.), *Honderd jaar strafrecht, Justitiële Verkenningen*, Den Haag: WODC 1999, 9, p. 100-113.

Bol 1997

M.W. Bol, *Goed, er is een richtlijn. Maar hoe is het met de effectiviteit gesteld?: verslag van de conferentie 'Samenwerking politie, Openbaar Ministerie en Anti Discriminatie Bureaus'*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders 1997.

Bol & Docter-Schamhardt 1993

M.W. Bol & B.J.W. Docter-Schamhardt, *Politie en openbaar ministerie. Over de naleving van richtlijnen*, Arnhem: Gouda Quint 1993.

Bovenkerk 1978

F. Bovenkerk (red.), *Omdat zij anders zijn. Patronen van rasdiscriminatie in Nederland*, Meppel/Amsterdam: Boom 1978.

Bowling 1998

B. Bowling, *Violent Racism: Victimisation, Policing and Social Context*, Oxford: Clarendon Press 1998.

Boyd, Berk & Hamner 1996

E.A. Boyd, R. Berk & K. Hamner, 'Motivated by hatred or prejudice: Categorization of hate crimes in two police divisions', *Law & Society Review*, Vol. 30(4), 1996, p. 819-850.

Brants 1998

C.H. Brants, 'The fine art of regulated tolerance: Prostitution in Amsterdam', *Journal of Law and Society*, Vol. 25(4), 1998, p. 621-635.

- Brants & Kool 2009
C.H. Brants & R.S.B. Kool, 'Een dans om de sociale constructie van criminaliteit: juridische werkelijkheid en multidisciplinair onderzoek', in: C.H. Brants & S. van der Poel (red.), *Diverse kwesties. Liber amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.
- Brants, Kool & Ringnalda 2007
C.H. Brants, R.S.B. Kool & A. Ringnalda, *Strafbare discriminatie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Brants & Ringnalda 2011
C.H. Brants & A. Ringnalda, *Issues of Convergence: Inquisitorial Prosecution in England and Wales?*, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.
- Brants & Stapert 2004
C.H. Brants & B. Stapert, 'Buitengerechtelijke afdoening: discretie en macht', in: M. Boone e.a. (red.), *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- Brouwer 2010
H.N. Brouwer, 'Met inachtneming van het opportunitetsbeginsel: de politiek en de vrije bewegingsruimte van het openbaar ministerie', *Strafblad* 2010, p. 207-216.
- Buijs & Van Donselaar 1994
F.J. Buijs & J. van Donselaar, *Extreem-rechts: aanhang, geweld en onderzoek*, Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (LISWO) 1994.
- Buis 1988
H. Buis, *Beter een verre buur. Racistische voorvallen in buurt en straat*, Amsterdam: SUA 1988.
- Burr 1995
V. Burr, *An Introduction to Social Constructionism*, London/New York: Routledge 1995.
- Cogan 2002
J. Cogan, 'Hate crime as a crime category worthy of policy attention', *American Behavioral Scientist*, Vol. 36(1), 2002, p. 173-185.
- Coomber 2003
A. Coomber, 'The Council of Europe: Combating Racism and Xenophobia', in: R. Nickel e.a. (red.), *European Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a Crime*, ENAR: April 2003.
- Corstens 2008
G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2008.
- Corstens/Borgers 2011
G.J.M. Corstens, bewerkt door M.J. Borgers, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2011.
- Cottaar & Willems 1987
J.C.A.M. Cottaar & W.H. Willems, 'Indische Nederlanders. Een ondergeschoven bevolkingsgroep', in: Anne Frank Stichting, *Vreemd gespuis*, Schoten: Uitgeverij Westland 1987, p. 121-133.

- Dankers & Velleman 2006
G. Dankers & P.C. Velleman, *Handboek Discriminatie*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie 2006 (interne uitgave).
- Davidović & Rodrigues 2007
M. Davidović & P.R. Rodrigues, *Monitor racisme & extremisme: Opsporing en vervolging in 2006*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2007.
- Dixon & Ray 2007
L. Dixon & L. Ray, 'Current issues and developments in race hate crime', *Probation Journal*, 54(2), 2007, p. 109-124.
- De Doelder 2005
H. de Doelder, 'De teloorgang van het opportuniteitsbeginsel', in: A. Jordaans, P. Mevis & J. Wöretshofer, *Praktisch strafrecht. Liber amicorum Prof. mr. J. Reijnjens*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 109-122.
- Van Donselaar 1993
J. van Donselaar, 'The Extreme Right and Racist Violence in the Netherlands', in: T. Björge & R.J.B. Witte (red.), *Racist Violence in Europe*, New York: St. Martin's Press 1993, p. 46-61.
- Van Donselaar & Rodrigues 2004a
J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, *Monitor racisme & extreem-rechts. Zesde rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, december 2004.
- Van Donselaar & Rodrigues 2004b
J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, *Monitor racisme & extreem-rechts, zesde rapportage. Annex: Ontwikkelingen na de moord op Van Gogh*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, december 2004.
- ECRI 2008
Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, *Derde Landenrapport over Nederland*, Straatsburg, februari 2008.
- Entzinger 1984
H.B. Entzinger, *Het minderhedenbeleid. Dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa*, Meppel: Boom 1984.
- De Fey 2006
C.C. de Fey, *Rapportage Evaluatie Aanwijzing Discriminatie 2003-2007*, Rotterdam: LBR 2006.
- De Fey e.a. 2003
C.C. de Fey, G. Grubben, M. Jansen & J.M. Silversmith, *Rapportage Evaluatie Aanwijzing Discriminatie 1999-2003*, Rotterdam/Amsterdam: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie/Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten, januari 2003.
- Fijnaut, Nuyten-Edelbroek & Spickenheuer 1985
C. Fijnaut, E.G.M. Nuyten-Edelbroek & J.L.P. Spickenheuer, *Politiële misdaadbestrijding: De ontwikkelingen van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbestrijding sedert de jaren '60*, Den Haag: WODC 1985.

- Franken 2002
A.A. Franken, 'Hoofdstuk 66.7.3. Het politiesepot', in: J. Boksem, P.A.M. Mevis, P.C. Vegter & A.M. van Woensel, *Handboek Strafzaken*, Deventer: Kluwer 2002.
- Franken e.a. 2003
H. Franken, P.W. Brouwer, P.B. Cliteur & M.A. Loth, *Encyclopedie van de rechtswetenschap*, Deventer: Gouda Quint 2003.
- Frielink 2010
P.M. Frielink, 'De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel', *Ars Aequi* 2010, p. 730-732.
- Geelhoed 2010
W. Geelhoed, 'Een Europees Openbaar Ministerie, het opportuniteitsbeginsel en de theorie van *dédoublement fonctionnel*', *Strafblad* 2010, p. 246-256.
- Gergen 1985
K.J. Gergen, 'The social constructionist movement in modern psychology', *American Psychologist*, Vol. 40(3), 1985, p. 266-275.
- Gottfredson & Gottfredson 1988
M.R. Gottfredson & D.M. Gottfredson, *Decision making in criminal justice: Toward the rational exercise of discretion*, Cambridge, UK: Ballinger 1988.
- Grimshaw & Jefferson 1987
R. Grimshaw & A. Jefferson, *Interpreting Policework. Policy and Practice in Forms of Beat Policing*, London: Allen & Unwin 1987.
- Groenendijk 1990
C.A. Groenendijk, 'Verboden voor Tukkers. Reacties op rellen tussen Italianen, Spanjaarden en Twentenaren in 1961', in: F. Bovenkerk, F.J. Buijs & H. Tromp (red.), *Wetenschap en partijdigheid. Opstellen voor André J.F. Köbben*, Assen: Van Gorcum 1990, p. 55-96.
- Groenhuijsen 2002
M.S. Groenhuijsen, 'De dreigende verdachtmaking van het opportuniteitsbeginsel in het Nederlandse strafprocesrecht', *DD* 2002, p. 437-445.
- Haket 2007
T. Haket, *Veranderende verhalen in het strafrecht. De ontwikkeling van verhalen over verkrachting in het strafproces*, Ridderkerk: Ridderprint 2007, p. 79.
- Hall 2011
N. Hall, 'Policing hate crime in London and New York City: Some reflections on the factors influencing effective law enforcement, service provision and public trust and confidence', *International Review of Victimology*, Vol. 18(1), 2011, p. 73-87.
- 't Hart 1983a
A.C. 't Hart, 'Om het OM', in: H. de Doelder & A. Ong Sien Hien (red.), *Strafrecht en beleid. Essays*, Leuven: Acco 1983, p. 21-73.
- 't Hart 1983b
A.C. 't Hart, 'Opsporing en handhaving van de openbare orde', in: H. de Doelder & A. Ong Sien Hien (red.), *Strafrecht en beleid. Essays*, Leuven: Acco 1983, p. 149-188.
- 't Hart & De Doelder 1985
A.C. 't Hart & H. de Doelder, 'De zeggenschap van het OM over de opsporing en het politiesepot', in: J.C.H. Blom e.a. (red.), *Redenen van wetenschap*.

- Opstellen over de politie veertig jaar na het Politiebepalingsbesluit 1945*, Arnhem: Gouda Quint 1985, p. 1-9.
- Holdaway 1983
S. Holdaway, *Inside the British Police: A force at work*, Oxford: Blackwell 1983.
- Holthuisen 1992
M. Holthuisen, *De behandeling van discriminatiezaken door politie en justitie: onderzoek naar het opnemen van aangiften, toepassen van politiestepot en de vervolging van discriminatiezaken*, Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten Rijksuniversiteit Utrecht 1992.
- Holtrop & Den Tex 1984
A. Holtrop & U. den Tex, 'Bij ons in Holland', in: *Vrij Nederland*, bijlage bij de uitgave van 30 juni 1984.
- Van Hoorn 2011
A.M. van Hoorn, 'Artikel 141', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011.
- House of Commons Home Affairs Committee 1982
House of Commons Home Affairs Committee, *Racial Attacks*, Second Report from the Home Affairs Committee, Session 1981/82, HC. 106, London: HMO 1982.
- Houtzager 2007
D. Houtzager, 'Europees Kaderbesluit verbiedt racistische misdrijven', *NJCM-bulletin* 2007, nr. 6, p. 916-925.
- Huisman, Pranger & Steenwinkel 2009
M. Huisman, J. Pranger & P. Steenwinkel, *Geef mij de feiten. Schrijfadvisen voor een effectief proces-verbaal*, Deventer: Kluwer 2009, p. 23.
- De Hullu & Rüter 1992
J. de Hullu & C.F. Rüter, *Een gewone strafzaak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1992, p. 21.
- Iganski 2007
P. Iganski, 'Too few Yews to count? Police monitoring of hate crime against Jews in the United Kingdom', *American Behavioral Scientist*, 51, 2007, p. 233.
- Jacobs & Potter 1998
J.B. Jacobs & K. Potter, *Hate crimes. Criminal law & identity politics*, New York: Oxford University Press 1998.
- Janssens 1998
A.L.J.M. Janssens, *Strafbare belediging* (diss. Groningen), Amsterdam: Thela Thesis 1998.
- Janssens & Nieuwenhuis 2005
A.L.J. Janssens & A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Deventer: Kluwer 2005.
- Jenness & Grattet 2001
V. Jenness & R. Grattet, *Making hate a crime: from social movement to law enforcement*, New York: Russell Sage 2001.
- Kleijer-Kool 2010
L. Kleijer-Kool, 'Politiestijlen en conflictpotentieel in multiculturele achterstandswijken', in: F. Bovenkerk e.a. (red.), *Policing multiple communities*, Cahiers Politiestudies, jaargang 2010-2, p. 79.

Kuijs, Kwanten & Top 2009

L. Kuijs, C. Kwanten & P. Tops, 'De Nederlandse ketenen', in: M. Vanderhallen, E. Jaspert & G. Vervaeke (red.), *De relatie in de strafrechtsketen tussen politie, parket, onderzoeksrechter en rechtbank*, Cahiers Politiestudies, Antwerpen: Maklu uitgevers 2009, 12, p. 33-62.

Vander Laenen 2009

F. Vander Laenen, 'Focusgroepen', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2009, p. 230-256.

Landelijk Bureau Discriminatiezaken 2003

Landelijk Bureau Discriminatiezaken, *Discriminatiebestrijding bij de politie: 'een kwestie van sturen'. Beslisdocument ten behoeve van de Raad van Hoofdc commissarissen*, Rotterdam: oktober 2003.

Levin 1993

B. Levin, 'Bias Crimes: A Theoretical & Practical Overview', *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 4(1), 1993, p. 165-181.

Levin & McDevitt 1993

J.L. Levin & J. McDevitt, *Hate Crimes: The Rising Tide of Bigotry and Bloodshed*, New York: Plenum Press 1993.

Leys 2009

M. Leys, 'De gevalstudie', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2009, p. 174-194.

Lindeman 2012

J.M.W. Lindeman, 'Verschuivende verantwoordelijkheden van officieren van justitie', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012, p. 207-242.

Lyons 2008

C.J. Lyons, 'Individual perceptions and the social construction of hate crimes: A factorial survey', *The Social Science Journal*, Vol. 45, 2008, p. 107-131.

MacPherson 1999

Sir W. MacPherson, *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William McPherson of Cluny*, London: Her Majesty's Stationery Office, 1999.

Maesschalck 2009

J. Maesschalck, 'Methodologische kwaliteit in het kwalitatief criminologisch onderzoek', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2009, p. 120-145.

Manning 1971

P. Manning, 'The Police: Mandate, Strategy and Appearances', in: J. Douglas (ed.), *Crime and Justice in American Society*, Indianapolis: Bobbs-Merrill 1971, p. 149-194.

Martin 1995

S.E. Martin, "'A cross-burning is not just an arson': Police social construction of hate crimes in Baltimore County", *Criminology*, Vol. 33(3), 1995, p. 305-326.

Mason 2010

G. Mason, 'Hate Crime Laws in Australia: Are They Achieving Their Goals?', Paper gepresenteerd op: *Sentencing Conference*, Australia: Canberra, februari

- 2010, <njca.anu.edu.au/Professional%20Development/programs%20by%20year/2010/Sentencing%202010/Papers/Mason.pdf>.
- Merton, Fiske & Kendall 1990
R.K. Merton, M. Fiske & P.L. Kendall, *The focussed interview. A manual of problems and procedures*, New York: The Free Press 1990.
- Metropolitan Police Service 2000
Metropolitan Police Service, *Minimum Standard for the Investigation of Racist, Domestic Violence and Homophobic Incidents*, Special Notice 15/00 of 7 July 2000.
- Mietus, Zandvliet & Maier 2010
H. Mietus, M. Zandvliet & D. Maier, *Criminaliteitsbeeld Discriminatie 2010 regio Amsterdam-Amstelland*, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Bureau Centrale Informatie Organisatie, oktober 2010.
- Mietus e.a. 2011
H. Mietus, M. Zandvliet, B. Böing & D. Maier, *Verdiepende analyse van discriminatie in de regio Amsterdam-Amstelland*, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Bureau Centrale Informatie Organisatie, oktober 2011.
- Moerings 1994
M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland*, Arnhem: Gouda Quint 1994.
- Morgan 1988
D.L. Morgan, *Focus groups as qualitative research*, Newbury Park: Sage 1988.
- Myjer 2002
E. Myjer, 'Strafrechtelijk onderzoek en waarheidsvinding', *Justitiële Verkenningen* 2002, p. 27.
- Nolan & Akiyama 1999
J. Nolan & A. Akiyama, 'An analysis of factors that affect law enforcement participation in hate crime reporting', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 15(1), 1999, p. 111-127.
- Nolan, Akiyama & Berhanu 2002
J.J. Nolan, Y. Akiyama & S. Berhanu, 'The hate crime statistics act of 1990: Developing a method for measuring the occurrence of hate crime', *American Behavioral Scientist*, 36(1), 2002, p. 136-153.
- Van Noorloos 2011
L.A. van Noorloos, *Hate Speech Revisited. A comparative and historical perspective on hate speech law in the Netherlands and England & Wales* (diss. Utrecht), Antwerpen: Intersentia 2011.
- Programma Diversiteit en Discriminatie 2005
Programma Diversiteit en Discriminatie politie Amsterdam-Amstelland, *Protocol afhandeling discriminatie politie Amsterdam-Amstelland*, Amsterdam 2005.
- Punch 1983
M. Punch, *De Warmoesstraat: Politiewerk in de binnenstad*, Deventer: Van Loghum Slaterus 1983.
- Raad van Hoofdcommissarissen 2005
Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in Ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI 2005.
- Raad van Hoofdcommissarissen 2008
Raad van Hoofdcommissarissen, *Beleidsnota Discriminatie 2008-2011*, augustus 2008.

- Ray & Smith 2001
L. Ray & D. Smith, 'Racist offenders and the politics of 'hate crime'', *Law and Critique* 2001, p. 203-221.
- Regionaal College Amsterdam-Amstelland 2008
Regionaal College Amsterdam-Amstelland, *Regionaal Veiligheidsplan 2007-2010/11*, februari 2008.
- Regionaal College Amsterdam-Amstelland 2011
Regionaal College Amsterdam-Amstelland, *Regionaal Veiligheidsplan 2012-2014. Regio Amsterdam-Amstelland*, december 2011.
- Reijntjes 2001
J.M. Reijntjes, 'Artikel 155. De hogere hulpofficieren van justitie', in: A.L. de Melai, M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbl.) 2001.
- Reijntjes 2005
J.M. Reijntjes, 'Artikel 152. Proces-verbaal', in: A.L. de Melai, M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbl.) 2005.
- Reiss 1971
A.J. Reiss, *The police and the public*, New Haven: Yale University Press 1971.
- Rosier 1997
Th.E. Rosier, *Vrijheid van meningsuiting en discriminatie in Nederland en Amerika* (diss. Amsterdam VU), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997.
- De Ruyck, De Vriendt & De Cock 2002
A. de Ruyck, J. de Vriendt & W. de Cock, 'Racisme en xenofobie', in: G. Vermeulen (red.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2002, p. 335-379.
- Van San & De Boom 2006
M. van San & J. de Boom, *Geweld tegen homoseksuelen*, Rotterdam: RISBO 2006.
- Van Schaik 2000
F. van Schaik, 'Vrijheid van meningsuiting en godsdienst versus het non-discriminatiebeginsel', *Potchefstroomse Elektronische Regsblad*, volume 2000-2, <www.ajol.info/index.php/pej/article/viewFile/43504/27039>.
- Schalken 1984
T.M. Schalken, 'Het politie-sepot en de mandaatsverhouding tussen openbaar ministerie en politie', *Tijdschrift voor politie*, 1984, p. 5-11.
- Schumacher 1983
P. Schumacher, 'Bestrijding racisme, een halfslachtig overheidsbeleid', in: H.A. Ali & J. Hoens (red.), *Congresbundel voor het congres 'Recht en raciale verhoudingen'*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen 1983, p. 4-7.
- Schuyf 2009
J. Schuyf, *Geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen. Een literatuuronderzoek naar praktijk en bestrijding*, WODC 2009.
- Simmelink 2004
J.B.H.M. Simmelink, 'Rondom de vervolgingsbeslissing', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 189-242.

- Skolnick 1966
J.H. Skolnick, *Justice without trial: law enforcement in democratic society*, New York: Wiley 1966.
- Skolnick 1975
J.H. Skolnick, *Justice without trial: law enforcement in democratic society*, New York: Wiley 1975.
- Smaling 2010
A. Smaling, 'Constructivisme in soorten', *KWALON* 2010, afl. 1, p. 20-30.
- Swart 1970
A.H.J. Swart, 'Rassendiskriminatie en de Nederlandse strafwet', *DD* 1970, p. 65-81.
- Tabak & Paarlberg 2009
M.A.M.G.T. Tabak & M.H. Paarlberg, *Cijfers 2008*, Politie Amsterdam-Amstelland, Programma Divers Samenleven en Samenwerken, augustus 2009 (niet gepubliceerd).
- Tas & De Wit 2009
F. Tas & W. de Wit, *POLDIS 2008. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Landelijk Expertise Centrum Diversiteit/ITS-Radboud Universiteit Nijmegen, juni 2009.
- Thomas & Thomas 1928
W.I. Thomas & D.S. Thomas, *The child in America: Behavior problems and programs*, New York: Knopf 1928.
- Tierolf & Hermens 2012
B. Tierolf & N. Hermens, *Poldis rapportage 2011*, Verwey-Jonker Instituut, juni 2012.
- Van der Torre 1999
E.J. van der Torre, *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.
- Valkenburg 2011
W.E.A.C. Valkenburg, 'Artikel 167. Opportuniteitsbeginsel', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst en Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011, p. 813-826.
- Verschuren & Doorewaard 2007
P.J.M. Verschuren & J.A.C.M. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Den Haag: Uitgeverij Lemma 2007.
- Van der Vijver & Terpstra 2007
C.D. van der Vijver & J.B. Terpstra, 'Organisatie en sturing van politiewerk', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 353-379.
- Ten Voorde 2010a
J.M. ten Voorde, 'Artikel 137c', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst en Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 783-790.
- Ten Voorde 2010b
J.M. ten Voorde, 'Artikel 141', in: C.P.M. Cleiren & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst en Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 836-840.
- Vrieling, Sottiaux & De Prins 2003
J. Vrieling, S. Sottiaux & D. de Prins, 'De anti-discriminatiewet. Een artikelsgewijze analyse (Deel 2)', *NJW* 2003, 24, p. 294-306.

Vrins, Dorrenboom & Velleman 2009

M. Vrins, N.J. Dorrenboom & P.C. Velleman, 'Van openbaar debat naar openbaar ministerie: de strafrechtelijke aanpak van discriminatie', *Strafblad* 2009, p. 255-270.

Went 2007

F.H. Went, *Grondslagen van het opportuniteitsbeginsel. Opvattingen over het opportuniteitsbeginsel en hun uitwerking op de rechtspraak* (doctoraalscriptie), Rotterdam 2007.

Westley 1970

W.A. Westley, *Violence and the police: A sociological study of law, custom and morality*, Cambridge: MIT Press 1970.

Wilson 1968

J.Q. Wilson, *Varieties of police behavior*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1986.

De Wit & Sombekke 2010

W. de Wit & E. Sombekke, *POLDIS 2009. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Nijmegen: ITS Radboud Universiteit Nijmegen 2010.

De Wit & Sombekke 2011

W. de Wit & E. Sombekke, *POLDIS 2010. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Nijmegen: ITS Radboud Universiteit Nijmegen 2011.

Witte 1995

R.B.J. Witte, *Racist violence and the state. A comparative European analysis* (diss. Utrecht), London: Addison Wesley & Longman Ltd. 1995.

Witte 2010

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

Zaitch, Mortelmans & Decorte 2009

D. Zaitch, D. Mortelmans & T. Decorte, 'Participerende observatie in de criminologie', in: D. Zaitch & T. Decorte (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven/Den Haag: Acco 2009, p. 258-309.

Bijlage 1

Huidige discriminatiebepalingen

Artikel 90quater

Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.

Artikel 137c

1. Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 137d

1. Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 137e

1. Hij die, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving:
 - 1°. een uitlating openbaar maakt die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap beledigend is, of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun

ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap;

2°. een voorwerp waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitlating is vervat, aan iemand, anders dan op diens verzoek, doet toekomen, dan wel verspreidt of ter openbaarmaking van die uitlating of verspreiding in voorraad heeft;

wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 137f

Hij die deelneemt of geldelijke of andere stoffelijke steun verleent aan activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 137g

1. Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 137h

Indien de schuldige een van de strafbare feiten, omschreven in de artikelen 131 tot en met 134, 137c tot en met 137g en 147a, in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

Artikel 429quater

1. Hij die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen discrimineert wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.

Bijlage 2

Woordenlijst automatische zoekregel discriminatie

Hieronder volgen de woorden en woordcombinaties waarmee wordt gezocht naar mogelijk discriminerende aspecten in registraties in X-Pol. De volgende toelichting is daarop van toepassing:

- <near/n>(woord1, woord2) wil zeggen dat de woorden *woord1* en *woord2* binnen *n* woorden van elkaar voorkomen;
- <sentence>(woord1, woord2) wil zeggen dat de woorden *woord1* en *woord2* in dezelfde zin voorkomen;
- Een asterisk (“*”) geeft aan dat er een willekeurig aantal willekeurige letters kan volgen;
- Er wordt niet gekeken naar hoofd- of kleine letters.

<many><near/3>(gore,turk)	<many><near/3>(kanker,marokkaan)
<many><near/3>(gore,homo)	<many><near/3>(klere,turk)
<many><near/3>(gore,nicht)	<many><near/3>(klere,homo)
<many><near/3>(vieze,turk)	<many><near/3>(klere,nicht)
<many><near/3>(vieze,homo)	<many><near/3>(klere,marokaan)
<many><near/3>(vieze,nicht)	<many><near/3>(klere,marrokaan)
<many><near/3>(vieze,marokaan)	<many><near/3>(klere,marokkaan)
<many><near/3>(vieze,marrokaan)	<many><sentence>(tekst,discrimin*)
<many><near/3>(vieze,marokkaan)	<many><sentence>(tekst,racist*)
<many><near/3>(vuile,turk)	<many><sentence>(tekst,racist*)
<many><near/3>(vuile,nicht)	<many><sentence>(tekst,racist*)
<many><near/3>(vuile,marokaan)	<many><sentence>(tekst,rassist*)
<many><near/3>(vuile,marrokaan)	<many><sentence>(tekst,racist*)
<many><near/3>(vuile,marokkaan)	<many><sentence>(leuzen,discrimin*)
<many><near/3>(tering,turk)	<many><sentence>(leuzen,racist*)
<many><near/3>(tering,homo)	<many><sentence>(leuzen,racist*)
<many><near/3>(tering,nicht)	<many><sentence>(leuzen,racist*)
<many><near/3>(tering,marokaan)	<many><sentence>(leuzen,rassist*)
<many><near/3>(tering,marrokaan)	<many><sentence>(leuzen,racist*)
<many><near/3>(tering,marokkaan)	<many><sentence>(leus,discrimine-
<many><near/3>(kanker,turk)	rend*)
<many><near/3>(kanker,homo)	<many><sentence>(leus,racist*)
<many><near/3>(kanker,nicht)	<many><sentence>(leus,racist*)
<many><near/3>(kanker,marokaan)	<many><sentence>(leus,racist*)
<many><near/3>(kanker,marrokaan)	<many><sentence>(leus,rassist*)

<many><sentence>(leuzen,raccist*)	<many><near/5>(vieze,poot)gediscrimi
<many><sentence>(afbeelding,discri-	mi*nazifascist*fassistent*faccist*fac-
min*)	fasistent*facistent*rascistent*rassistent*raccistent*
<many><sentence>(afbeelding,racist*)	raccistent*rasistent*racistent*lonsdalehitler-
<many><sentence>(afbeelding,rasistent*)	groethitlergroethakenkruishakenkruis-
<many><sentence>(afbeelding,rascistent*)	zenswastikazwastikahakenkruizenrot-
<many><sentence>(afbeelding,rassistent*)	buitenlandersdicrimi* kutmarokaankut
<many><sentence>(afbeelding,raccistent*)	marrokaankutmarokkaan
<many><sentence>(afbeelding,rac-	<many><near/3>(kut,marrokaan)
cistent*)	<many><near/3>(kut,marokkaan)
<many><sentence>(afbeelding,haken-	<many><near/3>(kut,marokkaan)
kruis*)	<many><near/3>(kut,turk)
<many><sentence>(tekst,whitepower)	<many><near/3>(kut,antilliaan)
<many><sentence>(leuzen,whitepo-	<many><near/3>(kut,antilliaan)
wer)	<many><near/5>(dood,moslim*)
<many><near/3>(white,power)	<many><near/3>(kanker,jood)
<many><near/5>(oprotten,land)	<many><near/3>(kanker,joden)kanker
<many><near/10>(rot,op,land)	joodkanker joden hamas* hamas
<many><near/5>(vuile,poot)	

Bijlage 3

Codeboek discriminatie

Identificatie

A Xpol-nummer

Alleen de zaken waarvan het nummer begint met 2008 worden ingevoerd.
Dit betekent dat de registratie in X-Pol is aangemaakt in het jaar 2008.

Registratie

B Is de zaak geregistreerd onder de incidentcode F50?

0= nee

1= ja

C Is aan de zaak een projectcode discriminatie toegevoegd?.

0= nee

1= projectcode 1 (Geslacht)

2= projectcode 2 (Homoseksualiteit)

3= projectcode 3 (Godsdienst)

4= projectcode 4 (Ras)

5= projectcode 5 (Levensovertuiging)

6= projectcode 6 (Overig)

7= projectcode 7 (Handicap)

Indien meerdere projectcodes aan de zaak zijn toegevoegd, moeten alle codes worden genoteerd.

D Is de incidentcode F50 danwel projectcode discriminatie toegevoegd op initiatief van een ander dan de politieambtenaar die de zaak in behandeling heeft?

0= nee

1= ja

Identificatie politieambtenaren

E District

1= D1 Centrum

2= D2 Noord

3= D3 Oost

4= D4 Zuid

5= D5 West

F Wijkteam

G Buurtteam

H Aantal politieambtenaren dat in X-Pol aan de zaak is toegevoegd

I Stamnummer politieambtenaar 1

J Rang politieambtenaar 1

- | | |
|----------------|---------------------|
| 1= Surveillant | 6= Inspecteur |
| 2= Aspirant | 7= Hoofdinspecteur |
| 3= Agent | 8= Commissaris |
| 4= Hoofdagent | 9= Hoofdcommissaris |
| 5= Brigadier | |

K Stamnummer politieambtenaar 2**L** Rang politieambtenaar 2

- | | |
|----------------|---------------------|
| 1= Surveillant | 6= Inspecteur |
| 2= Aspirant | 7= Hoofdinspecteur |
| 3= Agent | 8= Commissaris |
| 4= Hoofdagent | 9= Hoofdcommissaris |
| 5= Brigadier | |

M Stamnummer politieambtenaar 3**N** Rang politieambtenaar 3

- | | |
|----------------|---------------------|
| 1= Surveillant | 6= Inspecteur |
| 2= Aspirant | 7= Hoofdinspecteur |
| 3= Agent | 8= Commissaris |
| 4= Hoofdagent | 9= Hoofdcommissaris |
| 5= Brigadier | |

O Stamnummer politieambtenaar 4**P** Rang politieambtenaar 4

- | | |
|----------------|---------------------|
| 1= Surveillant | 6= Inspecteur |
| 2= Aspirant | 7= Hoofdinspecteur |
| 3= Agent | 8= Commissaris |
| 4= Hoofdagent | 9= Hoofdcommissaris |
| 5= Brigadier | |

Q Stamnummer politieambtenaar 5**R** Rang politieambtenaar 5

- | | |
|----------------|---------------------|
| 1= Surveillant | 6= Inspecteur |
| 2= Aspirant | 7= Hoofdinspecteur |
| 3= Agent | 8= Commissaris |
| 4= Hoofdagent | 9= Hoofdcommissaris |
| 5= Brigadier | |

S Stamnummers overige politieambtenaren**T** Bevindt zich onder de politieambtenaren die de zaak in behandeling hebben een taakaccenthouder discriminatie?

0= nee

1= ja

Delict**U** Gepleegd feit

- 1= belediging
- 2= bedreiging
- 3= vernieling
- 4= discriminatie
- 5= eenvoudige mishandeling
- 6= zware mishandeling
- 7= openlijke geweldpleging

8= brandstichting

9= (poging) doodslag

10= (poging) moord

De kwalificatie die door politieambtenaren aan de gebeurtenissen is geven door middel van het toevoegen van incidentcodes aan de zaak, is bepalend. Meerdere feiten mogelijk.

V Zwaarst gekwalificeerde delict

Indien het voorval als meerdere strafbare feiten zijn gekwalificeerd, wat is op basis van de daarop gestelde maximumstraf, het zwaarste feit.

W Pleegdatum (dd-mm-jjjj)

X Tijdstip (00.00)

Y Pleegplaats (straatnaam + plaatsnaam)

Z Typering plaats delict

1= werk

6= uitgaansgebied

2= school

7= woonomgeving

3= openbaar vervoer

8= religieus gebouw

4= openbare weg

9= politiebureau

5= openbare gelegenheid

10= anders

AA Typering context

1. Langerlopend conflict

Het incident betreft een ruzie tussen twee partijen die elkaar voorafgaand aan de gebeurtenissen reeds kennen en al eerder onenigheid met elkaar hebben gehad (bijvoorbeeld een burenruzie). Ook gevallen waarin de dader en het slachtoffer elkaar niet persoonlijk kennen, maar waarin een conflict wel van meer structurele aard is, worden in deze categorie ingedeeld. Denk bijvoorbeeld aan conflicten met hangjongeren in de woonomgeving van het slachtoffer. Bijvoorbeeld een conflict tussen een slachtoffer en een groep jeugd die vaker rondhangt in de buurt van de woning van het slachtoffer. Bij eerdere conflicten tussen beide partijen hoeft geen sprake geweest te zijn van discriminatie.

Woorden die aanleiding geven tot het plaatsen van een zaak in deze categorie zijn: eerder, vaker, geschiedenis, langer, dagelijks, langere tijd, geruime tijd, regelmatig, meerdere malen, jaren, geleden, enige tijd, langlopend, verleden, structureel, burenr, buurvrouw, buurman, buurjongen, buurt, burenruzie.

2. Incidentele ruzie

Een conflict tussen twee partijen die elkaar daaraan voorafgaand niet kennen, of wel kennen maar nooit eerder onenigheid met elkaar hebben gehad. Voor het incident is een duidelijk aanleiding. Bijvoorbeeld een scheldpartij n.a.v. een aanrijding.

Woorden die aanleiding geven tot het plaatsen van een zaak in deze categorie zijn:

Ruzie, conflict, woordenwisseling, meningsverschil, incident, gevecht, discussie, aanvaring, probleem, problemen, onenigheid, onmin, twist, over en weer, aanrijding, afsnijden.

3. Amok

Incident waarbij de dader ten tijde van het plegen van het delict in een verwarde of verwaarloosde geestelijke gesteldheid verkeert, bijvoorbeeld een dronken zwerver of een psychisch gestoorde.

Woorden die aanleiding geven tot het plaatsen van een zaak in deze categorie zijn:

Zwerver, dakloze, junk, dronken, verward, psychisch, psychose, drugs, verslaafd.

4. Autoriteitsconflict

Het gaat om situaties waarin degene die wordt gediscrimineerd uit hoofde van diens functie 'macht' heeft over de verdachte, hetgeen verzet oproept in de vorm van bijvoorbeeld een discriminatoire uitlating. Denk aan politieambtenaren, conducteurs, parkeerwachters, maar ook medewerkers van de Sociale Dienst of medewerkers van daklozenopvang. Het enkele feit dat het slachtoffer een functie bekleedt waarin hij of zij potentiële macht over het slachtoffer heeft, is voor plaatsing in deze categorie niet voldoende. Wanneer een politieambtenaar tijdens een surveillanceronde uit het niets wordt uitgescholden voor 'kankerjood' is geen sprake van een autoriteitsconflict, maar dient de zaak te worden ingedeeld in de categorie zomaar. Wanneer een politieambtenaar wordt uitgescholden tijdens een bekeuringssituatie of bij een aanhouding is wel sprake van een autoriteitsconflict.

Woorden die aanleiding geven tot het plaatsen van een zaak in deze categorie zijn:

Controle, bekeuring, boete, bon, aanhouding, vervoerbewijs, plaatsbewijs, staande houden, waarschuwen, op gedrag aanspreken, stopteken, agent, politieambtenaar, buschauffeur, conducteur, parkeercontroleur, straatcoach, beveiliging, verkeersregelaar, beveiliging, toezichthouder, werk.

5. Zo maar

Het gaat om discriminerende uitlatingen/handelingen zonder schijnbare aanleiding of duidelijke context. Te denken valt aan het toeroepen van discriminerende scheldwoorden tegen toevallig voorbij komende fietsers, of het schijnbaar spontaan in elkaar slaan van een zwarte voetgangster. Ook bekladdingen van gebouwen met racistische symbolen waarvoor geen duidelijk aanleiding is, vallen onder deze categorie.

Woorden die aanleiding geven tot het plaatsen van een zaak in deze categorie zijn:

Opeens, plotseling, begon direct, hand in hand, keppel, zichtbaar Joods, nooit problemen gehad, ik heb niemand iets gedaan, geen enkel idee wie, hakenkruis, uiterlijke kenmerken, zonder aanleiding, geen (enkele) aanleiding.

6. Overtuigingsdader

Hier gaat het om mensen die er blijk van geven te hebben gediscrimineerd vanwege een politieke of anderszins gewortelde overtuiging op grond waarvan de verdachte andere groepen minderwaardig acht.

Woorden die aanleiding geven tot het plaatsnemen van een zaak in deze categorie zijn:

Lonsdale, Geert Wilders, overtuiging, politiek, ideologie, rechts-extremisme.

7. Beroepsmatige uitsluiting

Het gaat om gevallen waarin een persoon kennelijk vanwege zijn of haar ras, godsdienst, seksuele gerichtheid of geslacht de toegang tot een openbare gelegenheid wordt ontzegd. In veel gevallen betreft dit een horecagelegenheid, maar ook zaken waarin een slachtoffer in een andersoortig bedrijf niet welkom blijkt, vallen onder deze categorie.

Woorden die aanleiding geven tot het plaatsnemen van een zaak in deze categorie zijn:

Discotheek, café, bar, toegang, geweigerd, ontzegd, niet naar binnen, uitgezet, portier.

AB Aard delict

1= belediging

2= geweld tegen personen

3= geweld tegen object

4= dreiging met geweld tegen personen

5= dreiging met geweld tegen personen schriftelijk (ook internet)

6= overig

AC Is er samenhang tussen het commune delict en de discriminatie?

0= nee

1= ja

Hangt de discriminatoire uiting of handeling samen met het delict zoals door de politieambtenaar gekwalificeerd. Wanneer de politie ter plaatse komt voor een gepleegd delict en vervolgens wordt uitgemaakt voor bijvoorbeeld 'kankerjood' is geen sprake van samenhang tussen het commune delict en de discriminatie.

Betrokken partijen**AD Aantal slachtoffers****AE Naam slachtoffer 1****AF Geboortedatum slachtoffer 1****AG Geslacht slachtoffer 1**

1= man

2= vrouw

AH Geboorteland slachtoffer 1**AI Etniciteit slachtoffer 1**

1= blanke Nederlander

2= blank overig (Europeaan, Amerikaan, etc.)

3= allochtoon (niet-Westers)

- AJ** Naam slachtoffer 2
AK Geboortedatum slachtoffer 2
AL Geslacht slachtoffer 2
 1= man
 2= vrouw
AM Geboorteland slachtoffer 2
AN Etniciteit slachtoffer 2
 1= blanke Nederlander
 2= blank overig (Europeaan, Amerikaan, etc.)
 3= allochtoon (niet-Westers)
AO Naam slachtoffer 3
AP Geboortedatum slachtoffer 3
AQ Geslacht slachtoffer 3
 1= man
 2= vrouw
AR Geboorteland slachtoffer 3
AS Etniciteit slachtoffer 3
 1= blanke Nederlander
 2= blank overig (Europeaan, Amerikaan, etc.)
 3= allochtoon (niet-Westers)
AT Discriminatiegrond
 1= Ras
 2= Godsdienst
 3= Seksuele oriëntatie
 4= Geslacht
 5= Leeftijd
 6= Handicap
 7= Overig
AU Discriminatiegrond van toepassing op slachtoffer
 0= nee
 1= ja
 2= onbekend
AV Aandeel slachtoffer
 0= nee
 1= ja
 Daarmee dient terughoudend te worden omgegaan. Wanneer sprake is van een wederzijdse ruzie of vechtpartij waarin op een gegeven moment iets discriminerends wordt geroepen, is in beginsel geen sprake van aandeel van het slachtoffer. Dit is slechts het geval indien het slachtoffer de dader duidelijk heeft geprovoceerd of gevallen waarin het slachtoffer zelf ook heeft gediscrimineerd.
AW Aantal daders
AX Verdachte in beeld?
 0=nee
 1=ja
AY Naam verdachte 1
AZ Geboortedatum verdachte 1
BA Geslacht verdachte 1
 1= man

- 2= vrouw
- BB** Geboorteland verdachte 1
- BC** Etniciteit verdachte 1
1= blanke Nederlander
2= blank overig (Europeaan, Amerikaan, etc.)
3= allochtoon (niet-Westers)
- BD** Naam verdachte 2
- BE** Geboortedatum verdachte 2
- BF** Geslacht verdachte 2
1= man
2= vrouw
- BG** Geboorteland verdachte 2
- BH** Etniciteit verdachte 2
1= blanke Nederlander
2= blank overig (Europeaan, Amerikaan, etc.)
3= allochtoon (niet-Westers)
- BI** Naam verdachte 3
- BJ** Geboortedatum verdachte 3
- BK** Geslacht verdachte 3
1= man
2= vrouw
- BL** Geboorteland verdachte 3
- BM** Etniciteit verdachte 3
1= blanke Nederlander
2= blank overig (Europeaan, Amerikaan, etc.)
3= allochtoon (niet-Westers)
- BN** Relatie tussen dader(s) en slachtoffer(s)
1= buren
2= collega's
3= familieleden
4= kennissen
5= onbekenden
- BO** Is het delict gepleegd onder invloed van middelen?
0= nee
1= ja, alcohol
2= ja, drugs
3= ja, alcohol en drugs
4= onbekend
- Behandeling door politie**
- BP** Wijze van kennisname
1= ambtshalve
2= slachtoffer
3= verdachte
4= derde (getuige of anderszins)
- BQ** Locatie 1^e contact tussen slachtoffer en politie
1= ter plaatse (pd)
2= politiebureau

- 3= ander locatie op straat
- BR** Is de verdachte aangehouden?
0= nee
1= ja
- BS** Aangifte of mutatie?
1= aangifte
2= mutatie
- BT** Delict van aangifte
In de bewoordingen van het proces-verbaal van aangifte weergeven van welk delict aangifte wordt gedaan.
- BU** Getuigen van het delict
0= nee
1= ja
- BV** Verrichte opsporingshandelingen
Buurtonderzoek, horen verdachte, horen getuigen, etc.
- BW** Is de zaak voorgelegd aan een Hopper?
0= nee
1= ja
2= onbekend
- BX** Wat is over de afdoening van de zaak bekend?
- Oordeel codeur**
- BY** Is zaak volgens codeur terecht als discriminatiezaak aangemerkt?
0= ja, specifieke discriminatie
1= ja, commune discriminatie
2= twijfel
3= geen discriminatie
- BZ** Reden waarom naar oordeel codeur geen sprake is van discriminatie

Bijlage 4

Draaiboek focusgroepen

Tijd	Duur	Wat	Wie
12.00	1 uur	Vorbereidingen treffen in zaal: <ul style="list-style-type: none"> - Tafels in geschikte opstelling zetten - Plek reserveren voor moderator, observator en registrator - Eventueel beamer en laptop testen 	
13.00	45 min	Lunch + inloop deelnemers	
13.45	5 min	Introductie <ul style="list-style-type: none"> - Doel van onderzoek & meer specifiek focusgroep - Basisregels gesprek & rol moderator / observator uitleggen - Programma: duur gesprek en pauzes - Benadrukken anoniem karakter en verklaren gebruik opnameapparatuur 	
		Aanzetten geluidsrecorder	
13.50	10 min	Voorstelronde <ul style="list-style-type: none"> - Naam, functie en district waarin werkzaam. - Aan deelnemers wordt ook de vraag meegegeven wat zij met discriminatie hebben 	
14.00	Doorlopend	Notuleren op hoofdpunten en noteren wie wanneer aan het woord is	
14.00	Doorlopend	Invullen en bijhouden observatieschema	
14.00	20 min	Vrije associatie Vraag: Aan welke feiten denk je bij het horen van de term discriminatie? (is men ook op de hoogte van de Aanwijzing?)	
14.20	25 min	Casus 1: Bedreiging homo <ul style="list-style-type: none"> - Hoe zou je deze zaak kwalificeren? - Hoe zou je deze zaak in BVH registreren? - Hoe zou je de zaak afhandelen? 	

14.45	15 min	Pauze	
15.00	30 min	Casus 2: Burenruzie - Hoe zou je deze zaak kwalificeren? - Hoe zou je deze zaak in BVH registreren? - Hoe zou je de zaak afhandelen?	
15.30	20 min	Casus 3: Bekladding hakenkruisen - Hoe zou je deze zaak kwalificeren? - Hoe zou je deze zaak in BVH registreren? - Hoe zou je de zaak afhandelen?	
15.50	15 min	Pauze	
16.05	20 min	Casus 4: Horecadiscriminatie - Hoe zou je deze zaak kwalificeren? - Hoe zou je deze zaak in BVH registreren? - Hoe zou je de zaak afhandelen?	
16.25	20 min	Casus 5: Belediging politieambtenaar - Hoe zou je deze zaak kwalificeren? - Hoe zou je deze zaak in BVH registreren? - Hoe zou je de zaak afhandelen?	
16.45	15 min	Afronding - Samenvatten wat tijdens discussie aan bod is gekomen - Vragen van feedback aan deelnemers - Laatste vraag: wil iemand nog wat opmerken, vragen, aanvullen? - Vertellen over de wijze waarop deelnemers kennis kunnen nemen van resultaten onderzoek en wanneer dit ongeveer zal zijn.	
17.00		Einde focusgroep	

Casus 1: Bedreiging homoseksueel

Een Nederlandse man loopt met een vriend van hem in het winkelcentrum. Voor een van de winkels waar zij langs lopen staat een Marokkaanse jongen een sigaretje te roken. De Nederlandse jongen kijkt naar de Marokkaanse jongen. Deze kijkt terug, met een boze blik. De Marokkaanse jongen balt zijn vuisten en zegt: "Kom hier dan sla ik je kop eraf! Kom dan hier!". De Nederlandse man meldt zich met dit verhaal op het politiebureau en heeft het idee dat de Marokkaanse jongen dat tegen hem roept omdat hij homoseksueel is. Het voorval vindt plaats op de dag van de Gay pride.

- Variatie 1: De Marokkaanse jongen roept ook: 'kom hier, vuile homo, dan sla ik je kop eraf'.
- Variatie 2: De Marokkaanse jongen roept: 'kom hier vuile homo, dan sla ik je kop eraf', maar het slachtoffer blijkt niet homoseksueel te zijn.

Casus 2: Burenruzie

Een Turks gezin heeft regelmatig onenigheid met een tachtigjarige Nederlandse buurvrouw. Dit maal is de Nederlandse vrouw naar buiten gekomen om aan de Turkse man te vragen waarom hij een invalideparkeerplaats heeft. Als deze vraagt waarom zij dat zo graag wil weten, begint de Nederlandse vrouw te roepen: 'Ga terug naar jullie eigen land.' De Turkse man stapt in de auto, rijdt naar het politiebureau en doet daar zijn verhaal.

Informatie voor onderzoekster: (in deze zaak is in eerste instantie ingezet op bemiddeling, mocht dat niet helpen zou aan slachtoffer wel het advies gegeven zijn aangifte te doen).

- Variatie 1: De Turkse man scheldt op zijn beurt zijn Nederlandse buurvrouw uit voor 'Hollandse hoer' en zij is het die naar de politie gaat.
- Variatie 2: De Turkse man wordt bijna wekelijks uitgescholden en meldt zich telkens daarna aan het politiebureau.

Casus 3: Bekladding hakenkruisen

Tijdens een surveillanceronde zie je dat er met graffiti een hakenkruis op een elektriciteitsgebouwtje is aangebracht.

- Variatie 1: de woning van een Joodse man is beklad met een hakenkruis
- Variatie 2: de auto van een Surinaamse man is beklad met een hakenkruis
- Variatie 3: de auto van een Nederlandse man is beklad met een hakenkruis

Casus 4: Horecadiscriminatie

Een stomdronken Antilliaanse jongen komt op zaterdagnacht aangifte doen op het politiebureau omdat hij bij drie cafés is geweigerd. Hij denkt zelf dat dit is vanwege zijn afkomst.

- Variatie 1: de Antilliaanse jongen is niet dronken, ziet er keurig uit, gedraagt zich rustig en is welbespraakt
- Variatie 2: de Antilliaanse jongen is niet geweigerd bij een horecagelegenheid maar bij een prostitué.

Casus 5: Belediging politieambtenaar

Bij de aanhouding van een Marokkaanse verdachte van diefstal, wordt een blanke politieambtenaar die de aanhouding verricht uitgescholden voor 'racist'

- Variatie 1: de politieambtenaar wordt uitgescholden voor 'kankerjood'
- Variatie 2: de politieambtenaar is van Surinaamse afkomst en wordt uitgemaakt voor 'vieze zwarte'

Bijlage 5

Observatieschema focusgroepen

Indicator	Positief	Negatief
Laat iedereen elkaar uitspreken?		
Interactie verbaal (in welke mate reageren deelnemers op elkaar?)	Aanvullend: Bevestigend: Vragen stellen:	Aanvullend: Bevestigend: Vragen stellen:
Interactie non-verbaal (Indien mogelijk expliciteren welke non-verbale signalen worden afgegeven)		
Participatie (doet iedereen mee aan het gesprek?)		

Houding deelnemers		
Overige		
Opmerkelijke quotes of uitspraken van deelnemers		

Curriculum vitae

Chana Grijsen (1984) rondde in april 2008 (cum laude) haar master strafrecht af aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Voor haar afstudeerscriptie deed zij onderzoek bij de Nederlandse gerechtshoven naar de rol en positie van de politieambtenaar in de artikel 12 Strafvordering-procedure. Na haar afstuderen trad zij als junior onderzoeker in dienst van de Vrije Universiteit Amsterdam en werkte mee aan een omvangrijk onderzoek naar geweldgebruik tegen de politie. Vanaf oktober 2008 is zij als promovenda verbonden geweest aan het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht. Na afronding van haar promotie-onderzoek in oktober 2012 is zij nog enkele maanden als junior universitair docent bij het Willem Pompe Instituut werkzaam geweest. Met ingang van het jaar 2013 is zij als strafrechtadvocaat bij de Almeerse vestiging van Cleerdin & Hamer Advocaten werkzaam.

POMPE REEKS

1. *Facetten van economisch strafrecht*, prof. jhr. mr. M. Wladimiroff (red.), 1990
2. *Buiten de muren*, dr. mr. M. Moerings en mr. G. ter Haar (red.), 1990
3. *De sociale constructie van fraude*, dr. C.H. Brants en dr. K.L.K. Brants, 1991
4. *Om de persoon van de dader*, dr. J.A. Janse de Jonge, 1991
5. *Ziek of schuldig?*, drs. F. Koenraadt (red.), 1991
6. *In de bisnis*, Sari van der Poel, 1991
7. *Strafrechtelijke handhaving van gemeenschapsrecht*, mr. R.M.A. Guldenmund, 1992
8. *Homoseksualiteit en recht*, dr. mr. M. Moerings en mr. A. Mattijssen (red.), 1992
9. *Met schuld beladen*, dr. J.A. Janse de Jonge en prof. mr. C. Kelk (red.), 1992
10. *Binnen de steen van dit bestaan*, J.A. Janse de Jonge, M. Moerings en A. van Vliet (red.), 1993
11. *Strafrecht en milieu*, dr. Th.J.B. Buiting, 1993
12. *Latijnsamerikaanse drugkoeriers in detentie: ezels of zondebokken?*, Janine Jansen, 1994
13. *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen*, D.J.M.W. Paridaens, 1994
14. *Hoe punitief is Nederland?*, dr. mr. M. Moerings (eindred.), 1994
15. *Buitenlandse getuigen in strafzaken*, André Klip, 1994
16. *De menselijke verantwoordelijkheid in het strafrecht*, prof. mr. C. Kelk, 1994
17. *De naam van het feit*, C.M. Pelser, 1995
18. *Allah, Satan en het recht*, Yücel Yeşilgöz, 1995
19. *Een schijn van kans*, M. Gras, F. Bovenkerk, K. Gorter, P. Kruiswijk en D. Ramsdoet, 1996
20. *Er is meer*, C.H. Brants, C. Kelk en M. Moerings (red.), 1996
21. *Ouderdoding als ultiem delict*, F. Koenraadt, 1996
22. *Bedreigde getuigen in het strafproces*, Annemarieke Beijer, 1997
23. *Politie en criminaliteit van Marokkaanse jongens*, Rosan Coppes, Flora de Groot en Alex Sheerazi, 1997
24. *Locus delicti en rechtsmacht*, H.D. Wolswijk, 1998
25. *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*, Roelof Haveman, 1998
26. *Met recht behoorlijk ingesloten*, Anje Brouwer, 1998
27. *Over levende gedachten*, C.H. Brants, 1999
28. *Morele kwesties in het strafrecht*, M. Moerings, C.M. Pelser en C.H. Brants (red.), 1999
29. *Eerlijke berechting en bijzonder straf(proces)recht*, P.J. Baauw, 1999
30. *Decentraal bestuur vervolgbaar?*, J.A.E. van der Jagt, 2000
31. *Recht voor commuun gestraften*, Miranda Boone, 2000
32. *Misdaadvermogen en internationaal strafrecht*, Roan Lamp, 2000
33. *Nederlands detentierecht*, prof. mr. C. Kelk, 2000
34. *De Wet Terwee*, Renée Kool en Martin Moerings, 2001

35. *De Penitentiaire Beginselenwet in werking*, M. Boone en G. de Jonge (red.), 2001
36. *Opsporing van oorlogsmisdrijven*, A. Beijer, A.H. Klip, M.A. Oomen en A.M.J. van der Spek, 2002
37. *Recht op schrift*, dr. Renée Kool, prof. dr. Martin Moerings en Willem Zandbergen, 2002
38. *Herstelrecht in jeugdstrafzaken*, Ytje Minke Hokwerda, 2004
39. *Voor wat hoort wat: plea bargaining in het strafrecht*, Chrisje Brants en Bart Stapert, 2004
40. *Het psychisch onvermogen terecht te staan*, Peter Bal en Frans Koenraadt, 2004
41. *Discretie in het strafrecht*, M. Boone, R.S.B. Kool, C.M. Pelsler en T. Boekhout van Solinge (red.), 2004
42. *Dealing with Drugs in Europe*, Tim Boekhout van Solinge, 2004
43. *Voor de vorm*, A.A. Franken, 2004
44. *Detentie en culturele diversiteit*, Marieke Post, 2005
45. *Multiculturaliteit en verdediging in strafzaken*, Mirjam Siesling, 2006
46. *Strafbare discriminatie*, Chrisje Brants, Renée Kool en Allard Ringnalda, 2007
47. *Externe openbaarheid in het strafproces*, Leonie van Lent, 2008
48. *De centrale positie van grensgevallen*, Frans Koenraadt, 2008
49. *Strafrecht binnen menselijke proporties*, Constantijn Kelk, 2008
50. *Constante waarden*, A.A. Franken, M. de Langen en M. Moerings (red.), 2008
51. *Meningen van gedetineerden – vijftig jaar later*, M. Moerings, M. Boone en A.A. Franken, 2008
52. *Gedachten van Willem Pompe over de mens in het strafrecht*, 2008
53. *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?* M. Boone, A. Beijer, A.A. Franken en C. Kelk, 2009
54. *Strafrechtelijke causaliteit*, F.G.H. Kristen, 2009
55. *Vrijheid en verlangen*, F. Koenraadt en I. Weijers (red.), 2009
56. *Diverse kwesties*, Chrisje Brants en Sari van der Poel (red.), 2009
57. *Etniciteit, criminaliteit en het strafrecht*, Frank Bovenkerk, 2009
58. *Prudentie en evidentie*, Antoine Mooij, 2009
59. *Balanceren met recht*, D. van der Hoeven, K. Eppink, F. Koenraadt en M. Boone, 2009
60. *Daad-Schuld*, Ferry de Jong, 2009
61. *De aantrekkingskracht van 'gevaarlijke' mannen*, Marion van San, 2010
62. *Maffia, diamanten en Mozart*, Dina Siegel, 2010
63. *Subjectiviteit in strafrecht en psychiatrie*, Frans Koenraadt (red.), 2010
64. *Het verlov van de ter beschikking gestelde*, F. Koenraadt, Ph.M. Langbroek, J. Tigchelaar en E.G. van der Velde, 2010
65. *Bijzonder strafrecht*, F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman en M.J.J.P. Luchtman, 2011
66. *Papieren werkelijkheid*, Petra van Kampen, 2011

67. *Homo ludens en humaan strafrecht*, Frans Koenraadt en Ria Wolleswinkel (red.), 2011
68. *De rol van het Internationaal Strafhof in het voorkomen van internationale misdrijven door middel van tijdige interventie*, Hector Olásolo, 2011
69. *Shifting Responsibilities in Criminal Justice*, Marianne F.H. Hirsch Ballin, Jill E.B. Coster van Voorhout, Chana Grijsen, Marloes van Noorloos, Réno Pijnen, John A.E. Vervaele (eds.), 2012
70. *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, F. de Jong en R.S.B. Kool (red.), 2012
71. *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime*, Michiel Luchtman (ed.), 2013
72. *'Zeg maar Henk tegen de chef'; Ervaringen met het Belgische detentieregime in de PI Tilburg*, Kristel Beyens en Miranda Boone, 2013
73. *De handhaving van discriminatiewetgeving in de politiepraktijk*, Chana Grijsen, 2013

De delen 1-37 zijn verschenen bij Gouda Quint / Kluwer Juridische uitgevers, Deventer. Vanaf deel 38 verschijnt de Pompe-reeks bij Boom Lemma uitgevers, Den Haag. Bestellingen: Boom distributiecentrum, Postbus 400, 7940 AK Meppel, tel. 0522-237555, fax 0522-253864, e-mail: budh@boomdistributiecentrum.nl.

