

Strafbare discriminatie

Chrisje Brants
Renée Kool
Allard Ringnalda

Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen
Universiteit Utrecht

2007

Voorwoord

Het onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan, ontstond naar aanleiding van vragen van de Vaste Kamercommissie aan de minister van Justitie over hoe de discriminatiewetgeving in Nederland strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het werd in opdracht van het WODC uitgevoerd tussen november 2006 en juni 2007 door het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen in Utrecht. Naast de drie auteurs werkten ook dr. Mirjam Siesling (Willem Pompe Instituut), dr. Dirk Korf en drs. Marije Wouters (Bonger Instituut, Universiteit van Amsterdam) aan het onderzoek mee.

Hoewel de Kamercommissie zich vooral op het aantal veroordelingen en de uitgesproken straffen in discriminatiezaken richtte, omvatte de uiteindelijke onderzoeksopdracht meer. Het doel ervan was een eerste aanzet te geven om meer inzicht te verkrijgen in de omvang van discriminatiecriminaliteit in Nederland en in de aard en effectiviteit van het strafrechtelijke optreden daartegen, mede in het licht van wat uit de literatuur over de buitenlandse situatie bekend is. Dat betekende dat niet alleen uitspraken van de rechter, maar ook de afdoening door het OM van meet af aan in het onderzoek werden betrokken. Gaandeweg werd ook duidelijk dat tevens naar het optreden van de politie in discriminatiezaken zou moeten worden gekeken, alsook naar de opvattingen over strafbare discriminatie die onder de professionelen in de strafrechtspleging leven.

Daarmee werd het onderzoek niet alleen meer omvattend maar vooral ook veel gecompliceerder. Wij zijn dank verschuldigd aan de begeleidingscommissie die ons bij de uitvoering ervan bijstond, en die de volgende samenstelling kende: prof. mr. T.A. de Roos, hoogleraar straf- en strafprocesrecht Universiteit Tilburg (voorzitter); mr. Ch.M. van der Bas, Commissie Gelijke Behandeling; dr. J.W. de Keijser, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving; mr. A.A.M. Mattijssen, Ministerie van Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding; dr. H. van der Veen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie; en mr. Y. Visser, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

Utrecht, september 2007

Inhoud

Gebruikte afkortingen	IX
Samenvatting	XI
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Achtergronden van het onderzoek	1
1.2 Het explorerende karakter van het onderzoek	4
1.3 Het concept discriminatiecriminaliteit	8
1.3.1 Specifieke en commune discriminatie	8
1.3.2 Hate crime	11
1.3.3 Discriminerende motieven als doorslaggevende factoren	12
1.4 Gronden voor strafbaarstelling	15
1.5 Beslissingen in de strafrechtsketen	18
1.5.1 Registratie	19
1.5.2 Discriminatiegronden	
1.5.3 Effectiviteit	24
1.6 Conclusie	26
Hoofdstuk 2 Opzet en verloop van het onderzoek	29
2.1 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen	30
2.2 Onderzoeksbronnen en methodes	31
2.3 Literatuuronderzoek	34
2.4 Kwantitatieve gegevens en dossieronderzoek	36
2.4.1 Specifieke discriminatie	37
2.4.2 Commune discriminatie	40
2.4.3 Recidive	44
2.5 Uitbreiding naar aanleiding van het literatuur- en dossieronderzoek	45
2.5.1 Scenarioconferenties	47
2.6 Conclusie	48

Hoofdstuk 3 De regeling van strafbare discriminatie in Nederland	51
3.1 Het internationale kader	51
3.1.1 De Verenigde Naties	52
3.1.2 De Raad van Europa	53
3.1.3 De Europese Unie	56
3.2 De Nederlandse strafwet	58
3.2.1 Strafbaarstelling van specifieke discriminatie	59
3.2.2 Contextuele toetsing	60
3.2.3 Artikel 137c Sr: discriminatoire belediging	61
3.2.4 Artikel 137d Sr: aanzetten tot haat en/of discriminatie	69
3.2.5 Artikel 137e Sr: verspreiden van discriminatie	73
3.2.6 Artikel 137f Sr: steun verlenen aan discriminatie	76
3.2.7 Artikel 137g en 429quater Sr: structurele discriminatie als misdrijf respectievelijk overtreding	77
3.2.8 Artikel 266 jo 267 Sr: eenvoudige belediging met eventuele strafverzwaring	79
3.2.9 Strafverhoging bij structurele discriminatie	81
3.3 Buitenwettelijk kader	81
3.3.1 De Aanwijzing discriminatie en de Richtlijn voor strafvordering discriminatie	82
3.3.2 Enige regelgeving op politieniveau	85
3.4 Commune discriminatie	88
3.4.1 Regelgeving voor de politie	88
3.4.2 Regelgeving voor de staande magistratuur	89
3.5 De Nederlandse regelgeving in het licht van internationale verplichtingen	91
Hoofdstuk 4 Specifieke discriminatie in beeld	93
4.1 De praktijk van rechtshandhaving	94
4.1.1 De afdoening van specifieke discriminatie in Nederland door het OM	94
4.1.2 De afdoening van specifieke discriminatie in Nederland door de rechter	100
4.1.3 Afdoening door het OM in vijf arrondissementen nader bekeken	102
4.1.4 De einduitspraak	104
4.2 De dossiers: daad-, dader- en contextkenmerken van specifieke discriminatiedelicten	108
4.2.1 LECD-bestand, DRC-codes en de relatie tot het dossieronderzoek	109
4.2.2 Modaliteiten van discriminatiecriminaliteit	110
4.2.3 Context van de delicten	111

<i>Inhoud</i>	VII
4.2.4 Gronden bij specifieke discriminatie	115
4.2.5 Overige daadkenmerken	119
4.2.6 Daderkenmerken	121
4.2.7 Overtuigings- en zomaar-daders	124
4.3 Aandachtspunten bij de definiëring van specifieke discriminatoire uitingsdelicten	128
4.4 Conclusie	133
Hoofdstuk 5 Commune discriminatie in beeld	139
5.1 Het definiëren van commune discriminatie	142
5.1.1 Omvang en onderrapportage	143
5.1.2 Ernstige commune discriminatiecriminaliteit	145
5.1.3 De definiëring van commune discriminatie in de praktijk	151
5.1.4 Factoren die tot het oordeel ‘discriminatie’ aanleiding geven	153
5.1.5 Vergissingen en misverstanden	158
5.1.6 De rechterlijke overtuiging	160
5.2 Bevindingen uit het dossieronderzoek	161
5.2.1 Context, daad- en daderkenmerken	162
5.2.2 Rechtshandhaving door het OM	167
5.2.3 De rechter en de einduitspraak	172
5.3 Een aantal kwesties nader beschouwd	175
5.4 Conclusie	182
Hoofdstuk 6 Scenarioconferenties	187
6.1 Gronden voor strafbaarstelling	189
6.2 Vanuit de politie gezien	190
6.3 Vanuit het OM	196
6.4 De rechter	203
6.5 Conclusies	207
Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusies	211
7.1 Strekking en beperkingen van het onderzoek	213
7.1.1 Specifieke v. commune discriminatie	213
7.1.2 Representativiteit	215
7.2 Nederlandse wetgeving in het licht van internationale verplichtingen	217
7.3 Inzichten uit de literatuur	219
7.3.1 ‘Hate crime’	219
7.3.2 De praktijk van de strafrechtshandhaving	221
7.4 De strafrechtelijke handhaving terzake van discriminatiecriminaliteit in Nederland	222

VIII	<i>Inhoud</i>
7.4.1	Specifieke discriminatie 222
7.4.2	Commune discriminatie 225
7.5	Aard en omvang van discriminatiecriminaliteit in Nederland 226
7.5.1	Specifieke discriminatie 226
7.5.2	Commune discriminatie 230
7.6	Bijzondere aandachtspunten 232
7.6.1	Interpretatie, misverstanden en vergissingen 232
7.6.2	Criteria bij commune discriminatie 234
7.6.3	Conflicten, overtuigingsdaders en ‘spontane’ commune discriminatie 235
7.6.4	Homoseksualiteit 236
7.6.5	Kwesties rond de Aanwijzing 236
7.6.6	Effectiviteit en de zin van het strafrecht 237
7.7	Slot: rechtspolitieke afwegingen en suggesties voor nader onderzoek 239
	Executive summary 243
	Literatuur 257
	Bijlagen:
1	Recidive na discriminatie, K.A. Beijersbergen & B.S.J. Wartna 269
2	Codeboek specifieke discriminatie 279
3	Codeboek commune discriminatie 285
4	Enquête openbaar ministerie 293
5	Tabellen bij hoofdstuk 4 295
6	Tabellen bij hoofdstuk 5 311

Gebruikte afkortingen

ADB	Anti discriminatie bureau
ADL	Anti Defamation League
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AOW	Algemene Ouderdomswet
ATAN	Arbeid ten algemenen nutte
AZC	Azielzoekerscentrum
BOS	Bedrijfsondersteuningsysteem
BPS	Basis Politie Systeem
BZ	Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CERD	Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination
CIDI	Centrum Informatie en Documentatie Israel
COMPAS	Computersysteem Openbaar Ministerie – Parket AdministratieSysteem
CPS	Crown Prosecution Service
DRC	Discriminatie Registratie Code
DUMC	Dutch Monitoring Center on Racism and Xenophobia
ENAR	European Network Against Racism
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden
FBI	Federal Bureau of Investigation
IVUR	Internationaal Verdrag voor de Uitsluiting van Rassendiscriminatie
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LBD	Landelijk Bureau Discriminatiezaken
LBR	Landelijk bureau ter bestrijding van rassendiscriminatie
LECD	Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (openbaar ministerie)
LVADB	Landelijke vereniging van anti discriminatie bureaus

NFP	National Focal Point
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NVU	Nederlandse Volksunie
OM	Openbaar ministerie
OMDATA	Voor onderzoekers toegankelijke data uit de COMPAS registratiesystemen, samengesteld door het OM
OvJ	Officier van Justitie
RAXEN	European Racism and Xenophobia Information Network
SOPL	strafoplegging
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TS	Taakstraf
VS	Verenigde Staten van Amerika
WCAR	World Conference Against Racism
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende magistratuur

Samenvatting

Onderzoeksdoel en onderzoeksopzet

Aanleiding voor dit onderzoek was een reeks vragen van de Vaste Kamercommissie voor justitie in februari 2006 over (de bestrijding van) discriminatiecriminaliteit in Nederland. Het ging de Kamer om *incidentele discriminatie*, waarbij men het oog had op zowel de artikelen 137c e.v. Sr, als op commune delicten met een onderliggend discriminatoir motief. Deze twee onderscheiden vormen van discriminatiecriminaliteit worden in dit onderzoek aangeduid als *specifieke* en *commune discriminatie*. Structurele discriminatie, d.w.z. discriminatie in beroep of bedrijf, is in het onderzoek meegenomen, maar niet afzonderlijk onderzocht.

Het onderzoek bestrijkt de periode 2000-2005 en had ten doel na te gaan hoe de strafbepalingen op het gebied van discriminatiecriminaliteit worden gehanteerd door het openbaar ministerie en de rechter, alsook of dit optreden enig effect op de recidive bij discriminatie heeft. Een en ander te relateren aan inzichten daarover in de buitenlandse literatuur. Deze kwesties zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe vaak heeft in de periode 2000-2005 het OM een beslissing genomen c.q. de Nederlandse rechter een veroordeling uitgesproken terzake van specifieke discriminatie (artikelen 137c e.v. en 429quater Sr)?
- 2 Hoe vaak heeft vaak heeft in de periode 2000-2005 het OM een beslissing genomen c.q. de Nederlandse rechter een veroordeling uitgesproken terzake van commune discriminatie?
- 3 Welke sancties, te onderscheiden naar soort, modaliteit en omvang, werden opgelegd in de door de strafrechter afgedane zaken en welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?
- 4 Indien een taak- of leerstraf werd opgelegd: was deze gerelateerd aan het discriminatiefeit?
- 5 Zijn er richtlijnen, afspraken of overwegingen bekend waarop het openbaar ministerie en/of de strafrechter zich baseren bij het formuleren van de strafeis respectievelijk het bepalen van de op te leggen straf?

- 6 Welke vormen van buitengerechtelijke afdoening zijn door het OM gehanteerd en op grond van welke overwegingen?
- 7 Welke daderekenmerken zijn er bekend van daders van discriminatiefeiten?
- 8 Wat is de mate van recidive na een strafrechtelijke veroordeling terzake van discriminatie?
- 9 Is er een mogelijke relatie tussen de hoogte van de straf/strafmodaliteit, daderekenmerken en recidive?
- 10 Welke inzichten aangaande de (effectiviteit van) straffen bij 'hate crimes'/ discriminatie verschaft de (inter)nationale literatuur dienaangaande?

Al vroeg in het onderzoek bleek dat discriminatiecriminaliteit geen eenduidig concept is, vooral de commune discriminatie niet, waarvoor geen afzonderlijke strafbepalingen bestaan en over de definitie waarvan volgens de buitenlandse literatuur in wetenschap en praktijk geen overeenstemming bestaat. De beslissingen genomen door het openbaar ministerie en de zittende magistratuur kunnen daarom alleen worden begrepen wanneer duidelijk is wat in de praktijk wordt verstaan onder discriminatiecriminaliteit. Om die reden heeft het onderzoek zich gaandeweg ook op de vraag naar de conceptualisering van discriminatiecriminaliteit gericht. Onder andere omdat uit de buitenlandse literatuur ook de sleutelrol van de politie in deze sterk naar voren komt, is daarbij ook aandacht besteed aan de politieke besluitvorming, voorafgaande aan de handhaving door het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Dit voortschrijdende inzicht heeft ertoe geleid dat drie extra onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

- 11 Hoe ziet de politie haar rol in de bestrijding van discriminatiecriminaliteit en op grond van welke overwegingen besluit zij al dan niet naar aanleiding van een geconstateerd feit of aangifte te verbaliseren;
- 12 Welke criteria hanteren verbalisanten, officieren van justitie en rechters om te bepalen of sprake is van een algemeen feit uit discriminatoir motief begaan/met een discriminatoire achtergrond?
- 13 Hoe denkt men in het algemeen over de rol van het strafrecht bij de bestrijding van discriminatie?

Bronnen/methoden

Discriminatiecriminaliteit bleek een lastig te onderzoeken onderwerp, niet alleen vanwege het ontbreken van overeenstemming over wat daaronder te verstaan, maar ook vanwege het versnipperde karakter of gewoonweg ontbreken van bronnen. Beide problemen deden zich vooral voor in de sfeer van de commune discriminatie, die nauwelijks (en in ieder geval in het geheel niet systematisch) als zodanig wordt geregistreerd. Gevolg was dat de uit-

komsten verkregen uit de gevonden bronnen steeds weer met elkaar moesten worden vergeleken en de onderzoeksmethodologie moest worden bijgesteld om te komen tot een coherent beeld van (de afhandeling van) discriminatie-criminaliteit in Nederland.

Een en ander heeft gevolgen voor de representativiteit van de onderzoeksgegevens. Wat betreft de specifieke discriminatie hebben de resultaten betreffende de afdoening door het openbaar ministerie, de einduitspraak van de rechter en de modaliteiten van de straf landelijke gelding; zij zijn gebaseerd op de door het openbaar ministerie bijgehouden statistieken ter zake. De overige gegevens zijn afkomstig uit een dossieronderzoek in vijf arrondissementen. De uitkomsten daarvan worden overigens door het landelijke beeld ondersteund.

Over de commune discriminatie kan bij gebrek aan landelijke data geen algemeen beeld van het fenomeen zelf noch van de rechtshandhaving terzake worden gegeven. Wat betreft dit deel van het onderzoek zijn de resultaten in eerste instantie uitsluitend op dossieronderzoek gebaseerd, dat noodzakelijkerwijs selectief was. Dientengevolge moeten die de resultaten als niet meer dan indicatief worden beschouwd, al geldt ook hier dat de conclusies door andere bronnen worden ondersteund. Dat geldt onder andere voor de uitkomsten van een onder 19 parketten verspreidde enquête, en van een aantal gesprekken met professionelen in de strafrechtspleging. Wel moet worden bedacht dat, wanneer hierna melding wordt gemaakt van opvattingen van de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur, dit op de uitkomst van individuele en groepsgesprekken met in totaal 36 respondenten berust die niet het officiële standpunt van de organisatie waartoe zij behoren verwoorden, maar hun eigen opvatting. Echter ook hier geldt dat de opgetekende meningen niet alleen elkaar over en weer versterkten, maar ook steun bieden voor de overige uitkomsten van het onderzoek.

De vragen naar de recidive na een veroordeling terzake van discriminatie (onderzoeksvragen 8 en 9) konden op grond van de ter beschikking staande bronnen niet worden beantwoord, althans niet binnen het toegemeten tijdsbestek.¹ Wel kon een geanonimiseerd, landelijk onderzoek naar de recidive bij specifieke discriminatie worden uitgevoerd en is gekeken naar de antecedenten van de daders in de bestudeerde strafdossiers.

1 Het betreft hier niet-geanonimiseerde OBJD-gegevens die liggen opgeslagen in Almelo. Het omzetten daarvan ten behoeve van onderzoek bleek zodanig tijdrovend dat dit onderdeel moest vervallen.

Voor het onderzoek naar *specifieke discriminatie* is gebruikt gemaakt van de volgende bronnen:

- OMDATA, aangevuld met de Discriminatie Registratiecodes (DRC-codes) van het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) van het openbaar ministerie;
- Diverse rapporten van het LECD;
- Een landelijk dekkend onderzoek naar de recidive uitgevoerd door de Recidivemonitor van het WODC;
- Dossieronderzoek (229 zaken) in vijf arrondissementen (Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam);
- (Groeps)interviews met politiemensen (14 respondenten), taakofficieren van justitie (15 respondenten) en rechters (7 respondenten);
- Het Handboek Discriminatie van het LECD;²
- (Inter)nationale literatuur
- Jurisprudentie.

De bronnen gebruikt bij het onderzoek naar *commune discriminatie* bestonden uit:

- OMDATA van 91 strafzaken, waarvan bekend was dat de beoordelaar van het openbaar ministerie deze als *commune discriminatie* had aangemerkt;
- Dossieronderzoek naar deze 91 strafzaken in vijf arrondissementen (Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam);
- Nieuwsbrieven van het LECD;
- Een schriftelijke enquête onder officieren van justitie en parketsecretarissen in 19 arrondissementen;
- (Groeps)interviews met politiemensen (14), taakofficieren van justitie (15) en rechters (7);
- (Inter)nationale literatuur

Inzichten uit de (buitenlandse) literatuur

Anders dan in Nederland is elders al veel onderzoek verricht naar discriminatiecriminaliteit, zowel theoretisch als empirisch. Dit werk vormt een belangrijke bron van kennis voor het voorliggende onderzoek. Een van de vragen die in de buitenlandse literatuur aan de orde komt, is wat te begrijpen onder *commune discriminatie*, elders veelal aangeduid als *hate crime*. De term *hate crime* is uit de Verenigde Staten afkomstig, maar wordt inmiddels soms in Europa gebruikt, ook in Nederland. Het overnemen van deze terminologie

2 G. Dankers en P. Velleman, *Handboek Discriminatie*, LECD, arrondissementsparket Amsterdam, 2005. Opgemerkt dient te worden dat dit een interne publicatie van het openbaar ministerie betreft die in den lande is verspreid aan de arrondissements- en ressortsparketten. Het boek is niet publiekelijk verkrijgbaar.

verdient evenwel geen aanbeveling. Het concept bestrijkt iets heel anders dan wat in Nederland wordt verstaan onder discriminatiecriminaliteit. In het rechtssysteem van de VS is strafbaarstelling van specifieke discriminatie zoals wij die kennen in de vorm van artikel 137c e.v. Sr namelijk onmogelijk als gevolg van de overheersende waarde die aldaar aan de vrijheid van meningsuiting wordt gehecht. Wat over blijft is de commune discriminatie, die in zoverre met het concept *hate crime* overeenstemt dat zij haar grondslag voor strafbaarstelling vindt in de subjectieve, discriminatoire motieven van de dader. Van een objectief discriminatoir publiek discours dat kan dienen als grondslag voor strafbaarstelling, zoals het geval is bij de specifieke discriminatie, is echter geen sprake. Juist daarom moet de term *hate crime* worden vermeden. Het is een concept dat eerst en vooral wordt geassocieerd met ernstige en veelal spectaculaire incidenten, die – als gezegd – zijn terug te voeren op subjectieve motieven. Dat leidt de aandacht af van de veel grotere hoeveelheid ‘huis tuin en keuken’ criminaliteit, eveneens begaan uit discriminatoire motieven, met het daarin besloten risico voor de vreedzame pluriformiteit van de samenleving. In de buitenlandse literatuur is er dan ook voor gepleit om *hate crime* te vervangen door het meer neutrale *bias crime*. Echter ook dan berust de strafbaarstelling, of de strafverzwaring, in de kern op de subjectieve motieven van de dader. Behalve de praktische vraag aan de hand waarvan men die kan herkennen, dringt zich de fundamentele vraag op of het juist is om uit een discriminatoir motief een extra verwijt af te leiden. Twijfel daarover klinkt door in de opvattingen vanuit het werkveld opgetekend tijdens groepsgesprekken die in de vorm van scenarioconferenties plaatsvonden.³

Aard, omvang en afdoening van specifieke discriminatiecriminaliteit in Nederland

Van geheel andere orde is de vraag naar de kwantitatieve aspecten van discriminatiecriminaliteit. Vooropgesteld moet worden dat over de werkelijke omvang niets kan worden gezegd: uit cijfers betreffende de afdoening is niet af te leiden hoeveel delicten de afdoeningfase níet hebben bereikt. De resultaten van dit deel van het onderzoek betreffen de afdoening van specifieke discriminatiecriminaliteit door het openbaar ministerie en de rechter.

3 Deze benaming is ontleend aan de vorm van de gesprekken, die onder andere aan de hand van verschillende aan de dossiers ontleende gevallen of ‘scenario’s’ plaatsvonden. De uitkomsten daarvan worden beschreven in hoofdstuk 6 van het onderzoeksverslag.

Landelijk beeld voor de periode 2000-2005

In de periode 2000-2005 heeft het openbaar ministerie op een totaal van 1452 feiten 803 dagvaardingen uitgebracht wegens specifieke discriminatie (gemiddeld 56%). Sepots volgden in gemiddeld ruim 20% van de feiten en een transactie in gemiddeld 16%. Bezie men de jaren afzonderlijk, dan is het beeld grillig: het aantal transacties lag bijvoorbeeld in 2005 aanmerkelijk hoger dan in 2000 (9 respectievelijk 15%). Bij de sepots lijkt een omgekeerd beeld: 30% in 2000 en 20% in 2005, waarvan de hoofdmoot wordt gevormd door technische sepots.

Door de rechter zijn in de periode 2000 tot en met 2005 jaarlijks tussen 93 en 118 veroordelingen uitgesproken voor specifieke discriminatiezaken. Het percentage algehele vrijspraken ligt gemiddeld rond 9%. Wat betreft de strafmodaliteit valt op dat de taakstraf aan populariteit wint, enigszins ten koste van de geldboetes en gevangenisstraffen die wat minder worden opgelegd.

Afdoening in vijf arrondissementen in de periode 2000-2004⁴

De hoogte van de eis wordt hieronder besproken in samenhang met de rechterlijke straftoemeting. Wel kan overigens alvast worden opgemerkt dat in 29% van de zaken een taakstraf wordt gevorderd, en dat in geen van de zaken wordt geadviseerd tot een inhoudelijk aan het discriminatoire feit gerelateerde taakstraf.

In ongeveer driekwart van de gevallen volgt een veroordeling en in 15% van de zaken een vrijspraak – een algehele of een partiële voor wat het discriminatiedelict betreft.⁵ In ongeveer 40% wordt (onder andere) een geldboete opgelegd, waarbij het om relatief lage sancties gaat: bijna 70% van de boetes bedraagt minder dan € 500.⁶ Bijna een kwart is (gedeeltelijk) voorwaardelijk.

Een soortgelijk beeld geldt voor de gevangenisstraf. Ook hier ligt het percentage op ongeveer 40% van de zaken. De duur van de gevangenisstraf is relatief kort: in bijna de helft van de gevallen 1 tot 30 dagen, en in meer dan een kwart 30 tot 90 dagen. Bijna tweederde van de gevangenisstraffen is (gedeeltelijk) voorwaardelijk.

4 De onderzoeksperiode is verkort vanwege de verwachte uitval van zaken voor het jaar 2005 wegens ingesteld hoger beroep en/of andere administratieve handelingen.

5 Dit is veel hoger dan het percentage gemeld door het LECD. De verklaring daarvoor ligt in de wijze van registratie (zie hiervoor het onderzoeksverslag hoofdstuk 4, § 4.1.4).

6 Ter vergelijking: uit het onderzoek door de Recidivemonitor blijkt dat er landelijk gezien in de periode 1997-2003 in ruim de helft van de zaken een geldboete werd opgelegd; zie bijlage 1, tabel 2.

In 32% van de zaken legt de rechter (onder andere) een taakstraf op, iets vaker dan geëist.⁷ Geen daarvan heeft rechtstreeks betrekking op het discriminatoire aspect van het feit. Bij de modaliteit en omvang van de straf moet worden benadrukt dat in meer dan de helft van de zaken sprake was van een cumulatieve tenlastelegging, waarbij naast de discriminatie nog andere delicten de grondslag voor straftoemeting geven; de opgelegde straffen weergeven dus niet noodzakelijk de strafrechtelijke reactie op het discriminatiedelict.

De rechter straft bepaald niet steeds in overeenstemming met de eis. In ruim 40% van de gevallen is de uitspraak wel conform, zowel qua modaliteit als qua omvang – zij het dat daar ook de gevallen onder vallen waarin een (partiële) vrijspraak werd geëist en ook daadwerkelijk uitgesproken – maar er wordt ook in een derde van de zaken van de eis afgeweken. De rechter blijkt vaker lager dan hoger ten opzichte van de eis te straffen, namelijk in ruim 30% van de zaken, terwijl in 14% de straf hoger uitviel.

Daad-, dader⁸- en contextkenmerken van specifieke discriminatie⁹

Daadkenmerken

Vrijwel altijd gaat het om discriminatoire uitingen (artikel 137c Sr), maar in zes zaken was géén uitingsdelict aan de orde. Discriminatoire geschriften komen erg weinig voor in de onderzochte zaken (4%). De lage frequentie van discriminatie in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf – vooral uitsluiting in de horeca – is mogelijk te verklaren uit de lage aangiftebereidheid enerzijds en het afdoen via een administratieve sanctie anderzijds (gemeentelijk ‘deurenbeleid’).

In ruim 70% van de zaken werd uitsluitend vervolgd wegens de (meestal mondelinge) uitlating. In de overige zaken is tevens sprake van geweld of bedreiging daarmee. Wanneer de discriminerende uiting met geweld gepaard gaat hangt dit veelal samen met het discriminatiefeit, en wordt de geweldpleging cumulatief ten laste gelegd.

De meest voorkomende context voor specifieke discriminatie is een conflict tussen burgers (iets minder dan een derde van de zaken). De tweede meest voorkomende context is het autoriteitsconflict (24%). Hierbij gaat het

7 De Recidivemonitor geeft voor de landelijke populatie een percentage van rond de 15% aan opgelegde taakstraffen. Dit kan worden verklaard uit het verschil in onderzoeksperiode (1997-2003); zie bijlage 1, tabel 2.

8 Hoewel wij spreken van daders vallen daar ook mensen onder die zijn vrijgesproken.

9 De contextuele kenmerken zijn afgeleid uit de DRC-codes gehanteerd door het LECD, in aanvulling waarop ten behoeve van het onderzoek de kernvariabele ‘context’ is ontwikkeld, waarmee iets gezegd wordt over zowel daad als dader. Er zijn negen categorieën context gehanteerd. Zie het onderzoeksverslag hoofdstuk 4, § 4.2.3.

erom dat het slachtoffer – de ‘autoriteit’ – tegenover de verdachte zijn bevoegdheden uitoefent, wat de laatste kennelijk frustreert en waarop deze aan het schelden slaat. In 70% van de autoriteitsconflicten blijft het ook daarbij. Belediging uit ideologische overtuiging was er in 14% van de zaken, evenals discriminatoire beledigingen die *out of the blue* komen en waarvoor geen kenbare reden is (de categorie ‘zomaar’). Ook tijdens voetbalwedstrijden worden de nodige specifiek beledigende teksten geuit, zij het dat deze categorie minder vaak voorkomt dan de bovenstaande (7%). Overigens gaat het hier in 70% van de gevallen om antisemitische spreekwoorden. Een klein aantal daders is verslaafd of psychisch gestoord en strooit op straat specifiek discriminatoire beledigingen in het rond, veelal onder de invloed alcohol (de categorie amok, 2%).

Kenmerkend voor specifieke discriminatie is vooral de racistische aard ervan. In meer dan de helft van de strafzaken die werden bestudeerd, lag de grond voor de discriminatie in de huidskleur of etnische afkomst van het slachtoffer. Antisemitisme werd voor bijna 22% van de gevallen als grond genoteerd, en homoseksualiteit in iets meer dan 3% van de zaken. Wat het laatste betreft kan niet worden geconcludeerd dat de mate van homofobie in Nederland gering is, omdat juist van deze groep bekend is dat de aangiftebereidheid zeer laag is.¹⁰

Gerelateerd aan de meest voorkomende context, het conflict, valt op dat er een sterk verband is met de Turks/Arabische komaf of de huidskleur van het slachtoffer (ongeveer tweederde van de gevallen in de categorie conflict). Datzelfde geldt voor autoriteitsconflicten; ook daar ligt de aanleiding voor de discriminatie in het ‘andere’ uiterlijk van het slachtoffer, in deze veelal de agent.

Meer dan de helft van de discriminatie vindt plaats op straat of in een openbare gelegenheid. Op de tweede plaats staat de woonomgeving met 15% van de zaken. In de woonomgeving komt geweld significant vaker voor, en vaak ook is bij conflicten sprake van geweld. Dat wijst er mogelijk op dat vooral conflicten tussen burens nog wel eens gewelddadig eindigen. Middelengebruik speelt een rol in bijna de helft van de gevallen, waarbij het meestal om alcohol gaat. Iets meer dan een kwart van de discriminatiecriminaliteit wordt in groepsverband gepleegd, waarbij vaker een gewelddelict wordt gepleegd en bovendien iets vaker middelengebruik aan de orde is. Ten slotte is in slechts ruim tien procent van de gevallen sprake van een aandeel van het slachtoffer in het delict.

10 Veel discriminatie wegens homoseksualiteit gaat verscholen achter aangiften van commune delicten en betreft dan dus feitelijk commune discriminatie. Of een en ander ook zo kan worden afgedaan is afhankelijk van de bereidheid van de aangever om openheid van zaken te geven over zijn/haar seksuele geaardheid.

Daderkenmerken

De daders van specifieke discriminatie zijn overwegend jong; bijna de helft is 25 of jonger, met de grootste groep tussen de 18 en 25 jaar. Mannen vormen 90% van de daderpopulatie in onze verzameling. Ruim 80% van de daders is etnisch autochtoon, en ruim 90% is in Nederland geboren.

Het type delicten dat de daders begaan, varieert met de leeftijd. Bij jonge daders is significant meer variatie in de context terwijl zij vaker ook zomaar-dader of overtuigingsdader zijn. Het lijkt er op dat oudere daders minder vaak de specifieke discriminatie opzoeken, zoals bij overtuigingsdaders en zomaar-daders het geval is, maar juist vaker tot discrimineren overgaan vanuit boosheid ontstaan door conflicten.

Eveneens significant is het verband tussen jonge daders en de grote variatie in de gronden waarop zij discrimineren, en tussen oudere daders en discriminerende uitlatingen over mensen van Turks cq Arabische nationaliteit en komaf. Dat laatste hangt weer samen met het verband tussen ouderen en conflictsituaties, waarin het uiterlijk, en dus de etnische afkomst of huidskleur, wordt aangegrepen om de ander te kwetsen.

Daders met een strafrechtelijk verleden komen in 65% van de gevallen voor, maar antecedenten op het gebied van specifieke discriminatie zijn zeldzaam: slechts 6% van de specifieke discriminatiedaders is daar eerder voor vervolgd. Doorgaans betreft het hier overtuigingsdaders. Dit beeld van een daderpopulatie met vooral antecedenten die geen verband houden met discriminatie, wijkt overigens nauwelijks af van de bevindingen van de Recidivemonitor. Vooral bij specifieke discriminatie in het kader van een autoriteitsconflict is sprake van antecedenten bij de dader. Tenslotte was geen van de verdachten opsporingsambtenaar.

Kortom: de typische dader van specifieke discriminatiecriminaliteit is een jonge, Nederlandse man met antecedenten, die wat vaker recidiveert dan andere delinquenten maar overigens niet of nauwelijks afwijkt van het landelijke beeld.

Aard en afdoening van commune discriminatiecriminaliteit in Nederland

Als opgemerkt was het bij gebreke aan registratie niet mogelijk een landelijk representatief onderzoek uit te voeren. De onderstaande gegevens zijn afkomstig uit de dossierstudie, en betreffen gevallen waarin de eerste beoordeelaar bij het openbaar ministerie (meestal een parketsecretaris) in het geautomatiseerde systeem BOS-Polaris had aangegeven dat een discriminatoir element een rol speelde in de zaak. De meest voorkomende vorm van commune discriminatie is de eenvoudige belediging. Omdat dit delict veelal subsidiair aan specifieke discriminatie ten laste wordt gelegd dan wel

cumulatief bij andere commune delicten (waarmee het tevens het bewijs vormt van de discriminatoire achtergrond daarvan), kwam de commune belediging vanzelf bij beide onderdelen van het dossieronderzoek aan de orde. Daarom is bij de selectie van de commune discriminatiedossiers geopteerd voor de daaropvolgende meest frequente misdrijven die in een discriminatoire context worden gepleegd: openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr), bedreiging met enig misdrijf (artikel 285 Sr) of mishandeling (artikel 300 e.v Sr). Al met al betrof de selectie – de nare ervaring van de slachtoffers daargelaten – minder ernstige delicten. Ernstiger vormen van commune discriminatie zijn in de beschikbare data nergens als zodanig geregistreerd en dus niet te achterhalen; zij komen in het onderzoeksrapport afzonderlijk aan de orde aan de hand van secundaire bronnen.

Voorafgaand aan het presenteren van de onderzoeksbevindingen moet (wederom) worden benadrukt dat er geen (buiten-)wettelijke criteria bestaan aan de hand waarvan kan worden bepaald of een delict een discriminatoire achtergrond heeft. De vraag of sprake is van commune discriminatie is er een van (subjectieve) definiëring door derden (politie, openbaar ministerie, zittende magistratuur). De professionelen in de strafrechtspleging benadrukken evenwel dat niet wordt afgegaan op ‘gevoel’, ook niet nu het een overtuigingskwestie betreft (het discriminatoire aspect hoeft niet te worden bewezen, maar speelt een rol binnen de straftoemeting). Het strafdossier moet voldoende aanwijzingen bevatten om het etiket commune discriminatie te kunnen rechtvaardigen. Handvatten daarvoor worden gevonden in door de verdachte gedane uitlatingen, eventueel in combinatie met gemaakte gebaren of andersoortige tekens, kenmerken van het slachtoffer (huidskleur, kleding) of kenmerken van de verdachte (kleding, antecedenten). Veel gewicht wordt toegekend aan de vraag of sprake is van discriminatie uit ‘dommigheid’ of vanwege een ‘ideologisch motief’. Daarmee is niet gezegd dat zulke aanwijzingen eenduidig worden geïnterpreteerd. Integendeel, in de praktijk blijken reële meningsverschillen te bestaan.

Daad-, dader- en contextkenmerken van commune discriminatie

Daadkenmerken

Veel van wat is gezegd over het beeld van de specifieke discriminatie geldt ook voor de commune variant. Zo speelt het commune delict met een discriminatoir aspect zich in de regel af in een conflictsituatie (72%), waarbij het in tweederde van de gevallen gaat om incidentele of langlopende conflicten tussen burgers en in een derde om autoriteitsconflicten. Overtuigingsdaders ontbreken vrijwel (één zaak).

Ook bij commune discriminatie geldt het kenmerk racistisch. Slachtoffers worden vooral gediscrimineerd vanwege hun huidskleur (zwart/gekleurd; ruim een derde van de zaken) en hun etnische afkomst (Arabisch, Turks; een

kwart van de zaken). Wordt daar godsdienst bij gerekend (in welke gevallen het vooral om de Islam ging en de grond doorgaans samenviel met ras: 22%) dan gaat het zelfs om driekwart van de gevallen. Een gering aantal zaken betrof commune discriminatie wegens een anti-semitisch of homofob motief (ieder vier zaken).

Commune discriminatie wordt in de regel in het openbaar gepleegd (59%); een op de vijf zaken speelt in de woonomgeving en een op de acht in de horeca. Een overeenkomst met de specifieke discriminatie ligt ook in de geweldscomponent, waarvan bij alle zaken betreffende commune discriminatie sprake was, hetgeen samenhangt met de geselecteerde delicten.¹¹ In ruim 40% van die zaken bleef het geweld overigens beperkt tot dreiging ermee. Waar sprake is van een autoriteitsconflict kwam het zelfs in 75% van de zaken niet verder dan dreigementen.

Tweederde van de delicten werd begaan onder invloed van middelen (veelal alcohol), en in ongeveer 40% was sprake van groepsverband.¹² Ook voor de commune discriminatie geldt dat het slachtofferaandeel in het delict slechts zelden substantieel is (één op de tien zaken).

Daderkenmerken

Opvallend is het ontbreken van daders uit de leeftijdscategorie 12 tot 18 jaar, een groep die bij de specifieke discriminatie wel vertegenwoordigd is. Voor de commune discriminatie vormen daders tussen de 18 en 25 jaar en tussen de 26 en 35 jaar ieder de grootste groep (beide 35%). Kortom: de typische pleger van commune discriminatie is wat ouder dan de typische pleger van specifieke discriminatie.

De rest van de daderkenmerken komt echter overeen met die gevonden voor de specifieke discriminatie: het gaat vooral om Westers-autochtone, mannelijke Nederlanders, met antecedenten veelal terzake van kleine criminaliteit. Het beeld van de antecedenten wijkt niet af van dat van daders van specifieke discriminatie: driekwart van de daders van commune discriminatie heeft antecedenten. Wel hadden zij vaker een strafblad voor hetzelfde type

11 Voor openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) en het dreigen met enig misdrijf (artikel 285 Sr) geldt dat het geweld een bestanddeel vormt. Het derde onderzochte delict, de mishandeling (artikel 300 e.v. Sr) is eveneens een geweldsdelict. Het verschil met de andere twee delicten ligt in het feit dat het hier een – letterlijk – niet uitgesproken discriminatie betreft: het discriminatoire aspect wordt afgeleid uit kenmerken van de dader of het slachtoffer die aanleiding geven tot het vermoeden dat de mishandeling werd gepleegd wegens een discriminatoir motief. Voor de andere twee onderzochte delicten, de openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) en de bedreiging met enig misdrijf (artikel 285 Sr), geldt dat in de regel ten tijde van de (dreiging met) geweldspleging ook verbaal werd gediscrimineerd, hetgeen afzonderlijk werd geregistreerd in het onderzoek.

12 Waarbij moet worden bedacht dat in een kwart van deze zaken openlijke geweldpleging ex artikel 141 Sr ten laste was gelegd, hetgeen een groepsverband vereist.

feit, waarbij het niet steeds hoeft te gaan om een van de onderzochte delicten (openlijke geweldpleging, bedreiging met enig misdrijf of mishandeling). Maar ook wanneer dat wel het geval was kon niet worden vastgesteld of het ging om (recidive van) commune discriminatie. Geen van de daders was eerder veroordeeld wegens specifieke discriminatie. Tenslotte was ook hier geen van de verdachten opsporingsambtenaar.

Ernstige commune discriminatiedelicten

Als gezegd had het dossieronderzoek betrekking op relatief lichte delicten. Zware zaken als brandstichting, mishandeling met zwaar lichamelijk letsel, doodslag en moord (of pogingen daartoe) worden namelijk niet beoordeeld en geregistreerd via BOS-Polaris en ontbreken om die reden in het dossieronderzoek. Bestudering van de Nieuwsbrieven van het LECD leerde dat van de 174 voor de Nieuwsbrief verzamelde zaken ongeveer 7,5 % van de discriminatiecriminaliteit uit ernstig geweld bestond: poging tot doodslag, zware mishandeling of (poging tot) brandstichting.¹³ Dat het aantal ernstige zaken dat als commune discriminatie wordt aangemerkt en vervolgd, gering is ten opzichte van minder ernstige delicten, blijkt ook uit de buitenlandse literatuur. Vermoedelijk is ook het *dark number* minder groot dan bij lichtere zaken, al werd tijdens de scenarioconferenties erop gewezen dat het discriminatiefait dan al snel dreigt op te gaan in het ernstiger verwijt (bijvoorbeeld een levensdelict) en niet meer als zodanig wordt herkend. Echter, in die gevallen van ernstige commune criminaliteit waarin het discriminatoire aspect wordt (h)erkend, wordt het zeer serieus genomen door OM en rechter, zo blijkt uit de jurisprudentie.

(Buiten-)wettelijk kader ter afdoening van discriminatiecriminaliteit¹⁴

Op welke overwegingen, afspraken of richtlijnen baseren het openbaar ministerie en de zittende magistratuur zich bij afdoening van discriminatie-

13 De twaalf zaken die min of meer meteen na de moord op Theo van Gogh speelden zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Die hausse lijkt uitzonderlijk en vertekent het beeld van de relatieve frequentie van zulke ernstige delicten. De Nieuwsbrief LECD 2005-2 wijdt een uitgebreide beschouwing aan het antimoslim geweld na moord op Theo van Gogh (p. 17-20). Overigens bevatten ook de rapportage van de Monitor Racisme & Extremisme, alsook de periodieke rapportages van het LBR gegevens over ernstige vormen van commune discriminatie; deze bronnen zijn echter wegens een verschil in definitie niet zonder meer bruikbaar voor dit onderzoek (zie voor nadere verantwoording het onderzoeksverslag, hoofdstuk 5, § 1.2). Opgemerkt kan worden overigens dat ook deze bronnen erop lijken te wijzen dat zware delicten een minderheid van zaken vormen.

14 Zie voor een uitgebreidere beschrijving: hoofdstuk 3 van het onderzoeksverslag.

criminaliteit? Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen specifieke discriminatie en commune discriminatie. Voor het eerste geldt dat de wetgever heeft voorzien in een wettelijk kader (artikelen 1 Grondwet respectievelijk 90quater, en artikelen 137c e.v. en 429quater Sr), in aanvulling waarop het College van Procureurs-Generaal een Aanwijzing discriminatie en bijbehorende Richtlijn voor strafvordering discriminatie heeft opgesteld. Andere regelgeving, afspraken of wat dies meer zij zijn er niet.

Wat betreft de commune discriminatie ontbreekt aparte wetgeving, althans voor het discriminatoire aspect. Het wettelijke kader bestaat hier uit de delictsomschrijvingen van de commune delicten in welke vorm de commune discriminatie zich manifesteert. Daarvoor zijn ook, althans waar het de lichtere commune delicten betreft, richtlijnen voor strafvordering opgesteld door het College van Procureurs-Generaal waarin strafverzwaring met 25% wordt voorgeschreven wanneer sprake is van een discriminatoire component. Of daarvan sprake is dient – hoewel nergens met zoveel woorden geschreven – te worden afgeleid van de gronden genoemd in de artikelen 137c e.v. en 429quater Sr. Ook voor de commune discriminatie geldt dat er geen andere landelijke afspraken gelden betreffende de afdoening.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat de nationale wet- en regelgeving wordt beïnvloed door internationale regelgeving.¹⁵ De nationale wetgeving stemt hiermee overeen, met dien verstande dat wat commune discriminatie betreft de registratie tot nu toe sterk te wensen overliet. Inmiddels is dit punt ter hand genomen: de door de regering eind 2005 aangekondigde maatregelen betreffende onder andere de automatiseringssystemen GPS en Blue View beogen, samen met prioriteitstelling bij de politie, verbetering te brengen in de registratie.

Opvattingen vanuit het werkveld

Al een aantal malen is gewezen op het probleem hoe commune discriminatie te definiëren. Opgemerkt werd ook dat de specifieke discriminatie niet vrij is van dergelijke definitiekwesties, ondanks het ogenschijnlijk heldere wettelijke kader. Om nader inzicht te kunnen verwerven in de definiëring van discriminatiecriminaliteit, vooral de commune vorm, zijn scenarioconferenties gehouden met politie (twee), openbaar ministerie (twee) en zittende magistratuur (één), ter voorbereiding waarvan individuele gesprekken met zes personen zijn gevoerd. Hoewel (nogmaals) benadrukt moet worden dat de uitkomsten daarvan de opvattingen van de deelnemers weerspiegelen en niet zonder meer als representatief voor ‘de’ politie, ‘het’ OM of ‘de’ rechterlijke

15 Voor een uitgebreide beschrijving: hoofdstuk 3, § 3.1 van het onderzoeksverslag.

macht kunnen worden beschouwd, bevestigen deze zowel elkaar als de bevindingen afkomstig uit andere bronnen.

De indruk dat de strafrechtelijke handhaving van discriminatiecriminaliteit sterk afhankelijk is van het perspectief en de deskundigheid van de beoordelaar op de strafwaardigheid van het gedrag, wordt door de scenarioconferenties bevestigd. Betrokkenen stellen dat discriminatiecriminaliteit geen afgebakend begrip vormt en dat sprake is van een complexe bewijslast, wat gekoppeld wordt aan een tekort aan deskundigheid binnen het werkveld. Ook op andere punten stemt het beeld terzake van de commune discriminatie dat wordt geschetst door politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur, overeen met het beeld gevonden in de dossierstudie. Men ziet als kenmerkend de racistische toon, die vooral wordt ingegeven door de uiterlijke kenmerken van het slachtoffer. Tegelijkertijd acht men enige relativering gepast: gewezen wordt op de verruwing van het dagelijkse taalgebruik en de hedendaagse omgangsvormen tussen vooral jongeren. Niet steeds zou sprake zijn van de voor discriminatie 'vereiste mate van ideologie'.

In het onderzoek worden drie verschillende uitgangsposities onderscheiden: het morele perspectief (de strafwaardigheid van discriminatie vindt zijn grond in het verwerpelijke discriminatoire motief van de dader), het slachtofferperspectief (de strafwaardigheid is gegrond op de schade aan het slachtoffer) en het communautaire perspectief (de strafwaardigheid is gebaseerd op de bescherming en vrijwaring van de pluralistische samenleving van de ondermijnende aspecten van discriminatie). Tijdens de scenarioconferenties werden alleen de laatste twee onderschreven. Voor het morele perspectief was nauwelijks steun te vinden. Echter, behalve het perspectief van waaruit de individuele agent, officier van justitie of rechter de strafwaardigheid van discriminatiecriminaliteit beoordeelt, speelt ook de beoordelingsruimte die men hierbij meent te hebben een rol. Hier lopen de meningen van politie en openbaar ministerie uiteen, in die zin dat de politie zich – in weerwil van wat staat voorgeschreven in de Aanwijzing discriminatie – een zekere ruimte lijkt te willen toemeten om zaken buitenstrafrechtelijk af te doen, vooral wanneer het om conflicten tussen burgers gaat die 'nog met elkaar verder moeten'. Die handelwijze werd door een deel van de vertegenwoordigers van het openbaar ministerie afgekeurd, althans men wenst controle op de afhandeling door de politie. Overigens toonden officieren van justitie zich niet eensgezind in de uitleg van de Aanwijzing: sommige taakofficieren meenden een opportuniteitsafweging te mogen maken, waar volgens anderen, gelet op de uitgangspunten geformuleerd door het College van Procureurs-Generaal, de ruimte daarvoor ontbreekt. Zowel de politie als het openbaar ministerie erkennen het gebrek aan deskundigheid binnen de eigen organisatie, maar benadrukken ook dat de werklust – in samenhang met de genoemde complexiteit van het probleem – debet is aan het gebrek aan (h)erkenning van discriminatiecriminaliteit.

In aanvulling hierop kan worden gemeld dat de ervaring met commune discriminatie binnen de zittende magistratuur niet groot is, althans afgaande op de ervaringen van de rechters met wie is gesproken. Evenals het openbaar ministerie gaat de rechter niet af op het ‘gevoel’; er moeten voldoende aanknopingspunten te vinden zijn in het dossier. Nu kan het discriminatoire aspect door de rechter alleen worden vertaald in de straftoemeting (het betreft immers geen te bewijzen bestanddeel). Waar dat het geval is concretiseert het zich voornamelijk in de keuze voor een bepaalde sanctiemodaliteit, bijvoorbeeld het opleggen van een werkstraf of een voorwaardelijk deel. Op morele overwegingen berust deze ‘extra’ component niet: men moet die begrijpen in de sleutel van de ‘geringe leerbaarheid’ van de dader en de inschatting van de recidive.

In zijn algemeenheid spreekt uit de scenarioconferenties een zekere twijfel over de effectiviteit van het strafrecht bij discriminatiecriminaliteit. Weliswaar erkennen de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur de signaalfunctie ervan, maar de vraag is hoe sterk dit signaal doorkomt in een tijdsbestek dat zich volgens de respondenten kenmerkt door vergroving van het dagelijkse taalgebruik en omgangsvormen. Aan gespecificeerde taakstraffen is wel behoefte, zij het dat dan duidelijk moet zijn dat inderdaad sprake was van een discriminatoir motief; anders zou een dergelijke sanctie slechts averechts werken.

Ten slotte

Als steeds benadrukt kent dit onderzoek een sterk verkennend karakter. Sommige van de onderzoeksvragen konden worden beantwoord, anderen geheel niet of maar ten dele. Niettemin bevestigen de gegevens verkregen uit verschillende bronnen elkaar, waardoor zich een beeld aftekent van de aard en omvang van discriminatiecriminaliteit in Nederland en de afhandeling daarvan door de strafrechtspleging. Evident is dat nader onderzoek noodzakelijk is, en in het onderzoeksverslag worden daarvoor enige aanzetten gegeven.¹⁶

16 Zie hoofdstuk 7, § 7.7.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Discriminatie is een ernstig maatschappelijk probleem, dat de wortels van een vreedzame pluriforme samenleving vergaand kan aantasten. In de bestrijding daarvan heeft het strafrecht een rol te spelen, zij het een bescheiden rol in de zin dat het zeker niet de immense onderliggende problematiek van afkeer van en angst voor ‘het anders zijn’ oplost. De samenleving en haar politieke vertegenwoordigers hebben baat bij onderzoek dat inzicht biedt in hoe dat strafrecht in deze wordt gebruikt, te meer daar vaak hoge verwachtingen daarvan worden gekoesterd en uitgesproken.

Maar zulk onderzoek is, naar ons is gebleken, buitengewoon moeilijk. De moeilijkheid schuilt in de politieke en morele gevoeligheid, en de gelaagde aard van de problematiek. Strafbare discriminatie laat zich in theorie misschien wel helder definiëren – hoewel ook dat een heikele onderneming is – maar in de praktijk is het een diffuus en onhelder concept. De beschikbare data weerspiegelen dat, en zijn bovendien daardoor bijna per definitie onvolledig. Dit inleidende hoofdstuk biedt een algemeen kader waarbinnen het fenomeen strafbare discriminatie en onderzoek daarnaar kan worden geplaatst. Pas daarna volgt, vanaf hoofdstuk 2, het echte verslag van het onderhavige onderzoek.

1.1 Achtergronden van het onderzoek

Tijdens het Algemeen Overleg Discriminatie van 17 februari 2006, stelde de Vaste Kamercommissie voor Justitie vragen aan de minister over de bestrijding van discriminatie in Nederland.¹⁷ De commissie was bezorgd over het niveau van de strafrechtelijke handhaving en verzocht de minister een overzicht te laten samenstellen van het aantal discriminatiezaken voorgelegd aan de strafrechter en van de uitkomst daarvan. Het ging haar niet alleen om de handhaving van de artikelen 137c e.v. Sr, die bepaalde vormen van discriminatie strafbaar stellen (in het bijzonder discriminatoire uitingen),

¹⁷ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 300 VI, nr. 128.

maar ook om commune criminaliteit (bijvoorbeeld mishandeling en bedreiging) waaraan discriminatoire motieven ten grondslag liggen. Voorts werd de vraag gesteld of in beide gevallen de huidige strafmaat toereikend is, dan wel of strafverzwaring moet worden overwogen.

De zorg van de kamerleden komt niet uit de lucht vallen. Criminaliteit die verband houdt met discriminatie is al enige tijd een onderwerp dat met grote regelmaat aan de orde is in de media en de politiek. Ook organen van de strafrechtspleging en organisaties die zich toeleggen op de bestrijding van discriminatie, en in het bijzonder racisme, dragen hun steentje bij aan het publieke debat. De teneur daarvan is dat sprake is van een ernstig probleem dat steeds groter wordt, onvoldoende wordt onderkend en vooral niet hard genoeg wordt aangepakt – waarmee doorgaans onvoldoende strafrechtelijke inzet wordt bedoeld – en dat bovendien door een toename van (rechts)extremisme en radicalisering steeds hardere en zorgwekkendere vormen zou aannemen.¹⁸ Nederland is daarin niet alleen. Ook in de Verenigde Staten en in andere West-Europese landen is de bestrijding van discriminatie een heet hangijzer waarvoor in toenemende mate naar het strafrecht wordt gegrepen. Daarbij speelt ook een rol dat vanuit de Europese Unie en de Raad van Europa de druk groot is om discriminatie niet alleen daadkrachtig tegen te gaan, maar ook om (meer) gebruik van het strafrecht te maken en om de bepalingen op dat gebied op elkaar af te stemmen.¹⁹ Daarbij wordt op harmonisatie, of, op zijn minst, approximatie van delictomschrijvingen en (strengere) straffen aangestuurd.²⁰

De strafrechtelijke strijd tegen discriminatie in Nederland is overigens al sinds enige tijd opgevoerd, met onder meer een Richtlijn voor strafvordering

18 Zie bijvoorbeeld Van Donselaar & Rodrigues, 2006, p. 111-133. Over het gebrekkige omgaan met de discriminatieproblematiek in de strafrechtspleging, vooral bij de politie en in mindere mate het OM: Werkgroep Evaluatie Aanwijzing, 2003, www.art1.nl.

19 Hoewel beide organisaties zich zeker ook op andere dan strafrechtelijke maatregelen richten (bijvoorbeeld op het gebied van discriminatie in en toegang tot onderwijs, werk, huisvesting, enzovoort), is de laatste tijd de aandacht meer dan voorheen komen te liggen op criminalisering en bestraffing; zie daarover hoofdstuk 3.

20 In EU-terminologie ziet harmonisatie op het geheel met elkaar in overeenstemming brengen van strafbepalingen, approximatie op het zo veel mogelijk in overeenstemming brengen, waarbij de lidstaten enige ruimte hebben om hun strafwetgeving conform eigen (rechtsculturele) normen in te richten. Zie o.a. *Council Framework Decision on Combating Certain forms and Expressions of Racism and Xenophobia by Means of Criminal Law*, Droipen 68, 11522/07, van 19 juli 2007, en *Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination* van de Raad van Europa, aangenomen op 13 december 2002 door de European Commission against Racism and Intolerance, ECRI (www.coe.int/t/e/human_rights/ecri); op beide wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan. Voor een overzicht van het werk van de Raad van Europa op het gebied van racisme en discriminatie: Kelly, 2004; en voor een overzicht van Europese maatregelen en instrumenten: Nickel et al., 2003.

discriminatie (voortaan: de Richtlijn) en een Aanwijzing discriminatie (voortaan: de Aanwijzing) van de Procureurs-Generaal; daarin wordt vervolging vooropgesteld wanneer een vermoeden van discriminatie bestaat en verhoging van de strafeis met 25% voorgeschreven in het geval een aantal, met name genoemde verzwarende omstandigheden zich voordoet.²¹ Voorts zijn er zogenaamde discriminatie(taak)officieren aangesteld, en zijn andere maatregelen genomen om de efficiëntie en effectiviteit van zowel politie als OM in de omgang met discriminatie te verhogen. Zo is er bij zowel de politie als het openbaar ministerie sinds enige jaren een landelijk centrum waar deskundigheid rond de discriminatieproblematiek is gebundeld: beide – wat verwarrend – LECD genaamd (respectievelijk Landelijk Expertise Centrum Diversiteit²² en Landelijk Expertise Centrum Discriminatie). Het Landelijk Bureau Discriminatiezaken (LBD), een project van de Raad van Hoofddoelcommissarissen, is in het LECD van de politie ondergebracht. Daarnaast voorziet sinds 2003 het tweede lid van de artikelen 137c, d, e en g Sr in strafverzwaring wanneer het misdrijf wordt gepleegd door iemand die daarvan zijn beroep of gewoonte maakt, dan wel de discriminatie door twee of meer verenigde personen geschiedt (zogenaamde structurele discriminatie).²³

Met die strafverhoging lijkt enigszins vooruitgelopen te zijn op het EU kaderbesluit in zake de strafrechtelijke bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat,²⁴ maar verder heeft Nederland niet willen gaan. Er is geen gehoor gegeven aan de oproep om voor alle vormen van strafbare discriminatie, dus inclusief de commune feiten, strafverhoging wettelijk vast te leggen zoals door de Raad van Europa bepleit.²⁵ Dat is in onder andere België wel gebeurd en ook in Engeland wat betreft delicten met een racistisch motief.²⁶ In Duitsland daarentegen bestaan grote twijfels over een

21 Richtlijn voor strafvordering discriminatie, *Stcrt.* 2000, 63 en 2003, 61; Aanwijzing discriminatie, *Stcrt.* 2003, 61 (beide te raadplegen op: www.om.nl/beleid/beleidsregel). Zij vervangen de voorgaande richtlijn en aanwijzing uit 1999.

22 De voorganger hiervan was het Landelijk Bureau Discriminatiezaken (LBR).

23 Wet van 20 november 2003, *Stb.* 2003, 480.

24 In artikel 4 van het oorspronkelijke voorstel voor een kaderbesluit van de Commissie werd de lidstaten opgedragen om de noodzakelijke maatregelen te nemen om racisme of vreemdelingenhaat als strafverzwarende motieven aan te merken. Zie over verdere ontwikkelingen, hoofdstuk 3.

25 ECRI, 2002.

26 In België voorzien de artikelen 7-14 van de Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ('Anti-discriminatie-wet') in strafverhoging voor een aantal misdrijven wanneer begaan uit discriminatoir motief. Engeland kent een aantal aparte delicten met racistisch motief en strafverhoging voor een aantal andere wanneer deze uit racistische of religieuze motieven worden begaan (*Crime and Disorder Act* 1998, s. 17-24), terwijl de *Criminal Justice Act* 2003 s. 146 andere discriminatoire motieven als strafverzwarende omstandigheid aanmerkt die

dergelijke maatregel, met name, maar niet alleen, in verband met het principe van de vrije straftoemeting door de rechter.²⁷ In reactie op het verzoek van de kamerleden om strafverhoging toch te overwegen in geval van niet-structurele (oftewel: incidentele) discriminatie, betoonde ook de Nederlandse minister zich terughoudend, met een verwijzing naar de Richtlijn dat al het gebod bevat om, onder andere in geval van een algemeen feit dat uit discriminatoire motieven is begaan, de strafeis met 25% te verhogen.²⁸ Hij wees bovendien op het ultimatum remedium karakter van het strafrecht en op de consequenties van een bij wet vast te leggen algemene verhoging van de strafmaat bij incidentele discriminatie. Niettemin zegde de minister toe een onderzoek te laten uitvoeren naar het aantal veroordelingen terzake van incidentele discriminatie, zowel de specifieke delicten vervat in de artikelen 137c e.v. Sr als commune feiten uit discriminatoire motieven begaan. Het is dat onderzoek waarvan in dit boek verslag wordt gedaan.

1.2 Het explorerende karakter van het onderzoek

De onderzoeksopdracht die werd geformuleerd, was veel omvattender dan wat door de minister aan de Kamer is toegezegd. Het onderzoek, dat de jaren 2000-2005 bestrijkt, heeft dan ook op veel meer betrekking dan op het aantal veroordelingen alleen, en is ook uiteindelijk weer breder geworden dan de onderzoeksopdracht. Het doel daarvan was een aanzet te geven om meer inzicht te verkrijgen in de omvang van discriminatiecriminaliteit in Nederland en in de rechterlijke afdoening daarvan, alsmede een inventarisatie van de buitenlandse literatuur over de effectiviteit van strafrechtelijke discriminatiebestrijding. De rol van de politie viel er in eerste instantie buiten. De verkenning van het veld bracht ons evenwel in de loop van het onderzoek tot uitbreiding ervan; tegelijk bleken de beschikbare empirische data in sommige opzichten beperkter dan was voorzien, zodat wij ons ook op uitgebreidere methoden van dataverzameling moesten bezinnen. Hieronder, en vooral in hoofdstuk 2 komen wij daarop terug.

Wel is het onderzoek in principe beperkt (gebleven) tot incidentele discriminatie, omdat zowel de zorg van de kamercommissie als het antwoord

de rechter bij de straftoemeting kan betrekken.

27 In Duitsland wordt al enige jaren gediscussieerd over wetsvoorstellen van de bondslanden Mecklenburg-Vorpommern en Brandenburg om strafverhoging te introduceren bij strafbare feiten waarvan het 'laaghartige' motief (algemeen strafverzwarend bij levensdelicten) is terug te voeren op rechtsextremisme of vreemdelingenhaat. Het ziet er voorlopig niet naar uit dat de Bondsdag hiermee akkoord zal gaan. Zie daarover: Tolmein, 2001, p. 315-319, en Rössner, p. 139-142.

28 Ook dit lijkt op het EU-kaderbesluit vooruit te lopen.

van de minister zich daarop richten. Althans, wij hebben niet specifiek gekeken naar de mate waarin van de bestaande mogelijkheid van strafverhoging bij structurele discriminatie gebruik wordt gemaakt door tenlastelegging van het tweede lid van de betreffende strafbepaling. Voor het overige speelt het onderscheid tussen incidentele en structurele discriminatie in het onderzoek geen rol. In de praktijk blijken misdrijven door twee of meer personen begaan doorgaans onder het eerste lid van de betreffende bepaling te worden vervolgd en zij komen dan ook veelvuldig als incidentele discriminatie in ons onderzoek voor. Artikel 429quater Sr, dat conceptueel dicht tegen structurele discriminatie aanzit en waarbij de publieke aandacht vrijwel geheel is gericht op systematische, zelfs beleidsmatige uitsluiting van bepaalde groepen door uitbaters van uitgaansgelegenheden, is wel in het onderzoek meegenomen, maar vervolging daarvan lijkt zelden voor te komen.²⁹ Wij zijn niet nader ingegaan op de problematiek van uitsluiting in de horeca, die een afzonderlijk onderzoek zou vergen dat zich (ver) buiten het strafrecht uitstrekt.³⁰

Het onderzoek betreft dus aan de ene kant vooral de artikelen 137c e.v. Sr, en aan de andere commune feiten ‘uit discriminatoir motief begaan’, of ‘met een discriminatoire achtergrond’ – beide uitdrukkingen zijn gangbaar en lijken door elkaar te worden gebruikt. Het valt hoe dan ook op dat zowel in Nederland als in het buitenland de terminologie op het gebied van strafbare discriminatie weinig vast (om niet te zeggen: warrig) en ook multi-interpretabel is. Op dit probleem wordt hieronder uitvoerig teruggekomen. Wij hechten er echter aan hier alvast de terminologie die wij gebruiken expliciet duidelijk te maken. Voor het geheel van in principe strafbare gebeurtenissen die in verband staan met enige vorm van discriminatie, hanteren wij de term **discriminatiecriminaliteit**. Het deel daarvan dat als specifiek delict is strafbaar gesteld in de artikelen 137c e.v. Sr (en 429quater Sr) noemen wij **specifieke discriminatie(delicten)**. Commune feiten met

29 Artikel 429quater Sr is een overtreding, de niet-opzettelijke variant van artikel 137g Sr (het opzettelijk discrimineren in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf).

30 Uitsluiting in de horeca is een fenomeen dat, in ieder geval in de grote steden, wordt aangepakt door een combinatie van maatregelen, waarvan het strafrecht maar een deel vormt – de stok achter de deur – en die veel eerder in de controle- en vergunningensfeer dan in de opsporingsfeer liggen. Omdat wij ons uitsluitend op de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie hebben gericht, hebben wij ons niet bezig gehouden met de vraag wanneer en hoe vaak dit gecombineerde ‘deurenbeleid’ wordt toegepast, noch of het effectief is. Evenmin gaan wij in op de vraag, waarover in de praktijk verschil van mening is, of terecht in dit verband niet bij voorbaat voor het strafrecht wordt geopteerd. Zie over de problemen die uit het ‘deurenbeleid’ kunnen voortvloeien, en de complexiteit van op deze wijze reageren op zowel discriminatie als door jongeren veroorzaakte moeilijkheden (in casu gaat het om groepen van Marokkaanse afkomst in een Helmondse disco): *NRC*, 5 juli 2007.

een discriminatoire achtergrond worden door ons aangeduid als **commune discriminatie(delicten)**. Al zijn dit geen ingeburgerde termen, ze zijn bondig en voldoende descriptief.

Kiezen voor een heldere terminologie lost echter niet het grote probleem op waarvoor wij steeds in dit onderzoek zijn komen te staan, namelijk duidelijkheid over welk gedrag inhoudelijk als discriminatiecriminaliteit moet worden aangemerkt. Dat geldt in het bijzonder voor commune discriminatie, maar de kwestie van inhoudelijke definiëring blijkt ook bij specifieke discriminatie een rol te spelen, zij het in veel mindere mate. Als gevolg daarvan kreeg het onderzoek een nog sterker explorerend karakter dan in de onderzoeksopdracht en oorspronkelijke onderzoeksopzet was voorzien. Al tijdens de voorbereidingen bleek bovendien dat het verkennende karakter niet alleen de vervolging en afdoening van discriminatiecriminaliteit zou betreffen, maar ook de bronnen die gegevens daarover kunnen leveren.

Het LECD van het openbaar ministerie gebruikt de landelijke registratie van COMPAS³¹ om ook de vervolgingsbeslissingen in specifieke discriminatiezaken, alsmede nadere informatie over die zaken zelf, bij te houden, maar van eenvormige registratie bij de politie die een landelijk beeld kon geven, was geen sprake. En wij waren ons er maar al te goed van bewust dat het aantal zaken dat het OM (en vervolgens eventueel de rechter) bereikt, nog niets zegt over de omvang of aard van discriminatiecriminaliteit in Nederland. Voorts bleek registratie van commune discriminatie nergens systematisch plaats te vinden, noch waren er algemene criteria op grond waarvan een algemeen feit als discriminatoir moet worden aangemerkt. In de loop van het onderzoek werd bovendien steeds duidelijker dat in de praktijk, binnen en tussen alle betrokken organen van de strafrechtspleging, verschil van mening bestaat over wat zulke criteria zouden moeten inhouden en dus ook over wat commune discriminatie eigenlijk is.

Verskil van mening bleek er ook te zijn over het primaire doel van de strafwetgeving op dit terrein: gaat het om de openbare orde, om de bescherming van zulke fundamentele democratische beginselen als gelijkheid en menselijke waardigheid of gewoon om het terugdringen van grove taal en omgangsvormen, of misschien eerst en vooral om de bescherming van en genoegdoening voor leden van kwetsbare groepen die slachtoffer van discriminatie zijn? Hoewel een en ander uiteraard samenhangt, maakt het veel uit wat men vooropstelt. Dat is niet alleen bepalend voor hoe discriminatiecriminaliteit wordt gedefinieerd en gepercipieerd en dus voor wat als zodanig wordt geregistreerd, maar ook voor hoe het strafrecht ter bestrijding daarvan wordt ingezet. Deze kwesties worden herhaaldelijk in de buitenlandse literatuur aan de orde gesteld, en hebben ook gevolgen voor de wijze

31 Zie hoofdstuk 2, noot 6.

waarop het vraagstuk van de effectiviteit wordt benaderd.

Als gevolg van dit alles werd al in een vroeg stadium van het onderzoek duidelijk dat niet alleen van landelijk generaliseerbare resultaten geen sprake zou zijn, in ieder geval niet wat commune discriminatie betreft, maar ook dat uitspraken op basis van reeds bestaand onderzoek moesten worden gerelativeerd. Die uitspraken worden overigens wel gedaan in allerlei literatuur, in Nederland en elders, vooral wat betreft de (toenemende) ernst van het probleem en het al dan niet effectief optreden daartegen, maar het materiaal waarop die zijn gebaseerd moet zacht worden genoemd.³²

Buitenlandse inzichten bleken evenmin onproblematisch, in ieder geval wat betreft vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie. Er is, zelfs binnen Europa, groot verschil in de wijze waarop specifieke en commune discriminatie in wetgeving worden neergelegd (al dan niet aparte strafbaarstelling, formulering, reikwijdte en schuldelementen van de strafbepaling), maar ook in het te beschermen rechtsgoed, en dus het doel van de bepaling. Zulke verschillen kleuren beslissingen die in de strafrechtsketen worden genomen – van aangiftebereidheid van slachtoffers tot de rechterlijke straftoemeting – en beïnvloeden de handhavingspraktijk en daarmee ook de (geregistreerde en gepercipieerde) aard en omvang van het verschijnsel zoals dat uit onderzoek blijkt. Dat is mede een logisch gevolg van de historische en (rechts)culturele inbedding van de problematiek in de verschillende landen, maar het betekent wel dat voorzichtig moet worden omgegaan met inzichten en onderzoeksresultaten uit het buitenland, zeker wat hun bruikbaarheid voor de (toekomstige) Nederlandse praktijk betreft.

Onzekerheid over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de voor ons onderzoek benodigde data, over de generaliseerbaarheid en validiteit van daarop gebaseerde uitkomsten, en voortschrijdend inzicht op basis van de literatuur hebben ertoe geleid dat de oorspronkelijke onderzoeksopzet is bijgesteld. Aan de ene kant heeft dat tot een aanmerkelijke uitbreiding geleid, aan de andere moesten sommige onderzoeksvragen onbeantwoord blijven. In hoofdstuk 2 beschrijven wij onze opzet en de bij het onderzoek gehanteerde methodologie. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op een aantal algemene problemen aangaande de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie en het doen van onderzoek op dat gebied, voor een deel gebaseerd op de buitenlandse literatuur. Dat heeft het bijkomende voordeel dat meteen duidelijk wordt

32 Ook het Landelijke Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) meldt in zijn rapportage over Racisme in Nederland in 2004, dat het '[...] niet goed mogelijk [is] een goed beeld te krijgen van de mate waarin klachten over discriminatie zich voordoen [...] noch 'op grond van de huidige registraties in Nederland harde uitspraken te doen over de absolute omvang van discriminatie en racisme' (LBR, 2004, p. 1 resp. 8.). Die uitspraak betreft discriminatie en racisme in het algemeen, maar geldt zeker ook de strafbare vormen daarvan.

waarom voorzichtig met buitenlands onderzoek omgegaan moet worden.

Het betreft, niet in een noodzakelijke volgorde maar wel in hun onderlinge verband, de volgende vragen. Wat is inhoudelijk bepalend voor discriminatiecriminaliteit en welke aspecten daarvan vormen de grondslag voor strafbaarstelling? Hoe dient in het licht daarvan effectiviteit te worden gedefinieerd? Zijn er wat dit betreft verschillen tussen discriminatoire uitingsdelicten waarbij de hoorbare of zichtbare uiting het strafbare gedrag constitueert, en commune discriminatie waarbij het onzichtbare discriminatoire motief of andere, niet nader aangeduide factoren (de ‘discriminatoire achtergrond’ van het delict) bij andere vormen van strafbaar gedrag de doorslag geven? Hoe kan men dat motief en/of die factoren kennen en vooral ook herkennen en waarderen? En ten slotte, nu het antwoord op die vragen de waardering van de strafbaarheid van discriminatie en beslissingen daaromtrent door de hele strafrechtsketen heen beïnvloedt, en dus bepalend is voor de registratie van discriminatiecriminaliteit op verschillende niveaus, welke waarde moet men hechten aan data die aan zulke registraties zijn ontleend – een vraag die ook geldt voor buitenlandse onderzoeksresultaten.

1.3 Het concept discriminatiecriminaliteit

Het eerste probleem waarvoor een onderzoeker op dit terrein zich gesteld ziet, is dus het concept discriminatiecriminaliteit zelf. Wat houdt dat eigenlijk in? De precieze gedetailleerde strafrechtelijke regeling met betrekking tot discriminatie in Nederland komt verderop in hoofdstuk 3 aan de orde. Hier gaat het ons echter om problemen bij de inhoudelijke invulling van het concept discriminatiecriminaliteit, dat, met wet en Aanwijzing in de hand, helder genoeg lijkt, maar in de praktijk alles behalve helder blijkt te zijn.

1.3.1 *Specifieke en commune discriminatie*

De in het Wetboek van Strafrecht vervatte artikelen 137c e.v. betreffende specifieke discriminatie worden in de Aanwijzing ‘de meest zuivere vormen van discriminatie’ genoemd, wellicht omdat het hier om delicten gaat (voornamelijk maar niet uitsluitend uitingsdelicten) die aanhaken bij de in de wet gedefinieerde term ‘discriminatie’.³³ Specifieke discriminatie omvat

33 Artikel 137c Sr betreft het in het openbaar zich opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen; 137d Sr het in het openbaar aanzetten tot haat, discriminatie of gewelddadig optreden tegen personen of hun goederen. Artikel 137e Sr stelt strafbaar het (anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving) openbaar maken van uitlatingen die beledigend zijn, of tot discriminatie, haat of geweld aanzetten tegen personen of goederen, en het verspreiden, ongevraagd doen toekomen, of voorhanden hebben van

misdrifven tegen de openbare orde die door de definitie van discriminatie in artikel 90quater Sr in de sleutel worden gezet van aantasting van de fundamentele rechten en vrijheden die een ieder op voet van gelijkheid dient te kunnen genieten en uitoefenen. Kern van deze delicten is, in ieder geval wat de uitingsvarianten betreft, de *objectief* vast te stellen en jegens een bepaalde groep discriminerende, haatzaaiende of opruiende woorden of afbeeldingen die in het openbaar zijn geuit, waarbij het (voorwaardelijke) opzet is af te leiden uit het gebruik daarvan.

Commune discriminatie daarentegen kan allerhande vormen van strafbaar handelen betreffen, zoals eenvoudige belediging (artikel 266 jo 267 Sr), bedreiging met enig misdrijf (artikel 285 Sr), openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr), mishandeling (artikel 300 e.v. Sr), vernieling (artikel 350 Sr), brandstichting (artikel 157 Sr), of zelfs moord en doodslag. Het discriminatoire element, volgens de Aanwijzing ‘meestal het motief op de achtergrond’, richt zich tegen het slachtoffer van het misdrijf, niet of in ieder geval slechts zijdelings tegen een groep als zodanig, en vormt evenmin de kern van de strafbaarstelling. Het is een bijkomend aspect dat de strafwaardigheid verhoogt. Dat de Aanwijzing over zowel motief als achtergrond spreekt en dat deze termen in Nederland door elkaar worden gebruikt, is in zoverre problematisch dat, wanneer het bijkomende aspect op het afkeurenswaardige motief wordt toegespitst, het tegelijkertijd de *subjectieve* kern van commune discriminatie vormt. ‘Achtergrond’ lijkt een minder subjectieve term, maar dat is bij nader inzien gedeeltelijk schijn. Uit de ‘achtergrond’ kan men het motief vermoeden en ook afleiden, analoog aan de constructie van het voorwaardelijke opzet, maar dat neemt niet weg dat de beoordeling en waardering van die achtergrond een subjectieve aangelegenheid is zo lang niet glasharde criteria daarvoor bestaan. En dat is, zoals we zullen zien, nu juist het probleem.

Omdat specifieke discriminatie en het benodigde opzet daartoe, onder andere in een grote hoeveelheid jurisprudentie, sterk geobjectiveerd zijn, en omdat er een uitgebreid handboek voor het OM is uitgebracht dat haarfijn uit de doeken doet wat wettelijk onder specifieke discriminatie moet worden

voorwerpen die zulke uitlatingen bevatten. Steeds moet de uitlating of handeling zijn gedaan wegens ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap; in 137d Sr behoort ook geslacht tot deze zogenaamde discriminatiegronden. De artikelen 137f en g Sr zijn geen uitingsdelicten, maar betreffen het deelnemen aan of steunen van discriminerende activiteiten, respectievelijk het opzettelijk discrimineren in ambt, beroep of bedrijf (met 429quater als overtredingsvariant). Voor 137f Sr gelden dezelfde discriminatiegronden als voor 137c Sr; daarentegen ziet 137g Sr alleen op discriminatie wegens ras.

verstaan,³⁴ behoeft over de inhoud van het concept in de praktijk weinig misverstand te zijn – die is immers uit de wet en de in de jurisprudentie aangebrachte verfijningen af te leiden. Dat wil niet zeggen dat er geen (bewijs)problemen zijn, die vooral het grijze gebied betreffen tussen evident tegen een bepaalde groep, omwille van de in de wet genoemde gronden gerichte discriminatie, en de eenvoudige (commune) belediging van een persoon die tot zo'n groep behoort waarbij discriminatoire factoren mogelijk een rol spelen, een kwestie waarop in het Handboek uitvoerig wordt ingegaan. Ook is gebleken dat in de praktijk sprake kan zijn van onvoldoende alertheid of een gebrek aan bereidheid bij verbalisanten en/of officieren van justitie om de Aanwijzing op te volgen en altijd te verbaliseren c.q. vervolgen.³⁵ Dat doet echter niet af aan het feit dat op zichzelf het concept specifieke discriminatie redelijk helder is.

Wat wij in Nederland met commune discriminatie bedoelen is nergens duidelijk omschreven of nader uitgewerkt, maar lijkt te zijn commune strafbare feiten gericht tegen personen of objecten, die het doelwit zijn omdat ze tot een bepaalde, door de dader gehate of geminachte groep behoren, daarmee worden vereenzelvigd of symbool daarvoor zijn. Wij sluiten hiermee aan op een algemeen aanvaarde en gangbare omschrijving, die ongeveer overeen lijkt te komen met wat in de VS *hate crime* of *bias crime* wordt genoemd.³⁶ De verleiding is dan ook groot die terminologie over te nemen en dat gebeurt al hier en daar in Nederland.³⁷ In Engeland wordt eveneens van *hate crime* gesproken (hoewel de wet een lange omschrijving kent die veel overeenkomsten vertoont met onze artikelen 137c Sr, en de tekst van officiële stukken naar *racist, homophobic etc. incidents* verwijst); in Duitsland heeft men het steeds vaker over *Hasskriminalität* in plaats van het meer gebruikelijke *fremdenfeindliche Straftaten*.³⁸ Toch verdient het geen aanbeveling buitenlandse terminologie te importeren – in het algemeen niet, maar in dit geval ook om specifieke, de materie betreffende redenen niet.

34 Dankers & Velleman, 2005. Het Handboek Discriminatie is overigens een publicatie van het OM, bedoeld voor intern gebruik, en is als zodanig niet vrij verkrijgbaar. Zie *Opportuun* jrg. 12 (2006), nr. 10, p. 8/9, en *Opportuun* jrg. 13 (2007) nr. 2, p. 24.

35 Onder andere bij de evaluatie van de Aanwijzing door het LBR geconstateerd (LBR, 2004).

36 Deze omschrijving sluit voor zover het om het verband tussen motief en delict betreft, ook aan bij de in de Monitor Racisme en Extremisme gebruikte definitie van racistisch geweld. Dat laatste concept beslaat echter zowel meer als minder dan het door ons gebruikte 'commune discriminatie'. Zie daarover hoofdstuk 5.

37 Vgl. het registratieproject 'Hate Crime' van de politie in Utrecht en een deel van Gelderland.

38 Zie bijvoorbeeld Schneider, 2003 en de titel van het grote project van het *Deutsches Forum für Kriminalprävention*, 2003, waarin zijn artikel is opgenomen.

1.3.2 Hate crime

De term *hate crime*, die ongeveer sedert 1980 in de VS in zwang is en officieel werd erkend in de *Hate Crime Statistics Act* van 1985,³⁹ heeft betrekking op iets anders dan wat wij onder discriminatiecriminaliteit en ook onder commune discriminatie verstaan. In de VS zijn haatdragende uitingen niet – althans vrijwel niet – strafbaar, als gevolg van de bijzondere en meestal overheersende waarde die aan de vrijheid van meningsuiting in dat land en zijn Constitutie wordt gehecht. Onmiddellijk tot geweld opruiende, haatdragende uitingen (en symbolen) zijn wel strafbaar mits tussen uiting en het ontstaan van geweld een zeer waarschijnlijk causaal verband is aan te nemen, wat ook moet worden bewezen (de zogenaamde *clear and present danger test*). Die strafbaarheid betreft echter, in een afweging met het belang van de vrijheid van meningsuiting, het belang van voorkoming van verstoring van de openbare orde en heeft in de Amerikaanse dogmatiek niets met haat, discriminatie of de bescherming van bepaalde groepen van doen, ook al zijn wij geneigd dat erin te lezen als de uiting een kwetsbare groep betreft.⁴⁰ Het strafbaarstellen van *bepaalde* uitingen om specifieke groepen te beschermen is in de VS zelfs niet mogelijk.⁴¹ Dientengevolge lijkt *hate crime* een deel van wat wij specifieke discriminatie noemen te omvatten, maar is dat niet zo. Evenmin echter dekt de term hetgeen wij onder commune discriminatie verstaan.

Er is namelijk een wellicht belangrijker algemene reden om uitdrukkingen als *hate crime* te mijden. Volgens een aantal Amerikaanse onderzoekers is zij een misleidende en emotioneel geladen term. Zo wijst Lawrence er op dat niet alle misdaad die door haat of afkeer wordt ingegeven, als *hate crime* kan worden gekwalificeerd.⁴² Wie zijn vrouw uit jaloeerse haat vermoordt omdat zij hem bedriegt, is nog geen *hate criminal*. Hij wordt dat wel als hij

39 De wet heeft tot doel registratie van *hate crime* op federaal niveau mogelijk te maken.

40 Het meest bekende voorbeeld daarvan is het brandende kruis, symbool van de Ku Klux Klan.

41 *R.A.V. v. City of St. Paul* 505 U.S. 377 (1992): het is niet onconstitutioneel om onmiddellijk opruiende uitingen (*fighting words*) te verbieden, maar wordt dat wel wanneer alleen bepaalde uitingen worden verboden, zoals in dit geval een brandend kruis, met de bedoeling om angst en/of woede op basis van ras, huidskleur, levens- of geloofsovertuiging of geslacht te voorkómen. Dat is iets anders dan het verbieden van alle *fighting words*; het komt neer op het verbieden van bepaalde uitingen die de staat niet bevallen en is daarmee in strijd met het grondwettelijke discriminatieverbod – waaruit maar weer blijkt hoe verschillend over gelijkheid, discriminatie en de vrijheid van meningsuiting kan worden gedacht. Zie over het verschil in perspectief wat de vrijheid van meningsuiting betreft tussen Nederland en de VS: Rosier, 1997 (vooral deel 2). Dat verschil lijkt zelfs nog groter te worden de laatste jaren, in het kielzog van maatregelen ter bestrijding van terrorisme en radicalisering. Zie daarover o.a. Loenen, 2007, en daarin Brants, 2007.

42 Lawrence, 1999, p. 9.

willekeurige vrouwen tot slachtoffer maakt, omdat ‘alle vrouwen bedriegers’ zijn: het gaat dus niet om wie het slachtoffer is, maar wat zij is. Echter, wanneer zo toegepast omschrijft het concept niets nieuws; eerder ziet het op ‘an age-old problem approached with a new conceptual lens and sense of urgency’.⁴³ Die nieuwe conceptuele bril en de sound-bite emotie die erin zijn vervat, verklaren wellicht de ‘sense of urgency’. Ze hebben in ieder geval gediend om de media-aandacht op het probleem van discriminatiecriminaliteit te vestigen, maar zij maken juist daarom niet alleen de term, maar het hele concept en de publieke perceptie van *hate crime* onzuiver.⁴⁴

Het woord haat benadrukt vooral de afkeurenswaardige motieven van de enkele dader en bergt in zich connotaties van (extreem) geweld. Daarmee leidt het af van de structurele, alledaagse verschijnselen die de kern vormen van discriminatie in hedendaagse Westerse samenlevingen, en ook in Nederland. Zeer ernstige gewelddadige commune discriminatie, zoals brandstichting en levensdelicten, komt overal, ook in Nederland, voor, maar vormt niet de hoofdmoot van alle discriminatiecriminaliteit. Maar al te vaak is die een *fact of life* voor mensen die ‘anders’ zijn en die bestaat uit zich opeenstapelende incidenten zoals geweigerd worden bij de disco, doorgesneden banden, een steen door de ruit of minder tastbare pesterijen omdat de burens geen ‘anderen’ naast zich willen, ontdekken dat de synagoge of moskee met discriminerende leuzen is beklad, uitgescholden worden voor ‘vuile Turk’ of ‘vieze homo’, of zelfs mishandeld worden. In de Verenigde Staten beperkt de aandacht – van politie tot academicus – zich vrijwel uitsluitend tot (ernstige) geweldsdelicten.⁴⁵ Om die reden prefereren veel Amerikanen de term *bias crime*, waarmee in ieder geval duidelijk wordt dat het niet om haat hoeft te gaan, maar wel om vooroordelen.

1.3.3 Discriminerende motieven als doorslaggevende factor

Of men nu van *hate* of *bias crime* spreekt, voor de Amerikanen blijft het motief van de dader daarmee het constituerende element, en het is als zodanig ook in een deel van de Amerikaanse wetgeving terechtgekomen.⁴⁶ Commune discriminatie wordt niet op deze wijze wettelijk omschreven in Nederland, maar de vraag blijft in hoeverre bij ons het achterliggende motief

43 Jenness & Grattet, 2001, p. 1.

44 Lawrence, 1999.

45 Vincent, 2000, p. 233.

46 Verschillende, maar lang niet alle staten kennen een zogenaamde *Hate Crime Sentencing Enhancement Act*, waarin het ‘haatdragende’ motief als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt (tot een in alle staten geldende wet is het om politieke redenen nog niet gekomen). De wetten bevatten doorgaans uitdrukkingen als: *because/as a result of the perpetrator’s racial [etc.] prejudice*, of: *a crime motivated by bias*, enzovoort.

toch niet als bepalend bij het concept moet worden betrokken.⁴⁷ In ieder geval wordt, ook in Nederland, een verband tussen de reden voor en het plegen van het delict aangenomen, en dat is op zich al problematisch. *Hate crime* en *bias crime* zijn dan wel geen termen die we zouden moeten overnemen, wat er over bekend is uit de buitenlandse literatuur kan ons wel iets leren over de conceptuele verwarring en onenigheid die ontstaat wanneer het gaat om een vorm van criminaliteit die zijn (extra) strafwaardigheid ontleent aan het afkeurenswaardige motief van de dader.

Als we ervan uitgaan dat commune discriminatie gaat om misdrijven begaan omdat het doelwit ervan tot een bepaalde, door de dader gehate of geminachte groep behoort, dan zitten tal van voetangels en klemmen in het woordje ‘omdat’, dat, hoe men het wendt of keert, een causaal verband veronderstelt tussen het motief van de dader en het misdrijf tegen een bepaald slachtoffer. Met andere woorden: het misdrijf wordt gezien als de specifieke uitdrukking van een algemeen kwalijke, onmaatschappelijke attitude die het motief verschaft om het te begaan. Niet alleen is die attitude een subjectieve kwestie, ook de beoordeling daarvan, en van het causale verband, door een derde (slachtoffer, verbalisant, officier van justitie, rechter) is dat. Beide aspecten van commune discriminatie hebben niet onproblematische gevolgen.

Onmaatschappelijke, zelfs gevaarlijke gevoelens en gedachten zijn op zichzelf niet strafbaar. Het daadgerichte karakter van het strafrecht (dat in democratische landen een belangrijke garantie vormt tegen totalitaire overheidsinmenging in het individuele leven) verzet zich daartegen. Het verzet zich er in principe ook tegen dat motieven (niet te verwarren met, maar soms moeilijk te onderscheiden van opzetvarianten) constituerende elementen van delicten zijn, en zelfs dat bepaalde motieven altijd tot strafverhoging zouden moeten leiden. Naast het belang dat men hecht aan de vrije rechterlijke straftoemeting, is er mede om deze reden – namelijk dat het strafrecht geen *Lebensführungsschuld* kent – zo veel bezwaar tegen in Duitsland om strafverhoging bij commune discriminatie wettelijk vast te leggen.⁴⁸ In de Verenigde Staten wordt daaraan toegevoegd dat aan criminaliteit doorgaans hoe dan ook geen fraaie motieven ten grondslag liggen. Dan valt niet in te zien waarom een discriminatoir motief tot strafverhoging zou moeten leiden, terwijl sommige ook al niet te fijne drijfveren (zoals jaloezie) zelfs strafverlagend kunnen werken.⁴⁹

47 Wij gaan daar nader op in wanneer in de hoofdstukken 5 en 6 de mening van (en ook het verschil van mening bij) vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie en de zittende magistratuur aan de orde komt.

48 Tolmein, 2001.

49 Zie bijv. McPhail, 2000, p. 638.

Het strafrecht komt pas in beeld wanneer gevoelens en gedachten zich vertalen in daden. Dat is bij *hate crime* ook het geval, zeggen de voorstanders ervan in de Verenigde Staten: *hate crime* is de uitdrukking van bepaalde gevoelens, en als er sprake is van *hate crime* zijn die gevoelens in daden omgezet. Dat is niet alleen een cirkelredenering, het geeft bovendien geen antwoord op twee essentiële vragen: hoe primair moet het motief zijn geweest, met andere woorden: in welke mate moet het misdrijf daardoor zijn ingegeven (geheel, gedeeltelijk, ergens als onderbuikgevoelens op de achtergrond?), en hoe weet men dat het motief bestaat, laat staan welke rol het heeft gespeeld? Wat het eerste betreft laten Amerikaanse rechters duidelijk weten dat van strafverhoging in zulke gevallen pas sprake kan zijn wanneer onomstotelijk het onmiddellijke verband tussen misdrijf en haatdragend motief is aangetoond, waarmee de aanklager met een zware, in veel gevallen onmogelijke bewijslast zit opgescheept.⁵⁰ De FBI merkt op dat ‘because motivation is subjective, it is difficult to know with certainty whether a crime was the result of an offender’s bias’.⁵¹ Men is dan ook ertoe overgegaan, ten behoeve van zowel registratie als opsporing en vervolging, min of meer objectieve criteria op te stellen aan de hand waarvan *hate crime* herkend kan worden en op grond waarvan men het bestaan van het motief kan vermoeden en aan de dader kan toeschrijven. In sommige staten hanteert de politie zelfs een ‘*but for* criterium’: zonder het haatdragende motief zou het delict niet zijn gepleegd.⁵² De bewijsproblemen blijven overigens, omdat niet alle rechters bij het voldaan zijn aan die criteria aannemen dat dus het delict alleen of zelfs voornamelijk aan haat of vooroordeel is toe te schrijven.

Ook Engelse rechters eisen overtuigend bewijs van de motieven die onmiddellijk aan *racially aggravated violence* (een reeks afzonderlijke, gekwalificeerde delicten) ten grondslag liggen, met als gevolg dat slechts een gering percentage van alle geverbaliseerde incidenten door de *Crown Prosecution Service* wordt vervolgd en er nog minder bewezen worden geacht.⁵³ Strafverhoging is (wettelijk) mogelijk bij *commune discrimination*

50 De feitelijke beslissing is, bij vrijwel alle delicten in de VS, in principe in handen van de jury, tenzij de verdachte van zijn recht op een juryproces afziet door te bekennen en op grond daarvan een *plea bargain* met de aanklager afsluit. *Proof beyond reasonable doubt* is bij een ontkennende verdachte de bewijsstandaard. Het zal er echter vooral ook om gaan wat de professionele rechter als bewijs van het discriminatoire motief toelaat, en dat wil nog wel eens per staat verschillen.

51 FBI, 1999, p. 4.

52 De details van die criteria komen in hoofdstuk 5, § 1.3 ter sprake.

53 Uit voorzorg wordt dan ook meestal het gronddelict subsidiair ten laste gelegd, maar men komt ook meestal niet verder dan dat in een bewezenverklaring, waarbij niet alleen de zeer substantiële strafverhoging (tussen 40 en 300%) verloren gaat, maar ook de connotatie met discriminatie (Burney & Rose, 2002). Zie ook Van Stokkom et al., 2006,

begaan uit andere dan racistische drijfveren, maar ter discretie van de rechter, die er niet snel toe overgaat. In de continentale rechtssystemen van Europa rijst nog sterker dan onder de *common law* de vraag in hoeverre het legaliteitsbeginsel zich wel verdraagt met zo'n subjectief bestanddeel van een delictsomschrijving, waarbij functionarissen in de strafrechtspleging vooral op intuïtie zijn aangewezen als het op de herkenning en waardering van commune discriminatie aankomt, ook al leidt men de drijfveer daarvoor af uit wel kenbare aanwijzingen, zoals een bepaalde uiting. Dat is de derde reden waarom in Duitsland bezwaar tegen wettelijke strafverhoging wordt gemaakt.⁵⁴

In België, waar die mogelijkheid wel wettelijk is vastgelegd bij een aantal met name genoemde misdrijven, moet de rechter bij de straftoemeting tot strafverzwaring overgaan. De drijfveer moet zijn gelegen in een van de discriminatiegronden – dus in de wens iemand op basis daarvan te treffen, en dat moet ook aantoonbaar zijn. Anders dan in Engeland en de Verenigde Staten echter, hoeven negatieve gevoelens ten aanzien van die persoon op basis van de groep waartoe hij behoort, niet de onmiddellijke, zelfs niet de enige drijfveer te zijn. Evengoed geldt echter ook hier, zoals tijdens de parlementaire bespreking werd geconstateerd, dat het vaststellen en waarderen van de drijfveren van een misdrijf een 'loodzware opdracht is'.⁵⁵ Uit de jurisprudentie blijkt in ieder geval dat rechters pas overtuigd lijken te zijn wanneer sprake is van onmiskenbaar racistische (of anderszins discriminerende) uitlatingen waarmee een algemeen geweldsdelict gepaard gaat.⁵⁶

1.4 Gronden voor strafbaarstelling

Nauw samenhangend met problemen van definiëring, en een van de redenen waarom zo verschillend kan worden geoordeeld over de vraag of sprake is van gewoon een algemeen misdrijf of van commune discriminatie, is hoe gedacht wordt over de gronden waarop het criminaliseren van discriminatie berust. Discriminatie is een wereldwijd fenomeen van alle tijden, en neemt vele vormen aan. De gevolgen ervan zijn niet alleen ondermijnend en schadelijk voor de individuen die erdoor worden getroffen, maar ook voor intermaatschappelijke verhoudingen. Discriminatie kan er uiteindelijk toe

p 106-113, over het bewijs van het motief bij strafbare uitlatingen op basis van ras of godsdienst.

54 Tolmein, 2001.

55 Vrieling et al., 2003b, p. 299.

56 Zie bijv. Correctionele rechtbank van Antwerpen, 15 oktober 2004; Correctionele Rechtbank Mechelen, 23 december 2004. Uitspraken op het gebied van de anti-discriminatiewet zijn te vinden op: www.diversiteit.be.

leiden dat mensen structureel tweederangs burger worden, of zelfs tot non-burger worden verklaard, tegen wie naar believen het meest grove geweld kan worden aangewend: gewoon omdat ze zijn wie ze zijn. De ultieme gevolgen, de lynchpartijen in de Verenigde Staten, het apartheidsregime in Zuid-Afrika, de volkerenmoorden in Nazi-Duitsland en, veel recenter, in het voormalige Joegoslavië en in Rwanda, zijn maar al te bekend.

Wat specifieke discriminatie betreft ligt au fond, en in alle Europese landen in ieder geval, de wens om niet af te glijden, zo niet naar genocide dan in ieder geval naar intolerantie en door afkeer en angst gedeelde samenlevingen, ten grondslag aan de strafbaarstelling van publieke uitingen die dat risico in zich bergen en daarmee de openbare democratische orde in gevaar brengen. Daarover is waarschijnlijk een ieder het eens, zij het dat de democratische orde ook bestaat bij gratie van het publieke debat, ook over zaken die minder aangenaam zijn, zodat steeds ook andere grenzen zoals die van de vrijheid van meningsuiting in acht moeten worden genomen.⁵⁷ Wij zagen al dat in de VS juist die vrijheid doorgaans prevaleert, zodat specifieke discriminatie zoals wij die kennen er niet strafbaar is. Maar ook binnen Europa zijn er verschillen. Zo worden in het door zijn verleden geteisterde Duitsland specifieke discriminatoire uitingsdelicten tot de politieke criminaliteit gerekend omdat zij als politieke aanvallen op de Grondwet worden beschouwd (en geformuleerd), en is veel meer verboden dan bijvoorbeeld in Engeland of Nederland. In weer andere landen, zoals Denemarken, zijn zulke strafbaarstellingen beperkt, zowel in reikwijdte als interpretatie.⁵⁸

Staat bij specifieke discriminatie bescherming van de democratische orde van de samenleving voorop, aparte strafbaarstelling van, of strafverhoging bij, commune discriminatie vergt een extra rechtvaardiging. Daar ontbreekt juist de gevaarlijke, objectief kenbare, publieke uiting die de samenleving kan ondermijnen, het gepleegde (grond)delict is al een aantasting van de rechtsorde. Die rechtvaardiging wordt in verschillende aspecten gezocht en er wordt ook verschillend over gedacht.⁵⁹ De gemeenschappelijke grondgedachte (even los van de vraag of die altijd empirisch houdbaar is) gaat ervan uit dat het slachtoffer doelwit is omdat hij/zij tot een bepaalde, te identificeren en meestal kwetsbare groep behoort waarover de dader negatieve gevoelens koestert. Maar vervolgens scheiden de geesten zich. Er zijn

57 Zie hoofdstuk 3.

58 RAXEN, 2005, p. 73-78.

59 Zie voor een overzicht en een rechtsfilosofische bespreking van de houdbaarheid van de verschillende opvattingen: Altman, 2001. Deze kwestie staat overigens los van de strafwaardigheid van aspecten van het gronddelict, bijvoorbeeld het gewelddadige ervan (die aspecten zijn, naar we mogen aannemen, al verdisconteerd in de betreffende strafbepaling), en moet eveneens niet worden verward met de opportuniteit van vervolging. Dat laatste is een kwestie van afwegingen in een concreet geval, die het aanklagers in veel andere landen bovendien niet vrij staat te maken.

grofweg drie posities mogelijk uitgaande van respectievelijk: de dader en diens extra verwerpelijke motief (wat men de moralistische benadering zou kunnen noemen); het slachtoffer en diens schade (het slachtofferperspectief); en de samenleving en de schade die zij lijdt wanneer commune discriminatie niet (extra) wordt bestraft (de communautaire positie).

Staat de dader voorop, dan is de rechtvaardiging voor straf(verhoging) gelegen in het feit dat vooroordeel, dat de drijfveer voor zijn handelen vormt, moreel verwerpelijker is, c.q. door de samenleving verwerpelijker wordt gevonden, dan andere motieven, waarmee ook meer straf is gelegitimeerd. Daar staan tegenover degenen die dit verwerpen als pure moralisering, die bovendien tot het strafbaar stellen van 'foute gedachten' leidt.⁶⁰ Nu zijn morele waardeoordelen aan het strafrecht zeker niet vreemd, maar zij worden meestal niet uitsluitend als een grond voor strafbaarstelling of strafverhoging erkend. Dat is vermoedelijk ook de reden waarom de meeste schrijvers andere gronden zoeken die op toegebrachte schade en leed berusten. Zodoende komt ook een proportionaliteitsargument in beeld.

Wanneer het slachtoffer de primaire rechtvaardiging voor strafbaarstelling vormt, spelen verschillende, deels samenhangende argumenten een rol. Slachtoffers van commune discriminatie, zo wordt gesteld, worden zwaarder getroffen dan de slachtoffers van het parallelle delict waar een discriminerende drijfveer ontbreekt. Zij hebben geen aandeel in het slachtofferschap en zijn niet slachtoffer om wie zij zijn of wat zij hebben gedaan, maar om wat zij zijn. Dat leidt tot nog sterkere gevoelens van machteloosheid, isolatie en angst dan slachtoffers van criminaliteit gewoonlijk ondervinden.⁶¹ Bovendien is niet alleen het individuele slachtoffer getroffen, maar ook de hele groep waartoe hij behoort en waarvoor hij in de ogen van de dader als symbool fungeerde. Immers, alle leden van de groep zijn symbool van hetzelfde, lopen dus eveneens gevaar en voelen zich bedreigd. Wanneer hiertegen niet wordt opgetreden en discriminatie onbestraft blijft, zal het de dader uiteindelijk lukken de gediscrimineerde groep steeds verder te isoleren. Het negeren van het discriminatoire motief bij commune criminaliteit verraadt een onverschilligheid ten opzichte van juist deze slachtoffers en versterkt de notie dat een meerderheid in de samenleving zich zo niet in de daad dan wel in ieder geval in het motief kan vinden.⁶²

Dit argument leidt automatisch naar het volgende. Ook de pluriformiteit van de samenleving wordt door commune discriminatie uiteindelijk geschaad: vreedzame coëxistentie en tolerantie worden zwaar onder druk gezet

60 Zie o.a. (de voorstanders) Weinstein, 1992; Murphy, 1992; Robinson, 1992, in debat met de tegenstanders.

61 Bilz & Darl, 2004, werpen overigens tegen dat dit nooit empirisch is aangetoond (zie daarover Baldus, 2003).

62 McDevitt et al., 2002, p. 305.

of zelfs onmogelijk gemaakt, wanneer kwetsbare groepen ook maar het idee hebben dat ze op een of andere manier vogelvrij zouden zijn. De samenleving die slachtoffers van commune discriminatie niet extra beschermt, doet zichzelf geweld aan en schendt haar eigen rechtsorde die immers op gelijkheid, tolerantie en antidiscriminatie is gebaseerd. Zij ondermijnt daarmee niet alleen haar eigen grondslag, maar ook de legitimiteit van de rechtshandhaving die het voortbestaan daarvan zegt te garanderen. Strafbaarstelling van commune criminaliteit, en de handhaving daarvan, zendt een boodschap uit dat discriminatie niet wordt getolereerd en dat elk slachtoffer op de bescherming van het strafrecht kan rekenen.⁶³ Zo kan een wettelijke regeling van strafverhoging bij commune discriminatie een symbolische verklaring van de wetgever zijn dat de aanslag op de menselijke waardigheid die schuilgaat achter discriminatoir geweld, en de schade aan het slachtoffer die daardoor ontstaat (hij wordt in zijn menselijkheid aangetast), onaanvaardbaar zijn: het is een uiting van betrokkenheid en solidariteit en een bevestiging van een *commitment* aan de fundamentele waarde van menselijke gelijkheid.⁶⁴

1.5 Beslissingen in de strafrechtsketen

Weinigen in de strafrechtspraktijk hebben tijd om na te denken waarom commune discriminatie strafbaar is, of te beredeneren waarom zij zich wel of niet in de rechtvaardiging daarvoor kunnen vinden.⁶⁵ Toch hebben velen wel gedachten daarover. Het gaat ons er hier niet om welke die zijn, en al helemaal niet om welke rechtvaardiging ‘juist’ is. Waar het wel om gaat is dat het perspectief van waaruit men commune discriminatie in de praktijk benadert, net als de definitie die men ervan hanteert en die met dat perspectief nauw samenhangt, beslissend kan zijn voor de vraag of in een bepaald geval van commune discriminatie sprake is. Beide hebben consequenties voor de verdere behandeling in de strafrechtsketen, ook in Nederland: voor de vraag of de politie het voorval als discriminatoir registreert, verbaliseert en doorzendt naar het OM, of het OM het als zodanig bij de rechter aanbrengt, en of de rechter vervolgens ook de mening is toegedaan dat van commune discriminatie sprake is en het OM wil volgen in zijn met 25% verhoogde eis. Immers, wie het slachtofferperspectief kiest zal eerder dan in de andere gevallen

63 Lawrence, 1999, p. 43.

64 Tolmein, 2001.

65 In Nederland geeft de Aanwijzing ook weinig houvast wat dat betreft. Daar gaat het om een strafrechtelijke aanpak die ‘een wezenlijke bijdrage dient te leveren aan de markering van de wettelijke en morele norm’ en om het laten zien via de media dat er strafrechtelijk wordt opgetreden, waarmee ‘tevens tegemoet gekomen [wordt] aan de wens van benadeelden en belanghebbenden dat recht wordt gedaan’.

geneigd zijn de subjectieve gevoelens van het slachtoffer tot uitgangspunt te nemen en het delict als discriminerend aan te merken; vanuit het daderperspectief moet het bestaan van een verwerpelijk motief worden vastgesteld, en dat leidt al snel tot op zijn minst twijfel over het discriminatoire. Consequenties zijn er ook voor het antwoord op de vraag wanneer het justitiële optreden tegen commune discriminatie effectief kan worden genoemd.

1.5.1 Registratie

Registratie van discriminatiecriminaliteit is een heikel probleem dat niet alleen de strafrechtsautoriteiten hoofdbrekers bezorgt, maar ook de onderzoeker. Uit de literatuur blijkt dat elk land met dezelfde problemen worstelt, die niet alleen betekenen dat uit de officiële statistieken onmogelijk een valide uitspraak is af te leiden omtrent de aard en omvang van discriminatiecriminaliteit per land, maar bovendien dat die landen – vanwege verschillen in wetgeving maar ook verschillen in perceptie en waardering van het fenomeen – onderling niet vergelijkbaar zijn. Hierboven werd al duidelijk dat de herkenning van het discriminerende motief als strafrechtelijk relevant bij een algemeen feit buitengewoon moeilijk is. Voor alle discriminatiecriminaliteit geldt echter dat ook de te beschermen groep als zodanig moet worden herkend. En, ondanks het bestaan van discriminatiegronden – immers niets anders dan de benoeming van te beschermen groepen – blijkt het helemaal niet vanzelfsprekend dat allen gelijke bescherming genieten. Integendeel, het beeld wordt zo sterk bepaald door de registratie en vervolging van criminaliteit uit racistische motieven begaan, dat daarmee vergeleken andersoortige discriminatie nauwelijks lijkt voor te komen. Daarenboven komen, zoals bij alle criminaliteit, discriminatiedelicten vooral ter kennis van de politie als gevolg van aangifte door het slachtoffer. Om allerlei redenen, zo blijkt uit al het ons bekende buitenlandse onderzoek ter zake, blijft bij discriminatiecriminaliteit aangifte vaak achterwege, of er wordt niets mee gedaan.⁶⁶

1.5.2 Discriminatiegronden

De discriminatiegronden die de Nederlandse wet in de artikelen 137c e.v. Sr opsomt (ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap) zijn niet vanzelfsprekend. Leeftijd bijvoorbeeld ontbreekt in dit rijtje, al maken heel wat ouderen zich boos over het zogenaamde *ageism* op grond waarvan zij

⁶⁶ Zie hierover de hoofdstukken 4, en vooral 5 en 6, waarin dieper op dit probleem, dat zich ook in Nederland voordoet, wordt ingegaan.

zich gediscrimineerd voelen, terwijl discriminatie wegens lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap pas zeer recentelijk (namelijk sinds 1 januari 2006) strafbaar is en strafbare discriminatie wegens geslacht alleen in artikel 137d Sr voorkomt. In andere landen genieten soms meer, of juist minder, groepen bescherming. In Engeland is de wetgeving voornamelijk gericht op ras en hetero- of homoseksuele gerichtheid en pas sinds kort op godsdienst.⁶⁷ België kent echter een lange reeks discriminatiegronden: ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming, geslacht, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, leeftijd, fortuin, geloof of levensbeschouwing, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, handicap of fysieke eigenschap, vormen allemaal gronden die tot (verhoogde) strafbaarheid kunnen leiden.⁶⁸ In Duitsland worden in sommige deelstaten daklozen tot de te beschermen groepen gerekend. In de VS is het per staat verschillend, en met name homoseksualiteit is er een heet hangijzer.

Evident betekent dit dat in ieder geval in theorie de geregistreerde omvang van discriminatiecriminaliteit per land zal verschillen (hoe meer groepen, hoe meer potentiële delicten). Maar dat is niet alleen afhankelijk van de tekst van de wet. De justitiële aandacht voor discriminatie wordt ook bepaald door andere factoren zoals ophef in de politiek of media waarbij de ernst van een bepaald soort discriminatie wordt benadrukt. Vaak is dat weer afhankelijk van een enkel zogenaamd *triggering event* (zoals een weerzinwekkende moord), terwijl een dieper gelegen oorzaak te vinden is in historisch-culturele en politieke factoren die het algemene beeld van de ernst en het gevaar van (een bepaald soort) discriminatie beïnvloeden. Dit gegeven heeft in de Verenigde Staten tot een uitvoerig wetenschappelijk en politiek debat geleid, waarbij de inzet de vraag is of het hele probleem van discriminatiecriminaliteit niet gewoon een door de media en politiek gecreëerde *hate crime epidemic* is die door *identity politics* wordt gedreven.⁶⁹ Daarmee wordt niet de ernst van het fenomeen zelf gerelativeerd, maar wel de (wisselende) maatschappelijke aandacht voor bepaalde vormen ervan.

Hoewel de aandacht voor strafbare discriminatie voor het eerst rees in het kielzog van de *Civil Rights Movement* in de jaren zestig en daarom gericht was op haat en vooroordeel jegens zwarte Amerikanen, gaat inmiddels in zowel politiek als wetenschap het debat over de strijd om de politieke noodzaak en wenselijkheid steeds meer aparte groepen beschermenswaardig te achten, waarbij allerlei verschillende pressiegroepen de bescherming van

67 Zie Van Stokkom et al., 2006, voor de achtergrond hiervan.

68 Zie bijvoorbeeld art. 405quater Strafwetboek, ingevoegd bij de invoering van de Antidiscriminatiewet 2003, waarin de strafverhoging voor een aantal met name genoemde bedrijven op een deze gronden begaan, wordt geregeld.

69 Zie onder andere Jacobs & Henry, 1996; MacNamara, 2003.

het strafrecht voor zichzelf eisen.⁷⁰ Daarbinnen zijn de vrouwenbeweging (waarvan een deel verkrachting als *hate crime* wenst te definiëren) en, deels daarmee overlappend, homoseksuele pressiegroepen bijzonder actief. Niet alle staten van de VS erkennen haat en vooroordelen jegens homoseksuelen als een strafwaardig haatdragend motief.⁷¹ Dat geldt niet voor antisemitisme, maar ook wat dat betreft is er een bijzonder sterke pressiegroep – de *Anti Defamation League* (ADL) – die niet aflat te benadrukken dat Joodse Amerikanen bijzonder gevaar lopen, en dus extra bescherming behoeven (in de vorm van meer vervolgingen en hogere straffen). Aangezien al zulke groeperingen zelf cijfers verzamelen en publiceren, onderzoek doen en zich wetenschappelijk manifesteren, moet men steeds bedacht zijn op de herkomst van Amerikaanse data en de mogelijke politieke agenda die erachter schuil gaat.⁷²

Dat neemt overigens niet weg dat de officiële focus van justitie nog altijd rassendiscriminatie betreft, maar dit wil niet zeggen dat de registratie ervan ook maar in de verste verte een betrouwbaar beeld geeft van de omvang of aard daarvan. De *Hate Crime Statistics Act* is bedoeld om officiële politiedata terzake door de FBI te laten verzamelen. Medewerking door opsporingsinstanties op statelijk niveau is echter niet verplicht. Een deel van de Amerikaanse opsporingsinstanties werkt helemaal niet mee en zelfs als ze ‘participeren’ bestaat die participatie soms uit de mededeling dat men geen *hate crime* heeft geregistreerd. Dat is voor een staat als Alabama erg onwaarschijnlijk, maar het geeft wel aan hoezeer andere factoren dan alleen de wet en een verplichting tot registratie het beeld van het probleem en de praktijk van de strafrechtspleging kunnen beïnvloeden.⁷³

In andere landen, waar wetgeving minder afhankelijk is van pressiegroepen die de belangen van een bepaalde groep vertegenwoordigen, is de nadruk op een bepaald soort discriminatie echter evenzeer aanwezig. En evenzeer heeft dat gevolgen voor registratie en beslissingen in de strafrechtsheteken. In Duitsland zagen we dat discriminatiecriminaliteit als ‘politiek

70 Zie bijvoorbeeld Stromer, 2006, die speciale bescherming bepleit voor Sikhs, omdat leden van deze groep sinds 9/11 nog al eens voor Moslim worden aangezien en daarmee een specifiek doelwit van *hate crime* worden.

71 Dit is dan ook de voornaamste reden waarom een federale *Hate Crime Sentencing Enhancement Act* het Congres almaar niet passeert, waar in de lobby een verwoede strijd gaande is tussen de *National Gay and Lesbian Task Force* en een aantal fundamentalistische christelijke organisaties.

72 Zie Baldus, 2003, p. 17, die het om deze reden ‘onmogelijk’ noemt om betrouwbare cijfers over de omvang van *hate crime* in de VS te vinden.

73 De medewerking is wel verbeterd sinds een aantal jaren geleden, toen zelfs 83% van de instanties niet participeerde, maar de (hoeveelheid) gerapporteerde *hate crime* verschilt sterk van staat tot staat en is nog altijd laag in sommige staten in het zuiden van de VS, waar men volgens de meeste auteurs, haar juist zou verwachten. Zie voor een volledig overzicht voor 2005: *Hate Crime Statistics, 2005*, U.S. Department of Justice.

gemotiveerd' wordt aangeduid. De aandacht ging en gaat er vooral uit naar rechtsextremisme en het verband met vreemdelingenhaat, om historisch begrijpelijke redenen overigens. Tot 2001 echter werd ook de registratie hierdoor bepaald en werd alle discriminatie als rechtsextremistisch bestempeld. Thans is er een nieuw systeem dat voor alle zestien *Bundesländer* geldt, waarbij naast rechtsextremisme ook discriminatie min of meer volgens de in andere landen gebruikelijke gronden wordt geregistreerd. Toch blijft de aandacht, en dientengevolge de registratie, op extremistische groeperingen gericht.⁷⁴ Het beeld dat hierdoor wordt gevestigd is er dan ook een van gewelddadige aanvallen door jonge skinheads en neonazi's op migranten en asielzoekers. De waakzaamheid en gevoeligheid is sterk verhoogd na een reeks fatale aanslagen op die groepen; onmiddellijk na de aanslag in Solingen bijvoorbeeld schoot het aantal aangiften en registraties van *fremdenfeindliche Straftaten* in de nabijgelegen steden Keulen en Wuppertal omhoog.⁷⁵ Nader kwalitatief onderzoek naar wat als politiek gemotiveerde, rechtsextremistische delicten was geregistreerd, leerde echter dat het vooral ging om scheldpartijen en eenvoudige mishandelingen na gewone ruzies, en dat de daders 'gewone mensen' waren zonder een bijzondere ideologische overtuiging, en uit alle bevolkingsgroepen, leeftijdscategorieën, enzovoort afkomstig.⁷⁶

Ook in België, met zijn lange rij van discriminatiegronden, is de geregistreerde discriminatiecriminaliteit vooral een kwestie van discriminatie op basis van ras, of, liever gezegd, etnische afkomst.⁷⁷ De bezorgdheid om dit soort discriminatie is ongetwijfeld deels het gevolg van de maatschappelijke en politieke onrust rond het migrantenvraagstuk en de olie die door het Vlaams Blok/Belang op het vuur wordt gegooid. In de toekomst echter zal de notie dat discriminatiecriminaliteit zich vrijwel uitsluitend tegen deze groepen richt alleen worden versterkt. Sinds maart 2006 is er een omzendbrief van het College van Procureurs-Generaal, waarbij aan de parketten wordt gevraagd om een contextveld 'racisme' in te vullen (later aangevuld met 'seksuele geaardheid'). De bedoeling is overigens niet betere registratie, maar de aandacht van het openbaar ministerie op de noodzaak van (betere) vervolging te vestigen. In de praktijk is het overigens de vraag of op basis van dat contextveld beter zal worden gerapporteerd en geregistreerd en het

74 Zie bijvoorbeeld www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af_rechtsextremismus.

75 In Solingen werd in 1993 brand in een 'Türkenheim' gesticht, waarbij 5 Turkse vrouwen om het leven kwamen.

76 Kubbink, 1997. Dat beeld wordt ook in recenter Duits onderzoek bevestigd. Rechtsextremisten blijken maar een klein percentage van de daders van discriminatiecriminaliteit te vormen.

77 Officieel cijfermateriaal is overigens niet of nauwelijks openbaar toegankelijk en is volgens het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding incompleet.

is te vroeg om enige uitspraak te doen over het effect ervan op daadwerkelijke vervolgingen.⁷⁸

En ten slotte is er Engeland, waar al sinds 1984 aan gecoördineerde data-verzameling over discriminatiecriminaliteit wordt gedaan. Die is evenwel vooral beperkt tot *racist crime*.⁷⁹ Ondertussen vertonen de statistieken sterke fluctuaties, en een enorme toename van racistische incidenten. Dat zegt nog niets over de omvang of aard van het probleem, maar is het gevolg van twee ontwikkelingen: de wetswijziging van 1998 die aparte strafbaarstellingen voor een aantal *racially aggravated offences* creëerde, en een wijziging in de wijze van registratie. De moord op een zwarte jongen (Stephen Lawrence) door een groep blanken in 1993 en het daarover gepubliceerde rapport, bracht een diepgeworteld institutioneel racisme aan het licht bij de politie. Daaraan weet men het gebrekkige justitiële optreden, niet alleen in het geval Lawrence, maar ook ten aanzien van discriminatiecriminaliteit in het algemeen. Racistische incidenten werden genegeerd, de slachtoffers niet serieus genomen en onheus bejegend, en daders van vervolging en veroordeling gevrijwaard. Dat leidde weer tot grote spanningen tussen de niet-blanke bevolking en de politie en verlies aan legitimiteit voor de organen van de strafrechtspleging.⁸⁰

Er volgde een groot aantal maatregelen, onder andere een nieuw registratiesysteem. Tot 2000 was het aan de politie om te bepalen of sprake was van *racist crime* die als zodanig werd geregistreerd, en dat gebeurde maar al te vaak niet. Na de hervorming is de politie verplicht als racistisch incident te registreren elk voorval waarvan een of meer van de betrokkenen (vrijwel altijd het slachtoffer) meent dat racistische motieven aan de orde zijn. In 2004-2005 bleek voor het eerst dat het aantal aangiften stijgt, terwijl het aantal mensen dat bij slachtofferonderzoek opgeeft slachtoffer te zijn geweest van een racistisch incident, daalt. Hiermee lijken de Britten vooruitgang te boeken wat betreft de belangrijkste redenen voor de *under-reporting* van discriminatiecriminaliteit: onwil of onvermogen bij de politie om discriminatie als een factor aan te merken en aangiften serieus te nemen, en gebrek aan vertrouwen bij slachtoffers die mede daarom aangifte achterwege laten, een gegeven dat steevast door alle auteurs in alle landen wordt genoemd als de overwegende reden waarom officiële cijfers niets zeggen

78 Mededeling van Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, d.d. 14 maart 2007.

79 De Britse overheid is verplicht elk jaar informatie te publiceren die de justitiële autoriteiten behulpzaam kan zijn bij hun plicht een ieder te vrijwaren van discriminatie 'on the ground of race or sex or any other ground'; de betreffende publicatie voor 2006 gaat alleen over 'Race and the Criminal Justice System' (onze cursivering). Zie Home Office, november 2006.

80 MacPherson, 1999.

over de echte omvang van discriminatiecriminaliteit. Zelfs nu nog zegt de *Home Office* daarover: 'Data concerning ethnicity and crime needs to be treated with extreme caution because the data may be inaccurate or missing altogether.'⁸¹

1.5.3 Effectiviteit

Over de vraag of het strafrecht effectief is in de bestrijding van discriminatie wordt verschillend gedacht, maar in de buitenlandse literatuur worden steevast twee elementen benadrukt. Ten eerste dat strafbaarstelling (en vervolging) een belangrijke signaalfunctie vervult, maar tegelijk ook dat strafrecht alleen nooit de oplossing kan zijn en dat een holistische en gedifferentieerde aanpak die het bestaan van vooroordelen kan wegnemen, noodzakelijk is. Ten tweede dat behoorlijke registratie onontbeerlijk is om het probleem dat men bestrijdt zo gedetailleerd mogelijk in kaart te brengen en de meest aangewezen benadering te bepalen.

In de VS en Duitsland, en in mindere mate in Engeland, zijn groot-scheepse projecten opgezet op allerlei gebied om de verschillende oorzaken en manifestaties van vooroordeel tegen te gaan en zo mogelijk weg te nemen. Men probeert daarbij vooral de jeugd te bereiken en scholen spelen daarin een belangrijke rol (in Duitsland zelfs al kleuterscholen). Maar ook wordt met buurt(verenigingen), kerken, sportverenigingen en al zulke organisaties samengewerkt om tegelijk de ouders van potentieel jeugdige daders en andere ouderen voor te lichten en, door ze onder andere samen te brengen met minderheden uit de bevolking, om meer begrip voor het anders-zijn te kweken.⁸² Daarnaast wordt gewezen op de mogelijkheden van redres via het civiele recht en van mediation.⁸³ In Engeland wordt bovendien het belang van *community policing* belicht.⁸⁴ In Duitsland richt men zich daarnaast specifiek op het rechtsextremisme, en die aanpak is gedifferentieerd al naar gelang het type (potentiële) dader waar men mee te maken heeft. Er zijn projecten gericht op jongeren die op drift zijn geraakt in de steeds pluralistischer wordende samenleving en vooral op zoek zijn naar een eigen identiteit, zich daarom tot de kennelijke houvast van een rechtsextre-

81 Home Office, 2006, p. 2. Zie verder de door ons reeds geciteerde bronnen, die zonder uitzondering hierop wijzen.

82 Burney & Rose, 2002.

83 Taylor, 2000; Shenk, 2001.

84 Zie onder andere: voor de Verenigde Staten, MacPhail, 2000; voor Duitsland, de case-studies van Strobl et al., 2005 en het meer dan duizend pagina's tellende rapport, in opdracht van de federale regering van het Deutsches Forum für Kriminalprävention, 2003, waarin uitvoerige overzichten van zulke programma's, van de stand van zaken in het criminologische onderzoek en in het strafrecht, en nog veel meer; voor Engeland, Burney & Rose, 2002, Bowling & Phillips, 2002.

mistische ideologie – maar vooral van ook de idee zich met een bepaalde groep verbonden te weten – aangetrokken voelen. Die groep wordt actief opgezocht of komt automatisch in beeld na een strafbaar feit: participatie in ‘losweekprogram

ma’s’ lijkt redelijk succesvol te zijn. Waar het om verstokte extremisten gaat zijn ‘uittreedprogramma’s’ ontwikkeld voor degenen die, vaak al in grote psychische en sociale problemen, verstrikt zijn in rechtsextremistische ideologieën en geweld, en zich los willen maken maar niet weten hoe; daarbij neemt de overheid een afwachtende houding aan, ervan uitgaand dat zonder eigen motivatie zo’n programma geen zin heeft. Ook hier wordt succes geboekt, zij het minder dan bij het actief ‘losweken’.⁸⁵

Terugkomend op Engeland en de vernieuwde registratiemethode. Al kan uit de stijging van het aantal registraties en de daling van het aantal *self-reports* door slachtoffers in Engeland misschien wel de conclusie worden getrokken dat het vertrouwen in de politie bij de potentiële slachtoffers toeneemt, de vraag is wat de nieuwe registratiewijze zegt over de effectiviteit van het optreden in het algemeen.⁸⁶ Bedacht moet worden dat over het effect in de zin van speciale en generale preventie weinig te zeggen valt als registratiesystemen veranderen en/of de aangiftebereidheid toeneemt: immers, de omvang van het probleem lijkt daardoor groter te worden, wat in werkelijkheid niet het geval hoeft te zijn – de zichtbaarheid wordt groter, maar dat is niet hetzelfde als de omvang. Toch zou ook in andere zin wellicht van effectief optreden kunnen worden gesproken: doordat het slachtoffer serieus wordt genomen kán de ondermijnende schade van discriminatie worden beperkt, ook voor de samenleving. De boodschap van *zero-tolerance* op dit gebied wordt in de officiële registratie weerspiegeld, en de legitimiteit van de strafrechtspleging wordt versterkt.

Dat kán. Er zijn echter twee factoren die hieraan kunnen afdoen. Ten eerste wordt in Engels onderzoek ervoor gewaarschuwd dat politieprotocollen die een heel proces van registratie voorschrijven, ertoe kunnen leiden (en ook wel ertoe hebben geleid) dat men meent effectief te zijn opgetreden wanneer het protocol is afgewerkt, terwijl van tevredenheid bij, laat staan genoegdoening voor, het slachtoffer helemaal geen sprake hoeft te zijn. Met andere woorden, efficiëntie en proceseffectiviteit zeggen nog niets over de

85 Deutsches Forum, 2003, waarin in een aantal artikelen niet alleen op dit maar ook op andere projecten wordt ingegaan, en dat bovendien uitvoerige verwijzingen naar andere bronnen bevat. Zie ook: Grunenberg & Van Donselaar, 2006.

86 Dat laat uiteraard onverlet dat verbeterde registratie een middel kan zijn om meer greep op de problematiek te verkrijgen, mits men zich wel goed bewust is van wat er precies wordt geregistreerd.

andere aspecten van effectiviteit.⁸⁷ Dat is echter een praktische kwestie, die in principe oplosbaar is wanneer men erop is bedacht. De tweede factor is meer structureel, en het is de vraag hoe ooit daaraan tegemoet kan worden gekomen zonder de essentie van het strafrecht geweld aan te doen.

Het aantal registraties door de politie zegt alleen iets over de bereidheid van de burger vermeend racisme te melden (en over de bereidheid of plicht van de politie om aangiften verder te verwerken) en nog niets over hoe daarna in de strafrechtsketen erover wordt beslist. Dat een slachtoffer meent racistisch behandeld te zijn, wil ten eerste niet zeggen dat het ook zo is, en is ten tweede niet doorslaggevend voor de uitkomst van het verdere proces. Dat *kán* het ook niet zijn, wil het strafproces niet verworden tot een door de staat gefaciliteerde vorm van eigenrichting. Dat racisme het onderliggende motief vormt, zal nog altijd bewezen moeten worden (in Engeland en de VS *beyond reasonable doubt*) of op zijn minst aannemelijk worden gemaakt voor de rechter. Daarop anticiperen uiteraard de vervolgende instanties. Dat heeft tot gevolg dat slechts een klein deel van alle aangiften – nog kleiner dan voorheen misschien – uiteindelijk leidt tot een veroordeling waarbij het racistische motief een rol speelt. Ook dat ondermijnt de boodschap dat samenleving en justitie discriminatie serieus nemen. Het is dan ook de vraag of het legitimiteitsprobleem waarmee de Britse justitie kampte, nu niet gewoon van de politie naar verderop in de strafrechtsketen zal verschuiven.

1.6 Conclusie

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat discriminatiecriminaliteit een diffuus en in tijd en plaats veranderlijk fenomeen is. De perceptie en waardering ervan worden bepaald door de wisselwerking tussen hoe het in de samenleving en door de justitiële autoriteiten wordt gedefinieerd, en hoe het strafrechtelijke optreden daartegen gerechtvaardigd wordt en verloopt. Dit gegeven – dat ook wel het sociale constructieaspect van criminaliteit wordt genoemd – is op zichzelf niets bijzonders. Wat in een samenleving als crimineel wordt beschouwd kan altijd per plaats, tijd en omgeving verschillen. Dat geldt zelfs voor de zwaarste delicten (het opzettelijk doden van een ander bijvoorbeeld, onder omstandigheden in Nederland toegestaan als euthanasie, is in vele andere landen altijd moord of doodslag). Alle criminaliteit is een sociaal geconstrueerd verschijnsel, afhankelijk van culturele, politieke en sociale factoren. Niet het onderliggende gedrag bepaalt wat

87 Bowling, 1998. Dit betreft een case-study in een bepaald district in Londen. In 1998 was het nieuwe registratiesysteem nog niet van kracht, maar het betreffende politiekorps had wel racisme tot prioriteit gemaakt en een protocol opgesteld langs de lijnen van wat later in 2000 landelijk zou worden ingevoerd.

criminaliteit is, maar de maatschappelijke en politieke consensus over de betekenis ervan.⁸⁸

Het is zelfs een gemeenplaats in de criminologie om criminaliteit als een sociale constructie te beschouwen, en het zegt ook niet zo veel. Immers, over de meeste vormen van criminaliteit is weinig onenigheid over wat wel en niet strafbaar en strafwaardig is.⁸⁹ Dat betekent dat in de sfeer van de gewone commune delicten een grote mate van sociale en juridische consensus bestaat over de definitie en strafwaardigheid. Slechts in de (juridische) marges van de casuïstiek in de rechtspraak wordt getwist over precies welk gedrag eronder valt. Slachtoffers weten heel goed wanneer ze slachtoffer van bijvoorbeeld een diefstal zijn geworden, en politie, OM en rechter herkennen bepaalde gedragingen en gevolgen als, in principe, vallend onder een strafbaarstelling, en zij handelen daar ook naar. Daargelaten dat niet alle gepleegde delicten ter kennis van de politie komen, dat niet alles dat wordt geregistreerd/geverbaliseerd wordt vervolgd en dat sommige vervolgingen in vrijspraak eindigen, het is heel goed mogelijk om op allerlei manieren en vanuit allerlei perspectieven verschillende vormen van commune criminaliteit te onderzoeken, en uitspraken te doen over de (relatieve) frequentie, de daders en de slachtoffers ervan, en over de wijze waarop in de strafrechtpleging ermee wordt omgegaan.

Bij discriminatiecriminaliteit ligt dat anders. Voor zowel specifieke als vooral commune discriminatie geldt dat zij pas betekenis als strafbare discriminatie krijgen door het sociale, politieke en juridische oordeel over wanneer sprake is van een haatdragend motief, welke groepen in het strafrecht extra bescherming genieten, en hoe daarmee om te gaan. Waar specifieke discriminatie reeds decennia strafbaar is en bovendien in zijn objectieve uiting betrekkelijk makkelijk te herkennen, is de aandacht voor de subjectieve constituerende elementen van commune discriminatie betrekkelijk recent en de definitie ervan omstreden. Dat wil natuurlijk helemaal niet zeggen dat het fenomeen niet bestaat, of vroeger niet heeft bestaan. Er zijn uiteraard commune delicten die door haat, minachting of vooroordeel zijn ingegeven en die worden begaan omdat het slachtoffer deel uitmaakt van een bepaalde groep. Het wil wel zeggen dat die delicten in hun grondvorm als mishandeling, bedreiging of welk feit ook, misschien helder en herkenbaar zijn, maar dat wat ze onder omstandigheden tot discriminatiecriminaliteit maakt dat niet is, en in ieder geval niet een vanzelfsprekendheid is – in

88 Zie voor een overzicht van de Engelstalige literatuur met betrekking tot de sociale constructiebenadering, Hacking, 2000, p. 1-2, en voor een toepassing van die benadering op criminaliteit in Nederland, Brants en Brants, 1991.

89 Dat geldt in ieder geval voor de meeste commune misdrijven. In de overtredingsfeer ligt het anders, evenals in kwesties de sociaal-economische sfeer betreffend, of wanneer verschillen in morele opvattingen de samenleving verdeeld houden.

wetenschap noch strafrechtspleging.

Deze dimensie van ons onderzoeksobject heeft een aantal gevolgen voor ons onderzoek gehad. Ten eerste worden alle buitenlandse data en onderzoeksresultaten daardoor gerelativeerd, en dat geldt in het bijzonder voor ‘harde cijfers’ waaruit de aard en omvang van het verschijnsel zouden blijken – over wat dat verschijnsel is bestaat immers geen ondubbelzinnige, algemeen gedeelde opvatting. Ten tweede is gaandeweg het onderhavige onderzoek ons steeds duidelijker gebleken dat dit ook geldt voor Nederlands onderzoek en Nederlandse data, die van onszelf inclusief. Het is vooral dit inzicht dat ertoe heeft geleid dat wij onze onderzoeksopzet nader hebben aangepast. Overigens betekent dit relativisme niet dat wij helemaal niets kunnen zeggen over discriminatiecriminaliteit in Nederland. Integendeel, wij menen een aantal belangrijke zaken op het spoor te zijn gekomen en doen daarvan in dit boek verslag. Het is echter een voorlopig en soms tentatief beeld dat wij schetsen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre het standhoudt.

Hoofdstuk 2

Opzet en verloop van het onderzoek

Discriminatiecriminaliteit, dat moge uit hoofdstuk 1 duidelijk zijn geworden, is een diffuus verschijnsel met vele facetten, dat vanuit verschillende invalshoeken kan worden bestudeerd. De zorg van de kamerleden, in reactie waarop de minister van Justitie onderzoek had toegezegd, betrof vooral de effectiviteit van de rechterlijke afdoening van discriminatiecriminaliteit: hoeveel zaken worden ter zitting afgedaan, en wordt wel voldoende zwaar gestraft? Dit werd gekoppeld aan de vraag of de straffen voor specifieke incidentele discriminatie moesten worden verhoogd, zoals al voor de structurele was gebeurd, en of bij commune discriminatie het discriminatoire motief als – eventueel bij wet vast te leggen – strafverzwarende omstandigheid moest worden beschouwd.

Wij hebben gemeend ons niet tot beslissingen door de rechter te moeten beperken, maar in ieder geval ook die van het openbaar ministerie in het onderzoek te moeten betrekken en naast een inventarisatie van richtlijnen met betrekking tot vervolging en strafvordering, ook *in concreto* naar afdoeningsbeslissingen van het OM te kijken. Immers, afdoening door de rechter is afhankelijk van wat door de officier van justitie ter zitting wordt aangebracht. Diens keuze voor het ten laste gelegde delict bepaalt de (maximum)straf, terwijl de feitelijke straftoemeting zich mede naar de eis van de officier van justitie richt. Dit is te meer belangrijk wat commune discriminatie betreft, daar het aan de officier is om duidelijk te maken – door de wijze van tenlastelegging (bijvoorbeeld door een discriminerende belediging cumulatief ten laste te leggen) maar ook door uitdrukkelijk ter zitting ernaar te verwijzen – dat het commune delict een discriminatoire achtergrond heeft, c.q. door discriminatoire motieven is ingegeven, en dat daarom de eis met 25% is verhoogd.¹

Dat op zijn beurt het OM afhankelijk is van door de politie geleverde zaken was ons uiteraard bekend. De korte onderzoeksperiode leek echter geen mogelijkheid te bieden ook het optreden van de politie mee te nemen, en evenmin ruimte te laten voor uitvoerig onderzoek naar de effectiviteit van

¹ De plicht van de officier om ter zitting de discriminatoire achtergrond van het delict en de verzwaring van de eis uitdrukkelijk te vermelden is in de Aanwijzing verwoord.

de strafrechtelijke handhaving, anders dan door bestudering van de buitenlandse literatuur. Gezien de nadruk die impliciet op de (preventieve) werking van de straf door de kamerleden werd gelegd, hebben wij echter wel de effectiviteitsvraag in het empirische deel van het onderzoek meegenomen, in eerste instantie vertaald in de relatie tussen opgelegde straf en recidive.

2.1 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Tegen de achtergrond van wat hierboven is gezegd werd het doel van het onderzoek, dat de periode 2000-2005 zou bestrijken, breed geformuleerd: een eerste aanzet geven tot het verkrijgen van inzicht in (de effectiviteit) van het strafrechtelijke optreden tegen incidentele discriminatie, zowel specifieke als commune. Het bracht ons ook tot de volgende probleemstelling, die zowel beslissingen van het openbaar ministerie als van de rechter omvat:

Hoe worden in de strafrechtstoepassing de strafbepalingen terzake van incidentele specifieke en commune discriminatie door het openbaar ministerie en de rechter gehanteerd en op grond van welke overwegingen? Zijn er aanwijzingen dat dit strafrechtelijke optreden al dan niet bijdraagt aan het voorkómen van recidive?

Deze probleemstelling valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen, betreffende aan de ene kant de frequentie en aard van de discriminatiezaken die ter kennis komen van het openbaar ministerie en de vervolgings- en straftoemtingsbeslissingen daarin, en aan de andere de mate van recidive en eventuele relatie met de straf.

- 1 Hoe vaak heeft in de periode 2000-2005 het OM een beslissing genomen c.q. de Nederlandse rechter een veroordeling uitgesproken terzake van specifieke discriminatie (art. 137c e.v., 429quater Sr)?
- 2 Hoe vaak heeft in de periode 2000-2005 het OM een beslissing genomen c.q. de Nederlandse rechter een veroordeling uitgesproken terzake van commune discriminatie?
- 3 Welke sancties, te onderscheiden naar soort, modaliteit en omvang, werden opgelegd in de door de strafrechter afgedane zaken, hoe verhouden die zich tot de eis van de officier van justitie en welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?
- 4 Indien een taak- of leerstraf werd opgelegd: was deze gerelateerd aan het discriminatiefeit?

- 5 Zijn er richtlijnen, afspraken of overwegingen bekend waarop het openbaar ministerie en/of de strafrechter zich baseren bij het formuleren van de strafeis respectievelijk het bepalen van de op te leggen straf?
- 6 Welke vormen van buitengerechtelijke afdoening zijn door het OM gehanteerd en op grond van welke overwegingen?
- 7 Welke daderekenmerken zijn er bekend van daders van discriminatiefeiten?
- 8 Wat is de mate van recidive na een strafrechtelijke veroordeling terzake van discriminatie?
- 9 Is er een mogelijke relatie tussen de hoogte van de straf/strafmodaliteit, daderekenmerken en de recidive?

In deze onderzoeksvragen wordt weliswaar onderscheiden tussen specifieke en commune discriminatie, maar, hoewel wij ons op voorhand ervan bewust waren dat onzeker was welke data beschikbaar zouden zijn en wat die – vooral wat de commune discriminatie betreft – zouden omvatten, in feite wordt ervan uitgegaan dat beide in gelijke mate onderzoekbaar zijn, en (gezien de formulering van de vragen 1 en 2) de resultaten representatief, valide en generaliseerbaar. Dat echter is een veronderstelling die niet gerechtvaardigd is in het licht van zowel wat ons gaandeweg uit de buitenlandse literatuur duidelijk werd en in hoofdstuk 1 uiteen is gezet, als wat vrijwel onmiddellijk bleek, namelijk dat commune discriminatie nergens systematisch wordt geregistreerd. En ten slotte ontstond al snel de behoefte om toch op enigerlei wijze opvattingen bij en handelen van de politie in het onderzoek te betrekken. Een en ander heeft ertoe geleid dat wij het onderzoek hebben bijgesteld, wat ook gevolgen had voor de door ons gehanteerde methoden en voor de operationalisering van de vragen. Hieronder wordt eerst ingegaan op enkele algemene zaken betreffende de bronnen waarvan wij ons bedienen en de methoden die wij hanteerden. Daarna staan wij langer stil bij een aantal afzonderlijke kwesties en problemen die wij bij de specifieke maar vooral de commune discriminatie, en bij de recidive ondervonden. Ten slotte gaan wij in op de uitbreiding van het onderzoek naar aspecten van het politieoptreden in zake discriminatiecriminaliteit, en naar de wijze waarop de professionelen in de strafrechtspleging commune discriminatie definiëren.

2.2 Onderzoeksbronnen en methodes

Voortschrijdend inzicht naar aanleiding van de literatuur die wij bestudeerden, heeft in eerste instantie dit onderzoek gestuurd. Maar ook gesprekken die wij voerden, en dossiers die wij bestudeerden, droegen aan dat inzicht steeds meer bij. Dat is kenmerkend voor explorerend onderzoek, en het

dwong ons niet alleen de onderzoeksvragen maar ook de stappen die wij zetten, steeds opnieuw te overwegen. Koppeling en terugkoppeling van theoretische noties en data, uit allerhande bronnen en via verschillende methoden vergaard, wordt veelal omschreven als *grounded theory research*.² Zonder zo'n pretentius (en veel misbruikt) etiket op ons onderzoek te willen plakken – theorievorming is immers niet het doel van het onderzoek – wij zijn wel van mening dat de bijzondere aard van het onderzoeksobject en de onderzoeksproblemen die dat met zich meebrengt,³ deze werkwijze niet alleen rechtvaardigen maar zelfs noodzakelijk maken, en dat zij bovendien de betrouwbaarheid van onze resultaten verhoogt.

Een dergelijke methodologie heeft als kern de constante vergelijking over en weer tussen verschillende gegevens (waarbij ook de literatuur tot de data wordt gerekend).⁴ Dat sluit geenszins uit dat kwalitatieve data worden gecodeerd om kwantitatief onderzoek mogelijk te maken, zij het dat de te coderen categorieën niet zelden zullen moeten worden bijgesteld naarmate data uit andere bronnen meer inzicht in de materie verschaffen (een categorie is immers niets anders dan een voorlopig thema of variabele die benoemd en geïnterpreteerd moet worden in het licht van de onderhavige problematiek). Dat is in dit geval ook gebeurd met de strafdossiers die wij hebben bestudeerd. Daarnaast is het gebruik van verschillende methoden van onderzoek vooral aangewezen, wanneer twijfels bestaan omtrent de representativiteit of betrouwbaarheid van het kwantitatieve materiaal, of wanneer dat materiaal een aantal gegevens niet blijkt te (kunnen) bevatten aan de hand waarvan men een valide antwoord op de onderzoeksvragen kan geven. Kwalitatieve gegevens – bijvoorbeeld uit literatuur, interviews of groeps gesprekken – die kwantitatieve ondersteunen of aanvullen, vergroten dan de validiteit van de uitkomsten.⁵

Onze data omvatten zowel kwantitatieve gegevens betreffende specifieke en commune discriminatiezaken die bij het openbaar ministerie zijn binnengekomen en als zodanig zijn geregistreerd, als kwalitatieve gegevens over hoe in de strafrechtspiegeling discriminatie wordt gedefinieerd, beoordeeld en afgehandeld. Dit is aangevuld met inzichten en gegevens uit Nederlandse en buitenlandse wetgeving, parlementaire stukken, beleidsdocumenten, en wetenschappelijke en praktijkliteratuur.

2 Glaser & Strauss, 1967; Strauss, 1987.

3 Zie hoofdstuk 1.

4 Het (vergelijkende) gebruik van verschillende soorten van gegevens, gegevensbronnen en verschillende methoden van dataverzameling wordt in de methodologische literatuur 'triangulatie' genoemd.

5 Yin, 2003.

Voor het onderzoek naar *specifieke discriminatie* is gebruikt gemaakt van de volgende bronnen:

- bestanden uit COMPAS, zogenaamde OMDATA,⁶ door het openbaar ministerie beschikbaar gesteld in de versie die door het LECD wordt gebruikt (namelijk aangevuld met zogenaamde discriminatie registratiecodes);
- diverse rapporten van het LECD;
- een landelijk dekkend onderzoek naar speciale recidive bij specifieke discriminatie, uitgevoerd door de Recidivemonitor van het WODC betreffende de jaren 1997-2003;⁷
- dossieronderzoek (229 zaken) in vijf arrondissementen (Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam);
- (groeps)interviews met politiemensen (14 respondenten), taakofficieren van justitie (15 respondenten) en rechters (7 respondenten);
- het Handboek Discriminatie van het LECD;⁸
- (inter)nationale literatuur;
- jurisprudentie.

De bronnen gebruikt voor het onderzoek naar *commune discriminatie* bestonden uit:

- OMDATA van 91 strafzaken, waarvan bekend was dat de beoordelaar van het openbaar ministerie deze als commune discriminatie had aangemerkt;
- dossieronderzoek naar deze 91 strafzaken in vijf arrondissementen (Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam);
- nieuwsbrieven van het LECD;
- een schriftelijke enquête onder officieren van justitie en parketsecretarissen in 19 arrondissementen;
- (groeps)interviews met politiemensen (14), taakofficieren van justitie (15) en rechters (7);
- (inter)nationale literatuur.

6 COMPAS is het (gedecentraliseerde) geautomatiseerde registratiesysteem van de arrondissementsparketten en griffies van de rechtbanken, waarin per (straf)zaak informatie over de hele strafrechtelijke afdoening van een zaak wordt opgeslagen, alsmede informatie over de verdachte en het delict. Bepaalde informatie, die voor beleid relevant wordt geacht, wordt door het Rapsody-systeem uit COMPAS geëxtraheerd en toegankelijk gemaakt. De informatie uit Rapsody wordt vervolgens op landelijke schaal in het OMDATA-systeem beheerd. Uit dat systeem hebben wij op parketnummer informatie gehaald over met name de personalia van de verdachte, de door het OM genomen beslissingen, en de afdoening door de rechter. Zie hiervoor de uitleg gegeven op www.wodc.nl/Cijfers/CenR/achtergrondinformatie/Informatiebronnen/OMDATA.

7 Beijersbergen & Wartna, 2007 (in dit boek opgenomen als bijlage 1).

8 Dankers & Velleman, 2005.

2.3 Literatuuronderzoek

Ter uitvoering van de literatuurstudie is eerst een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste (inter)nationale literatuur. Er zijn wereldwijd bibliotheken volgeschreven over discriminatiecriminaliteit, door wetenschappers, maar ook door mensen die in de (strafrechts)praktijk van de discriminatiebestrijding werkzaam zijn. Daarnaast wordt op nationaal en internationaal niveau door NGO's en andere organisaties en door overheden aan dataverzameling en de interpretatie daarvan gedaan. Uiteraard hebben wij daarin keuzes moeten maken.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn (al dan niet elektronische) publicaties bestudeerd van een aantal belangrijke Europese organisaties. Dat zijn de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (*European Commission against Racism and Intolerance – ECRI*), een orgaan van de Raad van Europa op het gebied van de strijd tegen racisme en intolerantie, dat regelmatig landenrapporten uitbrengt over de stand van zaken in de verschillende lidstaten.⁹ Daarnaast het *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)* dat tot taak heeft 'betrouwbare, objectieve en vergelijkbare data op het gebied van racisme, xenofobie en antisemitisme te verzamelen, analyseren en samen met conclusies en opinies beschikbaar te maken voor de lidstaten van de Europese Unie ten behoeve van hun beleid'. Sinds 2000 wordt die taak verricht door het *European Racism and Xenophobia Information Network (RAXEN)*, dat uit *National Focal Points (NFPs)* in de lidstaten bestaat.¹⁰ Ook RAXEN publiceert rapporten en overzichten. Schaduwrapporten worden jaarlijks uitgebracht door het *European Network Against Racism (ENAR)*, een zeer groot samenwerkingsverband van Europese NGO's.¹¹

Specifiek voor Nederland zijn wij te rade gegaan bij publicaties van het Landelijk bureau ter bestrijding van rassendiscriminatie (LBR) dat samen met alle lokale en regionale Anti Discriminatie Bureaus onlangs is opgegaan in het nieuwe bureau Art.1,¹² en voorts van het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie van het OM en het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit van

9 www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI.

10 Zie: www.eumc.europa.eu. Het RAXEN NFP voor Nederland is het *Dutch Centre on Racism and Xenophobia (DUMC)* een krachtenbundeling van vier organisaties: de Anne Frank Stichting, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (nu: Art.1), De Landelijke Vereniging van Antidiscriminatie Bureaus en Meldpunten (nu: Art.1) en de Universiteit Leiden (www.lbr.nl/internationaal/DUMC/index.html).

11 www.enar-eu.org.

12 Zie www.art1.nl.

de politie, inclusief het Landelijk Bureau Discriminatiezaken.¹³ Daarnaast maakten wij gebruik van de Monitor Racisme en Extremisme, opgezet om uiteenlopende vormen van racisme, extreemrechts en discriminatie, evenals de respons daarop, te volgen en er periodiek over te rapporteren.¹⁴

Buiten beide LECD's valt op dat het merendeel van deze organisaties vooral actief is op het gebied van racisme en xenofobie en dat gegevens over de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie op andere gronden schaars zijn. Bovendien is in Nederland de laatste jaren buiten de Monitor weinig wetenschappelijk onderzoek op dat gebied verricht, althans niet empirisch onderzoek. Dat ligt anders in het buitenland, en zeker in de Verenigde Staten, al ligt ook daar, zoals overal in het buitenland, de nadruk op racisme en heeft meer dan één Amerikaanse auteur opgemerkt dat wat de VS betreft wel erg veel wordt nagedacht, maar weinig onderzocht. Wij hebben een grote hoeveelheid buitenlandse literatuur geraadpleegd, wetenschappelijk onderzoek maar ook overheidspublicaties, zij het dat wij ons tot een viertal landen hebben beperkt: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België.¹⁵

Een belangrijke reden voor die beperking is uiteraard in de taal en daarmee toegankelijkheid van de oorspronkelijke teksten gelegen, maar dat is niet het enige. Al deze landen hebben ervaring met de registratie en bestrijding van, en, zij het in verschillende mate, onderzoek naar discriminatiecriminaliteit. Hoewel de situatie in de Verenigde Staten het minst vergelijkbaar is met die van Nederland, is daar het meeste theoretisch en empirische onderzoek verricht. Dat is niet zonder meer vertaalbaar naar Nederlandse verhoudingen, in sommige opzichten helemaal niet zelfs, maar het geeft belangrijke aanwijzingen voor zowel potentiële problemen als noodzakelijke onderzoeksthema's.¹⁶ Hetzelfde geldt voor het Verenigd Koninkrijk. Dat land is evenmin met Nederland vergelijkbaar, maar daar ligt de focus van het onderzoek al geruime tijd op de herkenning en registratie van discriminatie-

13 Discriminatie kan men ook via het Internet melden, zowel de discriminatie op het Internet zelf – Meldpunt Discriminatie Internet (www.meldpunt.nl), als andere vormen die regionaal gemeld kunnen worden – zie bijvoorbeeld Meldpunt Discriminatie Amsterdam (www.meldpunt-Amsterdam.nl). Deze websites hebben wij eveneens bekeken. Omdat zij echter niet op de strafrechtelijke bestrijding zijn toegesneden, hebben wij de informatie daarop alleen benut in de zin van achtergrondinformatie voor onszelf.

14 Het project werd halverwege de jaren negentig ontwikkeld door de Universiteit Leiden, en wordt sinds 2001 door het Departement bestuurskunde uitgevoerd in samenwerking met de Anne Frank Stichting. In december 2005 is de oorspronkelijke naam, Monitor racisme en rechtsextremisme, veranderd in Monitor Racisme en Extremisme. Zie: www.annefrank.org/content.

15 De lezer zij voor gegevens over andere landen verwezen naar het vergelijkende overzicht van 15 EU-lidstaten 2001-2004 van RAXEN, april 2005 (www.eumc.europa.eu).

16 Zie hoofdstuk 1, §§ 1.3.2 en 1.3.3.

criminaliteit door de politie en op andere bepalende momenten in de verschillende lagen van de strafrechtsketen. Daarnaast lijkt, blijkens onderzoek van RAXEN, het Verenigd Koninkrijk in Europa het verst in de ontwikkeling van beleid op alle fronten met betrekking tot *racist violence*.¹⁷ Duitsland en België ‘scoren’ met hun strafrechtelijke beleid op dit gebied volgens hetzelfde RAXEN-onderzoek ongeveer gelijk met Nederland. Zij liggen bovendien het dichtst bij Nederland wat betreft strafrechtssstelsel en (rechts)cultuur.

Een deel van de uit deze literatuur verworven inzichten lag ten grondslag aan hoofdstuk 1, maar wij herhalen hier de daar uitgesproken caveat. Ten eerste zijn buitenlandse ervaringen en data vanwege de uiteenlopende terminologie en de (rechts)culturele en juridische verschillen niet zonder meer vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Ten tweede dient buitengewoon voorzichtig te worden omgegaan met ‘harde’ cijfers en daarop gebaseerde gevolgtrekkingen. Dat geldt ook voor de data en analyses van RAXEN, ECRI en ENAR. Ook die gegevens worden beïnvloed door uiteenlopende definities en percepties van het verschijnsel discriminatiecriminaliteit en ook hier is de vergelijkbaarheid een groot probleem. Bovendien, al komen zij veelal behoorlijk overeen en lijken zij elkaar daardoor te versterken, bedacht moet worden dat zij vaak worden geleverd door dezelfde organisaties en/of personen, in verschillende constellaties verenigd.

2.4 Kwantitatieve gegevens en dossieronderzoek

Ons voornemen was om zowel een globaal landelijk beeld te krijgen van specifieke en commune discriminatie als om een zo mogelijk representatieve verzameling individuele zaken nader te bestuderen en te analyseren door middel van dossieronderzoek. In aanvulling daarop is geïnventariseerd welke richtlijnen of andere afspraken in den lande zijn gemaakt door het openbaar ministerie respectievelijk de zittende magistratuur terzake van de strafeis respectievelijk de straftoemeting voor specifieke en commune discriminatie, en is op landelijk niveau nagegaan of sprake is van een specifiek aanbod van taak- en leerstraffen. Voor het dossieronderzoek golden echter ook op voorhand beperkingen.

Hoewel het gehele onderzoek betrekking heeft op de periode 1 januari 2000 tot en met 31 december 2005, is besloten het dossieronderzoek te beperken tot 1 januari 2000 tot en met 31 december 2004 – dit gezien de verwachting dat niet alle strafdossiers uit het jaar 2005 leverbaar zouden zijn door de parketten wegens het instellen van rechtsmiddelen, of andere

¹⁷ Zie noot 15.

administratieve oorzaken. Wij hebben tijdens het onderzoek een uitzondering gemaakt voor de commune zaken uit 2005 die – overigens per abuis – toch door de parketten werden aangeleverd en door ons zijn gecodeerd, omdat de uitval bij de commune dossiers betrekkelijk groot bleek te zijn. Problematisch was dit niet, aangezien onze verzameling commune delicten hoe dan ook niet representatief is voor alle commune discriminatiezaken die in de betreffende jaren hebben gediend (waarover straks), en wij bovendien geen vergelijking over een bepaalde periode beoogden tussen specifieke en commune discriminatiezaken. Een tweede voorafgaande beperking betrof het aantal dossiers: gezien het korte tijdsbestek gingen wij ervan uit dat tussen 200 en 240 het maximum haalbare zou zijn. Ook daaraan hebben wij ons niet gehouden, en het uiteindelijke aantal bestudeerde dossiers bedroeg 280. En ten slotte zou slechts worden gekeken naar afdoening in eerste aanleg.¹⁸ Omdat, naar vrijwel onmiddellijk bleek, een zeer sterk verschil bestond in de mate waarin kwantitatieve gegevens voorhanden waren voor specifieke dan wel commune discriminatie, worden beide hieronder afzonderlijk besproken.

2.4.1 Specifieke discriminatie

Het eerste wat ons te doen stond was het op landelijk niveau in kaart brengen van strafzaken over de periode 2000-2005 betreffende specifieke discriminatie: in hoeveel zaken volgde een buitengerechtelijke afdoening en welke, in hoeveel werd besloten te dagvaarden, in welke uitspraak is de zaak geëindigd en welke sanctie werd opgelegd? Het LECD van het OM registreert alle bij het OM binnengekomen specifieke discriminatiefeiten en hun afloop. Daardoor is een complete, landelijke dataverzameling voorhanden, via OMDATA te raadplegen. Bij het onderzoek is als basis gebruik gemaakt van de versie die door het Parket-Generaal is samengesteld ten behoeve van het LECD. Daaraan worden sinds 2000 door het LECD de Discriminatie Registratie Codes (DRC-codes) toegevoegd, bestaande uit daad- en daderkenmerken die buiten de reguliere registratie van COMPAS vallen: de grond waarop werd gediscrimineerd, kenmerken van de verdachte, de plaats waar

18 Ook hier hebben wij een uitzondering gemaakt, namelijk voor bijzondere zaken waarbij uit het dossier bleek dat de zaak in beroep had gediend en ook de stukken van de beroepszaak beschikbaar waren. Dit handjevol zaken is wat de beroepszitting betreft niet in de codering meegenomen, maar de afloop (en de juridische merites) zijn wel door ons bekeken. Voor één zaak geldt dat na afwijzing van het beroep cassatie was aangetekend op een zeer principieel punt betreffende de vrijheid van meningsuiting in een geval van specifieke discriminatie.

de discriminatie werd begaan en de wijze waarop het feit werd gepleegd.¹⁹ Het LECD gebruikt deze verzameling ook als basis voor haar jaarlijkse rapportage.²⁰ Aan de hand daarvan is een betrouwbaar en representatief beeld op geaggregeerd niveau te geven van de handhaving door OM en rechter van de strafwetgeving terzake van specifieke discriminatie tijdens de onderzoeksperiode. Die verzameling is wel selectief, omdat zij slechts zaken bevat die door de politie aan het OM zijn aangeleverd. Welke selectiemechanismen de keuzes van de politie bepalen, wordt er niet uit duidelijk, en in die zin zegt het beeld dus niets over de frequentie en aard van specifieke discriminatiecriminaliteit in Nederland. Het is dan ook maar deels representatief voor de wijze waarop in de strafrechtspleging met de discriminatiebepalingen wordt omgegaan.

De dossierstudie was en is bedoeld ter nadere verdieping. Omdat de zaken zeer onevenredig verdeeld waren over de verschillende arrondissementen is besloten om dossiers op te vragen uit Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam, namelijk de arrondissementen waarin in de onderzoeksperiode het grootste aantal specifieke discriminatiezaken is afgedaan door de rechter (deze vijf arrondissementen namen ruim een derde van alle geregistreerde discriminatiezaken voor hun rekening). Bovendien konden daarmee zowel grote steden als arrondissementen met een meer landelijke omgeving in het onderzoek worden betrokken. Hoewel deze keuze vragen naar de representativiteit van de geselecteerde arrondissementen doet rijzen, blijkt uit een globale analyse door de Recidivemonitor dat zij op belangrijke variabelen een afspiegeling vormen van het totale LECD-bestand. De uitkomsten van het dossieronderzoek worden bovendien ondersteund door de resultaten die op andere, straks te bespreken wijze zijn verkregen.

Uit de door het LECD geregistreerde zaken werden in de vijf arrondissementen eerst alle specifieke discriminatiezaken geselecteerd die uiteindelijk bij de rechter zijn aangebracht en waarvoor een zogenaamd RM-afdoeningsjaar was ingevoerd, wat betekent dat is gedagvaard en dat de zaak ook uiteindelijk is afgedaan. Dat leverde in totaal 277 specifieke discriminatiedossiers op. Toen bleek dat het totale aantal dat daarvan leverbaar was, het geplande aantal niet sterk oversteeg, is besloten een steekproef achterwege

19 Aan de discriminatie (taak)officieren van justitie in den lande wordt jaarlijks een uitdraai toegezonden van de zaken betreffende specifieke discriminatie waarin binnen hun arrondissement een dagvaarding werd uitgebracht. Zij nemen de betreffende strafdossiers door en vullen aan de hand daarvan per gedagvaard feit de toegezonden vragenlijst in, bevattende de DRC-codes. (In de loop der jaren zijn de DRC-codes uitgebreid. In het dossieronderzoek is uitgegaan van de DRC-code voor het jaar 2004; ontbrekende codes werden aan de hand van gegevens van het dossier aangevuld.) Zie: LECD, 2005.

20 LECD, 2000 tot en met 2005.

te laten en de gehele verzameling te bestuderen. Na aftrek van die zaken die bij nader inzien evenmin leverbaar bleken dan wel om andere redenen voor het onderzoek onbruikbaar waren, bleven 229 strafdossiers over waarin (onder andere) een van de specifieke discriminatiemisdrijven ten laste was gelegd. Zij waren als volgt verdeeld over de arrondissementen: Amsterdam: 36; Arnhem: 32; Breda: 48; Den Haag: 50 en Rotterdam: 63. Die dossiers zijn bestudeerd en gecodeerd aan de hand van een codeboek waarin, naast de gebruikelijke COMPAS-variabelen en DRC-codes, door ons een aantal categorieën is toegevoegd betreffende daad- en daderkenmerken (bijvoorbeeld antecedenten, middelengebruik, groepsverband), aard van de tenlastelegging, en gegevens inzake de strafeis en de straftoemeting die specifiek op het discriminatoire feit zijn toegesneden. Ook is een categorie ‘context’ opgenomen die beoogt de aanleiding voor de discriminatie en het verband waarin deze is begaan, in kaart te brengen op een andere manier dan uit de DRC-codes kan blijken. Van de betreffende casus werd een aantekening gemaakt. Waar de variabelen werden afgeleid uit wat in de literatuur bekend is en steeds duidelijker werden naarmate meer dossiers waren bestudeerd, is vooral de categorie context in de loop van het onderzoek bijgesteld.

De uit deze dossiers verzamelde data zijn door het Bonger Instituut te Amsterdam aan een kwantitatieve analyse onderworpen, aan de hand van door ons geleverde vragen gericht op beantwoording van de kwantitatieve onderzoeksvragen en een aantal uit de literatuur gerezen vraagpunten waarbij met de te coderen variabelen rekening was gehouden.²¹ Niet alleen de (ruwe) frequenties zijn bekeken, maar ook zijn door middel van kruistabellen verschillende groepen en variabelen met elkaar vergeleken. De verschillen zijn getoetst door middel van Chikwadraat analyses, waarbij van verschillen wordt gesproken bij een significantie die kleiner is dan 0.05. Dit wil zeggen dat met 95% zekerheid de verschillen niet het resultaat van toeval zijn, maar dat het om ‘harde’ uitkomsten gaat. Ook de verbanden tussen variabelen zijn bekeken door middel van een Spearman rangcorrelatie toets (waarbij dezelfde significantie gehanteerd wordt als bij de Chikwadraat), uiteraard voor zover de variabelen dit toelieten. Zo is leeftijd een geschikte variabele, maar context niet. In de variabele leeftijd zit een logische volgorde van meer en minder, terwijl dat bij context niet te bepalen valt. Bij elke variabele kan het voorkomen dat van een of meer zaken de informatie niet bekend is, zoals de leeftijd van de verdachte of het al dan niet aanwezig zijn van antecedenten. Hierdoor varieert het aantal (n) dat in de tabellen staat.

21 Zie hoofdstuk 4 voor de details van de codering en de factoren die ons tot bijstelling daarvan op een aantal punten brachten. Zie voor het codeboek: bijlage 2.

2.4.2 *Commune discriminatie*

Hadden wij voor de specifieke discriminatie een volledige landelijke verzameling tot onze beschikking, voor commune discriminatie was ons aan het begin van het onderzoek slechts één heel kleine verzameling bekend.²² Tussen 1 april 2003 en 1 april 2004 en daarna nog verlengd tot eind 2004, vond te Amsterdam een pilot plaats waarbij in die periode bij het OM ingestroomde commune discriminatiezaken werden geregistreerd. Het gaat om een kleine veertig zaken, waarvan ongeveer de helft eenvoudige belediging betreft. Bedreiging, openlijke geweldpleging en mishandeling komen ook voor; een enkele keer is sprake van wederspanning; er is één levensdelict. In deze pilot is maar een zeer klein deel als discriminatoir geregistreerd van alle delicten die in dezelfde categorieën in Amsterdam in dezelfde periode ter kennis van het OM zijn gekomen.²³ De theoretische mogelijkheid van een landelijke steekproef via COMPAS uit soortgelijke commune feiten die elders waren vervolgd, ten einde door middel van dossieronderzoek te achterhalen welke daarvan als commune discriminatie kunnen worden aangemerkt, is overwogen maar als praktisch niet doenlijk afgewezen. Gegeven het geringe percentage van de genoemde feiten dat blijkens de Amsterdamse pilot als discriminatoir was geregistreerd, zou aan de hand van een landelijke steekproef een zeer groot aantal dossiers moeten worden bestudeerd om tot ook maar enigermate generaliseerbare uitspraken te kunnen komen over de landelijke situatie. Bovendien, welke criteria zou men moeten hanteren om ‘discriminatie’ vast te stellen?

Wel leerde navraag bij het Parket-Generaal dat in ieder geval sedert 2000 zowel commune als specifieke discriminatiefeiten apart worden geregistreerd via het geautomatiseerde systeem BOS-Polaris, dat de parket-secretaris de mogelijkheid biedt de variabele ‘discriminatie’ aan te vinken ter bepaling van de geïndiceerde strafeis – die overeenkomstig de Richtlijn met 25% wordt verhoogd. Gebruik van de elektronische versie van BOS-Polaris is niet verplicht en slechts een kwart van de strafzaken waarbij zulks mogelijk zou zijn geweest, is op deze wijze geregistreerd. Via dat systeem is wel voor die kwart te achterhalen welke inkomende feiten als discriminatoir zijn geregistreerd en wat de afdoenings- en/of eisindicatie was. Deze

22 Commune discriminatiefeiten kunnen – anders dan de specifieke – niet uit de OMDATA gehaald worden. Om alle bij het OM ingestroomde specifieke discriminatie te achterhalen, kan men binnen de OMDATA op alle 137-varianten en 429quater selecteren; in de OMDATA wordt echter niet bij een algemeen feit geregistreerd of dit een discriminatoire achtergrond heeft. Er zijn wel plannen om in deze mogelijkheid te voorzien in het nieuwe GPS systeem, dat ter vervanging van COMPAS zal dienen.

23 Voor 2004: 0,3% van alle in 2004 bij het Amsterdamse parket binnengekomen commune zaken.

zaken worden onder hun parketnummers in het zogenaamde Quo-systeem geregistreerd, en kunnen zo teruggekoppeld worden aan de OMDATA, zodat zichtbaar wordt wat met de geregistreerde zaken is gebeurd (sepot, transactie, gerechtelijke afdoening), alsmede het verschil tussen de Polaris-indicatie voor de eis en uiteindelijke eis en veroordeling. Op deze wijze hebben wij uit de BOS-verzameling de parketnummers achterhaald van die zaken, waarvan de beoordelaar had aangegeven dat van discriminatoire aspecten sprake was (in totaal 830).

Deze verzameling is niet onproblematisch: zij is niet alleen incompleet, zij is ook in hoge mate selectief, want zeer ongelijk verdeeld over de arrondissementen,²⁴ terwijl onbekend is wie de eerste beoordeling heeft verricht (en of bijvoorbeeld niet steeds dezelfde – en wellicht onervaren – personen bij BOS-Polaris te rade gaan). Bovendien bevat zij geen zware (levens)delicten. En tenslotte is er enige overlap met specifieke discriminatie, omdat ook samenloop met de artikelen 137c e.v. Sr voorkomt.²⁵ Om een aantal redenen zijn voor ons deze bezwaren niet doorslaggevend geweest. Een voorstudie van de zaken geregistreerd in BOS-Polaris liet zien dat het grootste cohort zaken (ruim eenderde) eenvoudige belediging betrof, strafbaar gesteld in artikel 266 Sr, eventueel aangevuld met de strafverzwarende omstandigheid van artikel 267 Sr, gevolgd door mishandeling, bedreiging en openlijke geweldpleging – een beeld dat zeer goed overeenkomt met wat uit de pilot in Amsterdam bekend is. Dat de verzameling niet representatief was en de uitkomsten niet landelijk generaliseerbaar zouden zijn, was evident. Onderzoek op basis daarvan zou slechts een indicatie kunnen geven van de wijze waarop OM en strafrechter met commune discriminatie omgaan. Over de landelijke frequentie zouden geen conclusies kunnen worden getrokken.²⁶

Dat de zware delicten ontbreken was minder bezwaarlijk, gezien de overeenkomst met de Amsterdamse verzameling, en gezien wat ons uit buitenlands onderzoek bleek over de overwegend geringe ernst van het commune grondfeit. Een bij voorbaat heel a-typische verzameling bevatte BOS-Polaris kennelijk nu ook weer niet. Bovendien publiceert het LECD in zijn Nieuwsbrieven wel jurisprudentie betreffende onder andere brandstichtingen en zware gewelds- en levensdelicten waarbij van discriminatoire motieven sprake zou zijn (zij het dat dit geen compleet overzicht oplevert). Ook de Monitor Racisme en Extremisme verzamelt en publiceert gegevens over zware criminaliteit voor zover daaraan racistische motieven ten grond-

24 De registratie van het BOS-Polaris gebruik varieert per arrondissement van 4,5 tot 91%.

25 In rond 7% van de zaken.

26 Ook is overwogen om een indicatie van aard en frequentie uit mediaberichtgeving te achterhalen. Wat de media publiceren vormt echter een indicatie van iets heel anders, namelijk wat zij nieuwswaardig achten, en dat hoeft in het geheel niet overeen te komen met wat zich aan zaken voordoet.

slag zouden liggen.²⁷ Deze gegevens geven niet zonder meer een antwoord op onze onderzoeksvragen, maar daaruit is wel een globaal landelijk beeld te destilleren van het type zware commune discriminatiedelicten dat in Nederland wordt gepleegd.

Inmiddels echter was ons uit de literatuur duidelijk dat het belangrijkste probleem wat commune discriminatie betreft in de definitie en perceptie ervan schuilt, en dat het deze factoren zijn die bepalen welk soort zaken wordt aangebracht en hoe daarover wordt geoordeeld. Nu eensluitende criteria in Nederland ontbreken op grond waarvan de discriminatoire achtergrond of het discriminatoire motief van een algemeen feit kan worden vastgesteld, bood een studie van zaken die expliciet door een beoordelaar bij het OM als discriminatoir waren aangemerkt en aan de rechter voorgelegd, eventueel een mogelijkheid om zulke beoordelingsfactoren te achterhalen. De eerste beslissing terzake van commune discriminatie is immers of hoe dan ook daarvan sprake is, wat ook de beweegreden vormt voor een verhoogde strafeis. Vervolgens kan men ook de daarop volgende beslissingen traceren, bijvoorbeeld wat de BOS-indicatie is en of de beoordelaar en daarna de zaakofficier die ook volgen. Uit de BOS-Polaris verzameling hebben wij voor de vijf arrondissementen alle zaken geselecteerd waarbij openlijk geweld, mishandeling of bedreiging was aangemerkt in de beoordeling. Zaken waarbij de artikelen 137c e.v. Sr in de beoordeling waren betrokken, zijn terzijde gelegd.

Besloten is de meest frequent voorkomende vorm van commune discriminatie, de eenvoudige belediging, eveneens buiten beschouwing te laten en de dossierstudie te beperken tot drie misdrijven: openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr), dreiging met enig misdrijf (artikel 285 Sr), en mishandeling (artikel 300 e.v. Sr). Dit om te voorkomen dat de aandacht onevenredig sterk zou komen te liggen op de eenvoudige belediging. Bij het uitvoeren van het dossieronderzoek naar de specifieke discriminatie was namelijk gebleken dat in een groot aantal zaken, naast de primair ten laste gelegde specifieke discriminatie, eenvoudige belediging als subsidiaire variant was opgenomen in de tenlastelegging. Bovendien was te verwachten dat in een eveneens substantieel deel van de commune geweldszaken belediging cumulatief ten laste gelegd zou zijn. Wij meenden hiermee voldoende te kunnen bepalen om welk soort beledigingen het gaat in de sfeer van discriminatiecriminaliteit. Bovendien is de belediging, wat openlijk gezegd is, een objectief te bepalen factor waar het om discriminatoire achtergronden of drijfveren gaat. Het was ons evenwel vooral ook te doen om de onzichtbare factoren die een beoordelaar ertoe brengen een delict als discriminatoir aan te merken.

27 In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de relatie tussen ernstige en minder ernstige commune discriminatie, onder andere aan de hand van de buitenlandse literatuur, de jurisprudentie en het onderzoek van de Monitor Racisme en Extremisme.

Van de 116 potentiële dossiers bleken 96 leverbaar. Verdere uitval – bijvoorbeeld doordat de zaak ook een specifiek discriminatiedelict bevatte en als zodanig al door ons bestudeerd was – betekende dat uiteindelijk 91 commune discriminatiezaken zijn bestudeerd, verdeeld over de parketten Amsterdam (18 zaken), Arnhem (36 zaken), Breda (26 zaken), Den Haag (11 zaken) en Rotterdam (2 zaken).²⁸ De werkwijze was dezelfde als bij het onderzoek naar specifieke discriminatie, zij het dat de codering werd aangepast. De DRC-codes – ontworpen voor specifieke discriminatie – bleken niet geheel bruikbaar. Ten aanzien van de afdoenings- en eisindicatie, afwijkingen daarvan in de beoordeling door het OM, de wijze van tenlastelegging en de conformiteit tussen eis en straftoemeting zijn extra variabelen ingevoegd.²⁹ En ook hier geldt dat de categorie context (met dezelfde variabelen als voor specifieke discriminatie) in de loop van het onderzoek is aangepast. De uit deze dossiers verzamelde data zijn op dezelfde wijze als hierboven voor specifieke discriminatie beschreven, door het Bonger Instituut te Amsterdam aan een kwantitatieve analyse onderworpen.

Nu nergens landelijke registratie van commune discriminatie plaatsvindt en wij evenmin op basis van de dossierstudie iets konden zeggen over de frequentie van discriminatiecriminaliteit (en zelfs niet over de frequentie van de vervolging daarvan), hebben wij een andere methode benut om te proberen toch tot een schatting te komen van het aantal zaken dat door het openbaar ministerie op landelijk niveau is afgedaan. In een schriftelijke enquête is aan de parketten gevraagd aan te geven hoeveel zaken betreffende commune discriminatie men in de periode 2000-2005 op jaarbasis heeft afgehandeld. In totaal zijn 100 vragenlijsten verzonden. Behalve de negentien arrondissementen, die ieder vijf vragenlijsten hebben ontvangen is op verzoek van het arrondissement Zwolle-Lelystad nogmaals vijf extra vragenlijsten toegezonden aan de locatie Lelystad.³⁰

De enquête bestond uit een korte vragenlijst met bijbehorende aanbiedingsbrief per respondent.³¹ Via een aanbiedingsbrief aan de hoofdofficieren van justitie is verzocht de vragenlijst uit te zetten onder parketmedewerkers die, gelet op hun werkzaamheden, ervaring zouden kunnen hebben met de

28 Naar het waarom van deze ongelijke verdeling, die overigens ook een aanwijzing is dat deze verzameling in ieder geval niet representatief is voor het land, kunnen we alleen gissen. Het is niet onmogelijk dat in de drie grote steden veel meer ervaring met commune discriminatiezaken bestaat, zodat de eerste beoordelaars bij het OM minder vaak BOS-Polaris hoeven te raadplegen, althans de elektronische versie ervan. Dan nog blijft het aantal van twee communediscriminatiezaken uit de door ons bestudeerde categorieën over vijf jaar voor Rotterdam meer dan raadselachtig.

29 Zie het Codeboek commune discriminatie, opgenomen als bijlage 3.

30 De reden voor dit verzoek lag in het feit dat de vragenlijst door het parket Zwolle slechts op de locatie Zwolle was uitgezet.

31 De enquête is als bijlage 4 opgenomen in dit boek.

afdoening van commune discriminatie. Behalve de vraag om in ieder geval de taakofficieren van justitie te benaderen werd het parket derhalve vrij gelaten in de keuze van respondenten. Toen bleek dat de respons te wensen overliet is door de portefeuillehoudende Procureur-Generaal een aanbevelingsbrief opgesteld aan de parketten, met het verzoek medewerking te verlenen aan de enquête. De uiteindelijke respons bleef echter laag: 34 van de 100 vragenlijsten werden geretourneerd. Een percentage van 34% is niet ongewoon onder professionelen. Problematischer was dat de respons niet evenwichtig was verspreid over de parketten. Vijf lieten weten te weinig interne expertise te hebben om de vragen te kunnen beantwoorden, terwijl bij parketten waar wel de vragenlijst was ingevuld, regelmatig werd opgemerkt dat men een bepaald antwoord bij gebrek aan kennis schuldig moest blijven. Bij sommige parketten konden de respondenten de hele onderzoeksperiode niet overzien, omdat zij er slechts kort werkten. Bij andere bleek uit het antwoord op vragen die de aard van commune discriminatie betroffen, dat men specifieke discriminatie beschreef. De schattingen liepen dan ook sterk uiteen. Hoewel mede om deze redenen de enquête niet bruikbaar bleek om enige uitspraak te doen over de omvang van commune discriminatie, heeft zij niettemin toch nuttige gegevens opgeleverd, vooral wat betreft de wijze waarop men aankijkt tegen het fenomeen discriminatiecriminaliteit en hoe daar in de strafrechtspleging mee omgegaan zou moeten worden. Die gegevens zijn dan ook bij het analyseren en waarderen van de overige onderzoeksresultaten verwerkt.

2.4.3 *Recidive*

Het onderzoek naar de recidive beoogde deze in kaart te brengen en te relateren aan de hoogte respectievelijk de modaliteit van de opgelegde straf en eventuele daderkenmerken, zowel landelijk (voor specifieke discriminatie, de commune wordt immers niet landelijk geregistreerd) als ook op dader-niveau voor beide vormen aan de hand van de bestudeerde dossiers. Het bleek echter onmogelijk om voor individuele daders het recidiveprofiel te bepalen. Wel is voor specifieke recidive een geanonimiseerd landelijk onderzoek uitgevoerd door de Recidivemonitor van het WODC, evenwel met dien verstande dat de recidivegegevens niet beschikbaar waren voor de gehele onderzoeksperiode, maar wel vanaf 1997 tot 2003.³²

Hoewel wij zelf tijdens het dossieronderzoek de antecedenten van verdachten hebben gecodeerd, zodat hun strafbare verleden wel bekend is, hebben wij geen gegevens over hoe het hen na de strafzaak waarop het dossier betrekking had, is vergaan. Dientengevolge kan geen duidelijk

32 Beijersbergen & Wartna, 2007.

antwoord worden gegeven op het tweede deel van de probleemstelling. Onderzoeksvragen 8 en 9, betreffende de mate van recidive na een veroordeling ter zake van discriminatie respectievelijk de eventuele relatie tussen recidive en straf/strafmodaliteit en daderkenmerken kunnen wij evenmin beantwoorden. Wel worden de landelijke recidivegegevens uit het WODC gerelateerd aan het beeld dat uit het dossieronderzoek ten aanzien van antecedenten van verdachten en daders naar voren komt.

Hoewel wij andere aspecten van de effectiviteit van de strafrechtspleging in Nederland niet in de onderzoeksopzet hadden betrokken en ons op bevindingen uit de buitenlandse literatuur wilden concentreren, was ons uit die literatuur wel een aantal zaken duidelijk geworden. Hoe men effectiviteit beoordeelt is niet alleen een kwestie van meetbare variabelen, maar is ook afhankelijk van wat men als de belangrijkste gronden voor strafbaarstelling ziet. Dit onderzoek heeft niet tot doel te bepalen wat die gronden (zouden moeten) zijn en wij doen daarover ook geen uitspraken. Toch meenden wij dat een indicatie van hoe men in de strafrechtspleging daarover denkt, wel een aanwijzing kan zijn voor hoe men de effectiviteit van het eigen optreden beoordeelt, en dus voor hoe men meent te moeten optreden. Die indicatie kan niet uit het dossieronderzoek worden afgeleid, en maar zeer ten dele uit de beleidsstukken ter zake. Mede om die reden is besloten dat, waar het recidiveonderzoek niet geheel kon worden uitgevoerd als voorzien, het onderzoek op andere wijze zou moeten worden uitgebreid.

2.5 Uitbreiding naar aanleiding van het literatuur- en dossieronderzoek

Hoewel op basis van het dossieronderzoek wel het eerste deel van de probleemstelling kan worden beantwoord, alsmede voor het overgrote deel ook de eerste zeven onderzoeksvragen, hebben juist de gegevens die het dossieronderzoek opleverde in combinatie met het literatuuronderzoek bij ons nog meer vragen doen rijzen. Die betreffen in de eerste plaats het aantal en het type zaken dat ter kennis van het openbaar ministerie komt, waarmee het optreden van de politie in beeld komt; in de tweede plaats de beweegredenen om bepaalde zaken te verbaliseren en vervolgen, om bepaalde straffen te eisen en, wat de rechter betreft, de omvang en modaliteit van opgelegde straffen; en in de derde plaats de mate waarin definities, percepties en meningen van de professioneel betrokkenen hun optreden bij de handhaving (mede) bepalen. Dit bracht ons ertoe een drietal nieuwe, hoewel samenhangende, vragen te formuleren, waarmee wij ook hopen een tipje van de sluier op te lichten van de sociale constructie van discriminatiecriminaliteit in Nederland:

- 1 Hoe ziet de politie haar rol in de bestrijding van discriminatiecriminaliteit en op grond van welke overwegingen besluit zij al dan niet naar aanleiding van een geconstateerd feit of aangifte te verbaliseren;
- 2 Welke criteria hanteren verbalisanten, officieren van justitie en rechters om te bepalen of sprake is van een algemeen feit uit discriminatoir motief begaan/met een discriminatoire achtergrond?
- 3 Hoe denkt men in het algemeen over de rol van het strafrecht bij de bestrijding van discriminatie?

Al bij aanvang van het onderzoek was bekend dat wij slechts een globaal, landelijk beeld zouden hebben van het aantal septs en transacties bij specifieke discriminatiezaken, aangevuld met reeds door het LECD uitgevoerd onderzoek naar beslissingen om niet te vervolgen.³³ Voor commune discriminatie kunnen de landelijke cijfers niet gekend worden; uit de door ons bestudeerde dossiers kan alleen worden afgeleid wanneer een officier van justitie besluit te transigeren en in tweede instantie toch dagvaardt, dan wel wanneer in eerste instantie tot vervolging wordt besloten (eventueel in weerwil van een BOS-indicatie om te transigeren). De achterliggende redenen voor het (niet) vervolgen zijn onbekend. Bovendien viel niet te verwachten dat wij uit de dossiers, anders dan in uitzonderlijke gevallen, de beweegredenen voor de eis of de motivering van de straftoemeting, zouden kunnen kennen (in het overgrote deel van de gevallen zijn dit politierechterzaken waarin mondeling vonnis wordt gewezen; in het dossier is slechts de uitspraak te vinden, niet de motivering). Daarnaast is ook de onderliggende reden voor de keuze voor een bepaalde wijze van tenlastelegging evenmin uit de dossiers kenbaar – al weer een enkele hoge uitzondering daargelaten. En ten slotte was onze verzameling dossiers niet landelijk representatief.

Met het oog hierop voorzag de onderzoeksopzet bij voorbaat in een tweetal groepsgesprekken of scenarioconferenties met leden van het openbaar ministerie en van de zittende magistratuur, teneinde het beeld van commune discriminatie te kunnen aanvullen. Besloten werd dit deel van het onderzoek uit te breiden en er tenminste één ook voor de politie te organiseren. Bovendien zou tijdens alle conferenties gevraagd moeten worden naar criteria die de respondenten aanlegden met betrekking tot commune discriminatie, en naar hun mening wat betreft de effectiviteit van hun eigen optreden en de rol die het strafrecht kan spelen bij de bestrijding van discriminatie in het algemeen. Daarnaast was al gaande het onderzoek de behoefte gegroeid om hoe dan ook met de politie in contact te treden en kennis te nemen van beleidsstukken van deze organisatie. Het ging ons om eventuele al bestaande protocollen of interne richtlijnen voor de afhandeling

33 LECD, 2005.

van aangiften van discriminatie, en ons is ook een tweetal documenten ter hand gesteld.³⁴ Daarnaast zijn er beleidsdocumenten en parlementaire stukken betreffende het politieoptreden in discriminatiezaken.³⁵ Onze voorlopige indrukken en bevindingen hebben wij ook voorafgaand aan, en mede in voorbereiding op, de scenarioconferenties voorgelegd aan mensen uit de praktijk. Er zijn dan ook, naast de groeps gesprekken, individuele gesprekken gevoerd met respectievelijk twee politiemensen (beiden als leidinggevende op het gebied van discriminatiebestrijding werkzaam), twee leden van het openbaar ministerie (een officier van justitie en een beleidsmedewerkster) en twee rechters (een voorzitter van een strafkamer bij een rechtbank en een rechter in de arrondissementsrechtbank met recente ervaring als politierechter).

2.5.1 Scenarioconferenties

Een scenarioconferentie is een soort groeps gesprek. Doel van de bijeenkomst is de deelnemers vrij met elkaar te laten praten over een bepaalde problematiek, met zo min mogelijk sturing door de gespreksleider. Diens rol beperkt zich ertoe het gesprek aan te zwengelen door middel van open, zeer algemene vragen, en vervolgens de deelnemers bij bepaalde onderwerpen te voeden met telkens een net iets andere casus waarover eventueel verschil van mening kan bestaan in de beoordeling ervan. Aan dit 'als dan' aspect ontleent het gesprek zijn naam van scenarioconferentie. Idealiter is het maximale aantal deelnemers zes en het minimumaantal drie; de duur van de conferentie is maximaal twee uur. Om onze deelnemers voor te bereiden is hen op voorhand een korte instructie toegezonden waarin algemene informatie werd gegeven over de opzet van het onderzoek en de plaats van de scenarioconferentie daarin. Voorts zijn ter voorbereiding open vragen geformuleerd die op kaarten zijn gezet, en die thema's betroffen die wij hoe dan ook aan de orde wilden hebben. Overigens stond geenszins vast hoe het gesprek zou verlopen.³⁶

De scenarioconferenties vonden alle plaats in april 2007, waarbij de selectie van de deelnemers werd overgelaten aan de contactpersoon bij de instantie zelf, met dien verstande dat wij vroegen mensen bij elkaar te brengen die ervaring hadden met de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie.³⁷ Met de politie te Amsterdam werden twee bijeenkomsten georgani-

34 Het Conceptprotocol afhandeling discriminatie politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam, januari 2006 en het evaluatieonderzoek naar het protocol van de politie Haaglanden, zie: Eitjes, 2002.

35 Zie daarover uitgebreid hoofdstuk 3, § 3.3.3.

36 Zie hoofdstuk 6 voor de resultaten van deze (groeps)gesprekken.

37 Dat laatste bleek voor de zittende magistratuur niet mogelijk (zie hoofdstuk 6).

seerd, eerst met politiefunctionarissen in actieve dienst (drie personen), en daarna met politiefunctionarissen in (opleiding voor) een kaderfunctie (acht personen). De scenarioconferentie met het openbaar ministerie vond (gelijktijdig) in twee verschillende groepen plaats van ieder zes personen, en maakte deel uit van het halfjaarlijkse overleg tussen de discriminatietakofficieren van justitie en advocaten-generaal die de portefeuille discriminatie beheren. Dit overleg werd georganiseerd door het LECD. Ten slotte is gebruik gemaakt van het aanbod van de Raad voor de Rechtspraak om vijf kwartier gebruik te maken van een vergadering van de commissie Rechts-eenheid. Het betrof individuele rechters (zes) die als lid van de voornoemde commissie bijeen waren. Alle conferenties zijn op band opgenomen en genotuleerd, en later uitgewerkt. Deze bijeenkomsten waren van grote waarde ter aanvulling van onze bevindingen uit de literatuur- en dossieronderzoeken en voor onze analyse daarvan; zij hebben ons ook nog duidelijker gemaakt hoeveel van dit onderzoeksterrein nog braak ligt. Van de resultaten wordt geanonimiseerd verslag gedaan.

2.6 Conclusie

De grote hoeveelheid data die wij uiteindelijk op bovenstaande wijze tot onze beschikking kregen, hebben wij geanalyseerd met het oog op de beantwoording van onze oorspronkelijke en aanvullende onderzoeksvragen. Dat betekent dat wij die gegevens zeker niet hebben uitgeput, in de zin dat aan de hand ervan veel meer te zeggen zou kunnen zijn dan waarvan wij hier verslag doen. Zo hebben we, om maar een voorbeeld te noemen, niet gekeken naar hoe vaak in een discriminatiezaak een vordering aan de burgerlijke partij werd toegewezen, hoewel vergoeding voor zowel materiële als immateriële schade in een aanzienlijk aantal zaken wordt gevraagd.³⁸ Omgekeerd hebben we niet alle vragen van dit onderzoek kunnen beantwoorden en leveren onze gegevens voor sommige anderen niet meer dan een indicatie op van zowel de gang van zaken als de problemen die in de praktijk spelen. Waar wij niet, of maar gedeeltelijk een antwoord hebben kunnen geven, is ons wel vaak duidelijk geworden welk nader onderzoek noodzakelijk is om de strafrechtelijke bestrijding van discriminatiecriminaliteit beter in beeld te krijgen, en in het slothoofdstuk doen wij dan ook suggesties daarvoor.

Voor het overige is het boek als volgt opgebouwd (waarbij wij aantekenen dat de bevindingen uit de literatuurstudie niet in een afzonderlijk hoofdstuk worden gepresenteerd, maar door het onderzoeksrapport heen

38 Onze indruk is overigens dat die niet vaak wordt toegewezen.

worden gerelateerd aan de onderzoeksresultaten). Het begint met een overzicht van de wijze waarop discriminatie in het strafrecht is geregeld en hoe dat nader door de rechter wordt geïnterpreteerd: de internationale verplichtingen waaraan Nederland moet voldoen en de voorstellen voor strafwetgeving en de handhaving daarvan die in Europees verband gedaan worden, de regeling met betrekking tot specifieke discriminatie in de artikelen 137c e.v. Sr en 429quater Sr, de bijzondere problematiek van de commune delicten met discriminatoire achtergrond en de beleidsregels die de handhaving nader invullen. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 komen de resultaten van het onderzoek aan de orde. In hoofdstuk 4 gaat het om specifieke discriminatie, te beginnen met een analyse van het LECD-bestand betreffende aard en frequentie van de verschillende afdoeningsbeslissingen van het OM en de modaliteiten in de rechterlijke uitspraken in zaken die ter zitting zijn aangebracht, vervolgens de resultaten van het dossieronderzoek, en tenslotte komt het vraagstuk van de recidive aan bod. Steeds worden deze bevindingen ter verdieping aangevuld met inzichten die aan de hand van de literatuur, maar vooral aan de hand van de individuele gesprekken en scenarioconferenties zijn verkregen.

Hoofdstuk 5 betreft het onderzoek naar commune discriminatie en is vooral gebaseerd op het door ons verrichte dossieronderzoek. Uitspraken over recidive na een veroordeling wegens een algemeen discriminatiefout is niet mogelijk; wel gaan wij in dit hoofdstuk kort in op de frequentie en soort van antecedenten die wij in de dossiers hebben gevonden. Ook hier geldt dat de data verder worden verdiept en aangevuld met gegevens uit de andere bronnen en vooral uit de scenarioconferenties. Omdat zij van bijzondere waarde zijn geweest voor de waardering van de kwantitatieve onderzoeksresultaten, de casuïstische problematiek die uit de dossiers spreekt en voor een vergelijking van de problemen die in de Nederlandse praktijk spelen met die in het buitenland, worden de scenarioconferenties zelf afzonderlijk in hoofdstuk 6 besproken.

Ten slotte bevat hoofdstuk 7 onze conclusies, die mede zijn verwoord in het licht van wat in hoofdstuk 1 aan de orde kwam. In dit concluderende hoofdstuk vragen wij ons af wat over Nederland gezegd kan worden betreffende de omvang en aard van discriminatiecriminaliteit, en de effectiviteit van de strafrechtelijke bestrijding daarvan. Voorts gaan wij in op een aantal dringende vraagpunten en geven wij aan wat, naar onze mening, met prioriteit nader onderzoek verdient.

Hoofdstuk 3

De regeling van strafbare discriminatie in Nederland

In dit hoofdstuk gaat het om de verschillende regelingen betreffende de omgang met discriminatie in de Nederlandse strafrechtspleging – overigens niet louter een nationale aangelegenheid maar mede bepaald door een aantal internationale verplichtingen, hoewel het bindende karakter daarvan verschilt. Wij beginnen daarom met een beschrijving van dat internationale kader. Vervolgens komt de Nederlandse wetgeving met betrekking tot specifieke discriminatie aan de orde, het verschil met de discriminerende commune belediging van artikel 266 Sr, en de wijze waarop de rechter de verschillende bepalingen interpreteert. Daarna wordt ingegaan op de beleidsregels (Aanwijzing en Richtlijn) die de officier van justitie sturen bij zijn/haar vervolgingsbeslissing, en op enkele regelingen die de politie zelf heeft opgesteld en die onder andere betrekking hebben op de registratie van zaken, het omgaan met aangiftes, en de samenwerking met OM en bestuur. Ten slotte wordt kort ingegaan op de problematiek van commune discriminatie, voor zover niet al beschreven in het kader van de commune belediging. In de concluderende paragraaf wordt de vraag gesteld in hoeverre de Nederlandse regeling voldoet aan de internationale eisen.

3.1 Het internationale kader

Twee dingen vallen op in zowel de literatuur over de internationale strijd tegen discriminatie als de veelheid van beleidsstukken die in de Europese context worden geproduceerd. Ten eerste is vooral rassendiscriminatie onderwerp van discussie en regeling en komen andere discriminatiegronden in internationaal verband minder vaak aan de orde. Ten tweede wordt wel steeds een holistische aanpak benadrukt, maar lijkt vooral strafrecht in de loop der jaren een vooraanstaande instrumentele rol te zijn toebedeeld in de strijd tegen racisme en discriminatie. Staten worden dan ook aangemaand steeds strengere strafrechtelijke regelingen te treffen en op de effectiviteit van de handhaving daarvan toe te zien.

3.1.1 De Verenigde Naties

De basis voor de strafrechtelijke regeling met betrekking tot discriminatie in Nederland is het Internationaal verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (*Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination – CERD*), van kracht sedert 1969 en geratificeerd door alle lidstaten van de Europese Unie.¹ Naast een algemene verklaring, bevat CERD bepalingen die de verdragspartijen verplichten onder andere door middel van strafwetgeving discriminatie te verbieden en te bestrijden. In artikel 4 wordt deze verplichting nader omschreven voor zover het gaat om de verspreiding van racistische ideeën, dan wel het aanzetten tot haat of gewelddadigheden, of het plegen daarvan. Partijen dienen

‘[...]

- 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;
- b. organisaties, alsook georganiseerde en alle andere propaganda-activiteiten die rassendiscriminatie in de hand werken en daartoe aanzetten onwettig te verklaren en te verbieden en deelneming aan zodanige organisaties of activiteiten als strafbaar bij de wet aan te merken;
- c. niet toe te staan dat overheidsorganen of overheidsinstellingen, hetzij op nationaal, hetzij op plaatselijk niveau, rassendiscriminatie bevorderen of daartoe aanzetten.’

Een meerderheid van de EU-lidstaten heeft inderdaad zulke wetgeving tot stand gebracht, en Nederland vertaalde zijn verplichtingen onder CERD onder andere in de artikelen 137c e.v. en 429quater Sr.²

1 New York, 7 maart 1966, Trb. 1966, 237; inwerkingtreding Nederland 9 januari 1972.

2 De wetgeving van de drie Europese landen die wij in ons literatuuronderzoek hebben betrokken, kwam al kort aan de orde in hoofdstuk 1. Onder andere België en het Verenigd Koninkrijk hebben destijds voorbehouden bij CERD gemaakt met betrekking tot de verenigbaarheid van artikel 4 met de vrijheid van meningsuiting. Zie voor het commentaar van de Commissie Gelijke Behandeling over de voortgang van de implementatie van CERD in Nederland: 2004-02, *Commentary of the Netherlands Equal Treatment Commission on the fifteenth and sixteenth Periodic Report of the Kingdom of the Netherlands on the implementation of the Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination* (CERD/C/ 452/ Add.3), www.cgb/cgb202.php.

Naast CERD bevat de zogenaamde *Durban Declaration*, die tot stand kwam als gevolg van de Wereldconferentie tegen racisme (*World Conference Against Racism – WCAR*) in 2001, toezeggingen die ook voor de lidstaten van de EU gelden.³ Zij zien op maatregelen om het niveau van racistisch geweld terug te brengen, en leggen veel nadruk op dataverzameling met betrekking tot discriminatiecriminaliteit en slachtofferhulp, en vooral strenge handhaving van de bestaande wetgeving en strafverhoging voor alle delicten uit racistische motieven begaan.⁴ Deze preoccupatie met strafrechtelijke maatregelen treft men ook aan in besluiten, aanbevelingen en maatregelen van de Europese instanties die het meer directe internationale kader vormen voor de Nederlandse situatie.

3.1.2 De Raad van Europa

Hoewel de Raad van Europa zich al jaren buigt over de problemen van (rassen)discriminatie en programma's heeft geïnitieerd op het gebied van non-discriminatie en gelijke behandeling, heeft hij zich pas de laatste jaren beziggehouden met discriminatiecriminaliteit.⁵ Uit de landenrapporten van ECRI (de commissie tegen racisme en intolerantie van de Raad van Europa, zie hoofdstuk 1) blijkt dat de effectiviteit – vooral gemeten in termen van (succesvolle) vervolgingen en redres voor slachtoffers – van wetgeving en beleid in de meeste Europese landen te wensen overlaat. In haar Algemene Beleidsaanbeveling nr. 7, roept ECRI dan ook op om het juridische instrumentarium ter bestrijding van racisme te versterken, onder andere door het strafrechtelijk sanctioneren van opzettelijk 'racistische' activiteiten.⁶

Racistisch wordt in de Aanbeveling gedefinieerd als 'het geloof dat gronden zoals ras, huidskleur, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afkomst, een rechtvaardiging vormen om een persoon of groep van personen te minachten, dan wel om een persoon of groep van personen superieur te achten'. In deel IV § 18 wordt vervolgens een reeks delicten opgesomd waaruit dat geloof blijkt.

3 De naam van de Conferentie doet anders vermoeden, maar de voorgestelde maatregelen betreffen niet alleen racisme: ook discriminatie wegens geslacht stond er hoog op de agenda.

4 Wij zagen in hoofdstuk 1 dat België en het VK wel een dergelijke strafverhoging wettelijk hebben vastgelegd, Duitsland en Nederland echter niet.

5 Coomber, 2003, p. 17.

6 Recommendation No. 7 van ECRI, www.coe.int/t/e/human_rights/ecri, en voor het commentaar op het concept van de Aanbeveling, de Commissie Gelijke Behandeling, CGB 2002-02, *Summary comments: Preliminary draft ECRI general policy recommendations no. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination* (juni 2002), www.cgb.nl/cgb200.php.

- a) het in het openbaar aanzetten tot geweld, haat of discriminatie;
- b) het in het openbaar beledigen of belasteren of
- c) het bedreigen van een persoon of groep van personen wegens ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afkomst;
- d) openbare, door racisme gemotiveerde uitingen van een ideologie die een groep personen hetzij superieur verklaart, hetzij devalueert of denigreert wegens ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationaliteit of nationale of etnische afkomst;
- e) het in het openbaar en met racistische motieven ontkennen, trivialiseren, rechtvaardigen of goedkeuren van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven;
- f) het met racistische motieven openlijk verspreiden, of het produceren of bewaren met het doel zulks openlijk te verspreiden, van geschriften, afbeeldingen of ander materiaal bevattende manifestaties van het bovenstaande onder a), b), c), d) en e).

Daarnaast bevatten de paragrafen 21 en 23 de aanbevelingen dat voor alle andere (commune) delicten een racistische drijfveer als strafverzwarende omstandigheid in de wet wordt opgenomen, en dat sancties effectief, proportioneel en preventief zijn. Deze ferme taal is deels ingegeven door het feit dat het belangrijkste Europese mensenrechteninstrument, het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) niet specifiek gericht is op discriminatie en racisme als een vorm van criminaliteit. Evenmin heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich in zijn jurisprudentie direct hiermee beziggehouden.

Het belang van het EVRM voor discriminatiecriminaliteit schuilt vooral in de plicht van de lidstaten zelf om zich te onthouden van discriminerende activiteiten en daarnaast hun burgers tegen discriminatie door anderen te beschermen. Aldus heeft het EHRM artikel 14 van het Verdrag geïnterpreteerd, dat discriminatie wegens een aantal met name genoemde gronden verbiedt.⁷ Staten zijn verplicht ervoor te zorgen dat die bescherming wordt gerealiseerd door middel van wetgeving, de handhaving daarvan en de effectieve opsporing van daders in geval van door discriminatoire motieven ingegeven misdrijven, enzovoort.⁸ Tegelijkertijd mogen zulke maatregelen niet in strijd komen met de overige door het EVRM gegarandeerde fundamentele rechten, en in het bijzonder het recht van vrije meningsuiting (artikel

7 Namelijk: geslacht, ras, huidskleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale afkomst, banden met een nationale minderheid, bezit, geboorte of andere status.

8 Zie bijvoorbeeld EHRM 23 september 1998, Appl. nr. 25599/94 (A. v. Verenigd Koninkrijk) en EHRM 13 juni 2002, Appl. nr. 38361/97 (Anguelova v. Bulgarije).

10) en van vereniging en vergadering (artikel 11). De artikelen 10 en 11 beschermen echter geen activiteiten die zelf gericht zijn op ondermijning van de fundamentele democratische rechtsorde die het EVRM beoogt te waarborgen.⁹

Artikel 14 EVRM is evenwel beperkt in de zin dat de bescherming die het biedt tegen discriminatie steeds gerelateerd moet zijn aan een van de overige rechten en vrijheden onder de Conventie. Dientengevolge komt het Europese Hof niet toe aan overwegingen betreffende een schending van artikel 14 wanneer het een van de andere rechten of vrijheden, het genot waarvan zonder onderscheid op de genoemde gronden door artikel 14 wordt gegarandeerd, geschonden acht. Daarenboven eist het Hof dat de individuele klager buiten elke redelijke twijfel aantoont dat sprake is van schending van artikel 14 door de betreffende staat. Pas dan verschuift de bewijslast naar de staat om aan te tonen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor zijn handelen of nalaten. Er is veel kritiek geleverd op de wijze waarop het EHRM omgaat met artikel 14.¹⁰ Het probleem is inmiddels gedeeltelijk opgelost door de inwerkingtreding op 1 april 2005 van het bijbehorende Protocol 12, dat in een zelfstandig gelijkheidsbeginsel voorziet, niet gekoppeld aan de overige beschermde rechten.¹¹ Op het moment van schrijven hebben vijftien staten (waaronder Nederland) het protocol geratificeerd, maar een aantal belangrijke lidstaten houdt zich afzijdig. Onder andere het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Frankrijk hebben niet getekend; Duitsland tekende wel, maar heeft niet geratificeerd.¹²

Al met al is artikel 14 EVRM, hoewel bindend, te beperkt in zijn reikwijdte voor de bestrijding van discriminatiecriminaliteit. Aanbeveling 7 van ECRI verplicht niet tot actie en heeft bovendien de kritiek uitgelokt dat zij te weinig rekening houdt met het noodzakelijke evenwicht tussen discriminatiebestrijding en fundamentele rechten, in haar verwarde definitie van racisme en overijverige maar weinig specifieke opsomming van te verbieden activiteiten: de Aanbeveling zou ‘laudably anti-racist but perhaps

9 In vele beslissingen heeft het EHRM bepaald dat de verspreiding van nazi- of soortgelijke totalitaire of racistische propaganda niet wordt beschermd door artikel 10, dan wel dat klachten tegen een verbod van die strekking op basis van artikel 17 EVRM (dat misbruik van recht verbiedt) ongegrond zijn. De bescherming van artikel 10 strekt zich vooral uit naar degene die bijvoorbeeld als journalist, geestelijke of kunstenaar/schrijver een legitiem en bonafide bijdrage levert aan het publieke debat. Dat geldt ook wanneer een ander door middel van het werk van een journalist (in bijvoorbeeld interview of talkshow) discriminatoire uitslatingen doet: die ander kan strafbaar zijn maar de journalist wordt door artikel 10 beschermd (zie bijvoorbeeld *Jersild v. Denemarken*, EHRM 23 september 1994, A 298).

10 Zie bijvoorbeeld de *dissenting opinion* van rechter Bonello in *Anguelova v. Bulgarije* (EHRM 13 juni 2000, Appl. nr. 38361/97).

11 conventions.coe.int (bezocht op 24 mei 2007); voor Nederland Trb. 2001, 18 en 173.

12 Zie over artikel 14 EVRM en Twaalfde Protocol: Gerards, 2004.

legally unsustainable' maatregelen behelzen.¹³ Er is echter een derde, en qua verplichtende strekking potentieel veel sterker Europees instrument in de sfeer van strafbare discriminatie, dat zijn oorsprong niet vindt in de Raad van Europa, maar in de Europese Unie: het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van bepaalde vormen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.¹⁴

3.1.3 De Europese Unie

In het verleden zijn pogingen om de lidstaten tot gecoördineerde strafrechtelijke actie te bewegen in de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat, weinig effectief gebleken.¹⁵ In 1999 echter werd artikel 29 toegevoegd aan het EU-Verdrag, waarbij de Europese Unie zich tot doel stelde racisme en vreemdelingenhaat te voorkómen en bestrijden door middel van nauwe politieke en judiciële samenwerking in strafzaken en approximatie van regelgeving. Een en ander in overeenstemming met het bepaalde in artikel 31(e), dat voorziet in maatregelen die minimumregels stellen betreffende de constituerende elementen van strafbare feiten en de daarbij behorende sancties. In 2001 zond de Europese Commissie vervolgens een voorstel voor een Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat naar de Raad van Ministers.¹⁶

Artikel 3a van het voorstel bevatte een definitie van racisme en vreemdelingenhaat: 'het geloof in ras, huidskleur, komaf, godsdienst of levensbeschouwing, nationale of etnische afkomst, als een bepalende factor in de afkeer jegens bepaalde individuen of groepen'. In artikel 4 werden de handelingen opgesomd die in alle lidstaten strafbaar zouden moeten zijn wanneer in het openbaar en met racistische doeleinden begaan:

- 1 het aanzetten tot geweld of haat;
- 2 belediging of bedreiging;
- 3 vergoelijking van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven;
- 4 ontkenning of trivialisering van de Holocaust op een wijze die de openbare orde waarschijnlijk zal verstoren;

13 Coomber, 2003, p. 24.

14 *Council Framework Decision on Combating Certain Forms and Expressions of Racism and Xenophobia by Means of Criminal Law*, Brussel, 19 juli 2007, 11522/07, Droipen 68.

15 Onder andere de *Joint Action on action to combat racism and xenophobia*, [1996] OJL185/5 naar aanleiding van een aantal gevallen waarin racistisch materiaal in landen werd geproduceerd waar zulks niet verboden was en van daaruit geëxporteerd naar landen waar dat wel het geval was.

16 COM(2001)664 final.

- 5 verspreiding van geschriften, beelden of ander materiaal die racistische uitingen bevatten;
- 6 en ten slotte, al dan niet in het openbaar of met een bijzonder racistisch oogmerk, het leiding geven of steun geven of deelnemen aan de activiteiten van een racistische groepering.

Artikel 6 stelde de maximumstraf voor deze delicten op niet minder dan twee jaar. In geval van andere delicten die uit motieven van racisme of vreemdelingenhaat worden begaan, zouden die drijfveren bij de straftoemeting als strafverhogende omstandigheden moeten worden beschouwd (artikel 8).

Het voorstel heeft aanzienlijke wijzigingen ondergaan in de loop van consultaties met het Europese Parlement en verschillende NGO's, en vooral tijdens onderhandelingen over de inhoud in verschillende commissies van de Raad.¹⁷ De belangrijkste problemen betroffen de definitie van racisme en vreemdelingenhaat die ook godsdienst als grond bevatte, de verenigbaarheid met de vrijheid van meningsuiting en het feit dat discriminatie als zodanig nergens werd genoemd. Verder hadden verschillende lidstaten (verschillende soorten) kritiek op talrijke meer gedetailleerde punten. Uiteindelijk kwam in 2003 een compromis tot stand, dat inmiddels op 19 juli 2007, al weer met enige wijzigingen, als het definitieve Kaderbesluit is gepubliceerd. Het is meer gestroomlijnd en minder dwingend van toon dan het concept (een punt dat in menige reactie een rol speelde).¹⁸

Met name wordt in de inleiding (sub (6)) gesteld dat de strijd tegen racisme niet uitsluitend een kwestie van strafrechtelijke maatregelen kan zijn, dat het Kaderbesluit beperkt is tot ernstige vormen van racisme en vreemdelingenhaat en dat volledige harmonisatie van wetgeving op dit moment onmogelijk is gegeven de verschillen in de (rechts)culturele tradities van de lidstaten. Deze zijn thans verplicht in strafbaarstelling te voorzien van een aantal opzettelijke openbare uitingen wanneer deze gericht zijn tegen een groep personen of een lid van een dergelijke groep die wordt gedefinieerd door een verwijzing naar ras, huidskleur, godsdienst, komaf of nationale of etnische afkomst. Van de oorspronkelijke zes door de Commissie geformuleerde delicten zijn nu overgebleven: het aanzetten tot geweld of haat (artikel 1a), ook door middel van geschriften, beelden of ander materiaal (artikel 1b); het vergoelijken, ontkennen of op grove wijze trivialisieren van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven als gedefinieerd in het Statuut van het Internationale Strafhof (artikel 1c); en

17 Zie voor een uitvoerige bespreking van de knelpunten: Bell, 2004, p. 34-37, en de reactie van het Europese parlement: *Report on the Proposal for a Council Framework Decision on Combating Racism and Xenophobia* (A5-0189/2002) final.

18 Zie noot 14.

misdrijven als gedefinieerd door het Tribunaal van Neurenberg (artikel 1d).¹⁹

Het staat lidstaten vrij die uitingen alleen strafbaar te stellen wanneer zij de openbare orde waarschijnlijk zullen verstoren, of bedreigend of beledigend zijn (artikel 1e) – waarmee zorgen omtrent de vrijheid van meningsuiting enigszins zijn weggenomen. De verwijzing naar godsdienst als discriminatiegrond betreft ten minste gedrag dat als dekmantel dient voor discriminatoire uitingen wegens ras, huidskleur, komaf of nationale of etnische afkomst (artikel 1f). De maximumstraffen dienen tussen één en drie jaar vrijheidsbeneming te liggen (artikel 3). In geval van commune criminaliteit ingegeven door motieven van racisme of vreemdelingenhaat, dienen lidstaten ervoor te zorgen dat deze als strafverzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat de rechter daarmee rekening kan houden (artikel 4) – waarmee strafverhoging niet meer verplicht is en dus niet meer wordt getornd aan de rechterlijke vrijheid bij de straftoemeting. Nog eens apart wordt opgemerkt dat het Kaderbesluit niet afdoet aan de plicht van de lidstaten fundamentele rechten te respecteren, en dat zij evenmin hun eigen constitutionele garanties op het punt van de vrijheid van meningsuiting en vereniging en vergadering hoeven bij te stellen (artikel 7). Lidstaten hebben twee jaar de tijd om de noodzakelijke maatregelen te nemen (artikel 10).²⁰

3.2 De Nederlandse strafwet

Naar aanleiding van de verplichtingen die onder CERD ontstonden, werden in 1971 de artikelen 137c e.v. in het Wetboek van Strafrecht opgenomen waarin specifieke discriminatie strafbaar is gesteld. Zij worden in deze paragraaf besproken. Het heeft weinig zin de uiteenlopende commune delicten die eventueel met discriminatoir motief kunnen worden begaan, allemaal apart te behandelen. Er is echter één uitzondering: de eenvoudige belediging, want artikel 266 Sr is een soort ‘schaduwbepaling’ van artikel 137c Sr. Hoewel zij zich niet tot elkaar verhouden als specialis/generalis, is duidelijk dat de bepalingen sterk verwant zijn. Beide delicten vormen wettelijke uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting: de eenvoudige belediging vindt zijn grondslag in de aantasting van de waardigheid van het individu, de discriminatoire belediging in de – in de belediging van het individu gelegen – aantasting van de waardigheid van de groep. Voor dat laatste is

19 Daarmee vallen andere gevallen van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven niet onder deze strafbaarstelling, al is niet uitgesloten dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn.

20 De artikelen 2, 5, 6, 8 en 9 betreffen respectievelijk: deelneming, de strafbaarheid van rechtspersonen en daarop toegespitste sancties, vervolging die niet afhankelijk mag zijn van klacht of aangifte, en jurisdictie.

dus iets extra's vereist, en het is voor de praktijk van groot belang, zij het niet altijd even gemakkelijk, om het onderscheid tussen artikel 137c en 266 Sr in de gaten te houden. Volgens het Handboek Discriminatie zou het bewijsrisico door het openbaar ministerie bij voorkeur moeten worden afgedekt via een primair/subsidiaire tenlastelegging. Hieronder wordt nader ingegaan op de wettelijke regeling van, en enige jurisprudentie betreffende specifieke discriminatie (artikelen 137c e.v. en 429quater Sr) en artikel 266 Sr. Voorbeelden uit de door ons bestudeerde dossiers dienen als illustratie. Voor een (veel) uitvoeriger verhandeling wordt verwezen naar het Handboek Discriminatie, dat voor deze paragraaf ook als leidraad diende.²¹

3.2.1 Strafbaarstelling van specifieke discriminatie

De strafbaarstelling van specifieke discriminatie als misdrijf tegen de openbare orde dateert van 1934 en werd tussentijds meermalen gewijzigd. De grondslag voor de strafbaarstelling – het tegengaan van publiekelijk gedane uitlatingen of andere uitingsvormen waardoor een inferieur beeld wordt geschetst van maatschappelijk kwetsbare groepen – heeft echter door de jaren heen niets aan betekenis ingeboet, zij het dat thans het mensenrechtelijke aspect veel meer op de voorgrond staat en de uiteindelijke schade aan de openbare orde in die termen wordt gedefinieerd.²² Het publiekelijk miskennen van de eer en waardigheid van een groep of het zonder rechtvaardiging onderscheid maken op grond van hun ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid of psychische, lichamelijke of verstandelijke handicap, impliceert een maatschappelijk onaanvaardbare miskennis van het gelijkheidsbeginsel. Immers, verboden zijn die vormen van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur die ertoe strekken, dan wel als gevolg hebben, dat de mensenrechten of de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijke leven worden aangetast, op welke rechten burgers op voet van gelijkheid aanspraak hebben (artikel 1 Grondwet jo 90quater Sr).²³

21 Dankers & Velleman, 2005.

22 De strafbaarstelling in 1934 was gericht tegen het opkomende antisemitisme waaraan aanhangers van het nationaal-socialisme publiekelijk uiting gaven, wat regelmatig ook tot openbare orde problemen aanleiding gaf in de zin van rellen.

23 Het gaat hier om horizontale doorwerking van de grondrechten. Frustratie daarvan als gevolg van discriminatie in de verhoudingen tussen burgers onderling, achtte de wetgever onaanvaardbaar (*Kamerstukken II* 1989-1990, 20 239, nr. 23, p. 3). Overigens kent deze notie van gelijkheid een bredere toepassing dan het strafrecht. In het bijzonder kan worden gedacht aan de Wet gelijke behandeling en de Commissie gelijke behandeling als orgaan van handhaving.

Niet verwonderlijk kent de strafbaarstelling van specifieke discriminatie een open karakter. Duidelijk is dat de internationale regelgeving een stempel drukt op de redactie van de bepalingen. Maar er is meer, want ook uit haar aard is discriminatie een moeilijk af te bakenen fenomeen. Of een uitlating, gebaar, geschrift en wat dies meer zij als discriminatoir kan worden gekwalificeerd, is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarom heeft de wetgever gekozen voor open strafbepalingen, opdat ruimte wordt gelaten aan de rechter. De rechtspraak heeft deze ruimte ingevuld via een zogenoemde ‘contextuele toetsing’.

3.2.2 Contextuele toetsing

De ‘contextuele toetsing’ als kader voor uitleg van de discriminatiebepalingen is binnen de rechtspraak ontwikkeld ten behoeve van de uitleg van artikel 266 Sr. Een zelfde toetsingskader kan ook worden gehanteerd voor de sterk aan de commune belediging verwante discriminatoire variant van artikel 137c Sr. Echter ook voor de uitleg van de overige discriminatiebepalingen (artikel 137d tot en met g Sr) biedt het kader uitkomst voor de strafrechter.

Toegespitst op de uitlating als meest voorkomende vorm van discriminatie, gaat het om drie opeenvolgende stappen: 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. Ook ten aanzien van de overige bestanddelen kan zo’n stappenplan worden uitgevoerd, met dien verstande dat sommige bestanddelen zich wat minder daartoe lenen. Toegespast op artikel 137c Sr mag duidelijk zijn dat bestanddelen als ‘in het openbaar’, ‘beledigend’ of ‘opzettelijk’ opener van aard zijn en dus eerder vatbaar voor contextuele toetsing dan bestanddelen als ‘ras’, ‘godsdienst’ of ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’. De inhoud van laatstgenoemde, de discriminatiegronden, wordt immers ook mede bepaald door de uitleg daarvan in internationale regelgeving. Maar ook hier kunnen de omstandigheden van het geval hun invloed doen gelden bij de vraag of het betreffende bestanddeel is vervuld.

Hieronder worden de afzonderlijke strafbepalingen besproken. De nadruk ligt daarbij op artikel 137c Sr als de meest toegepaste bepaling. Veel van wat daarover kan worden geschreven is van overeenkomstige toepassing op de andere bepalingen.²⁴

24 In geval van samenloop van artikel 137c en 137d Sr geeft het LECD de voorkeur aan het ten laste leggen van de laatst genoemde bepaling (Dankers & Velleman, 2005, p. 119).

3.2.3 Artikel 137c Sr: discriminatoire belediging

Artikel 137c Sr luidt:

- 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 personen, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Vooropgesteld moet worden dat artikel 137c Sr een uitingsdelict is: het gaat om publiekelijk kenbare, verbale of schriftelijke uitlatingen die opzettelijk beledigend zijn voor een groep mensen op wettelijk genoemde gronden. Omdat het bestanddeel ‘beledigend’ het hart van de strafbepaling vormt, wordt dat als eerste beschreven, waarbij vast zij opgemerkt dat het verschil met de commune belediging van artikel 266 Sr ligt in de schending van het gelijkheidsbeginsel als kernverwijt van de discriminatie. Hoewel een discriminatoire uitlating, evenals de belediging, gericht kan zijn tegen een individu, richt zij zich in geval van specifieke discriminatie op een groepskenmerk. Mét de belediging van het individu wordt ook de groep waartoe hij of zij behoort ‘beledigd’. Beoordeling van het discriminerende aspect van de belediging vormt daarmee ook de kern van de contextuele toetsing door de rechter, en hieronder lopen wij de drie vereiste stappen na. Vervolgens komen, mede in het licht van de context van de uitlating, de overige bestanddelen aanbod.

Beledigend

Bij de *eerste stap* moet de aard van de uitlating worden vastgesteld. In de context van artikel 137c Sr kan ‘beledigen’ worden verstaan als het ‘miskennen van de waardigheid van de groep’.²⁵ Niet strafbaar is het geven van kritiek op opvattingen en gedragingen; beledigend in de zin van artikel 137c Sr is slechts ‘het aantasten van de eigenwaarde of het in diskrediet brengen van de groep, *omdat* die van een bepaald ras is, of een bepaalde godsdienst belijdt of een bepaalde levensovertuiging is toegedaan’.²⁶ Aan dit criterium is op zichzelf snel voldaan, maar daarmee is niet gezegd dat een uitlating per

25 Noyon/Langemeijer/Rommelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 137c, aantekening 10, suppl. 132; Dankers & Velleman, 2005, par. 3.2.

26 *Kamerstukken II* 1969-1970, 9724, nr. 6, p. 4.

se discriminatoir is. Dat is immers afhankelijk van de context. Dankers en Velleman maken daarom onderscheid tussen uitlatingen die al naar de woordelijke betekenis grievend zijn, en die waarin het kwetsende karakter voortvloeit uit de context waarin deze bewoordingen zijn gebruikt. In het eerste geval kán sprake zijn van discriminatie, maar hoeft dat, gelet op de context waarin de uitlating werd gedaan, niet zo te zijn. In het andere geval ligt het precies omgekeerd: daar worden ogenschijnlijk niet beledigende bewoordingen discriminerend vanwege de context.

Stap twee betreft dan ook de beoordeling van die context, die vooral van belang is waar het gaat om uitlatingen die staan in het teken van het publieke debat en/of belijdenis van een godsdienstovertuiging.²⁷ Juist de laatste jaren heeft de Hoge Raad diverse malen geoordeeld dat ogenschijnlijk beledigende uitlatingen over een groep niet als discriminatie konden worden beschouwd, maar moesten worden begrepen als uiting van een geloofsovertuiging respectievelijk politieke overtuiging strekkende tot het leveren van een bijdrage aan het maatschappelijke debat.²⁸ ‘De vrijheid van godsdienst en van meningsuiting [kunnen] medebepalend [...] zijn voor het al dan niet aannemen van een beledigend karakter van – op zichzelf beschouwd kwetsende of grievende – uitlatingen’, aldus de Hoge Raad in het arrest Van Dijke.²⁹

Hiermee is niet gezegd dat de geloofsovertuiging of de politieke overtuiging een vrijbrief vormen voor het doen van grievende uitlatingen over bepaalde groepen. Niet de persoonlijke overtuiging vormt de disculpatiegrond, maar het feit de ‘uitlating van de verdachte van betekenis is voor een maatschappelijk debat’.³⁰ Een andere opvatting zou, zoals annotator Mevis stelt, met zich meebrengen dat men op grond van de persoonlijke geloofsovertuiging of politieke overtuiging eerder straffeloos kwetsende uitlatingen zou mogen doen om ‘daardoor met meer vrijheid aan een maatschappelijk debat deel te nemen’.³¹

De verdachte die tegen een groep Marokkanen, in het openbaar en kenbaar voor het publiek, ‘Eigen volk eerst!’ riep werd daarvoor veroordeeld. Hoewel de uitlating op zichzelf niet per se beledigend hoeft te zijn, werd deze dat wel vanwege de context. In de woorden van verdachte lag duidelijk een negatief oordeel over Marokkanen als bevolkingsgroep besloten, ertoe strekkende dat

27 Dankers & Velleman, 2005, par. 3.2.4.

28 Deze opvatting sluit aan bij de uitleg van artikel 10 EVRM door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Zie voor een bespreking van de betreffende jurisprudentie, Dankers & Velleman, 2005, hoofdstuk 12.

29 HR 9 januari 2001, NJ 2001, 203. In gelijke zin: HR 9 januari 2001, NJ 2001, 204 (Van de Wende) en Hof Den Haag 18 november 2002, LJN AF0667 (El Moumni).

30 HR 14 januari 2003, NJ 2003, 261, m.nt. Pme, r.o. 3.4.1.

31 HR 14 januari 2003, NJ 2003, 261, m.nt. Pme.

Marokkanen minder aanspraak op rechten hebben dan Nederlanders. Bijkomende factoren waren dat verdachte lid was van de Nederlandse Volksunie en een White Power teken in zijn portemonnee had.

Andersom kán een beroep op de context disculperend werken, maar dat verweer gaat, buiten de context van een bijdrage aan het maatschappelijke debat, bijna nooit op.³² Te denken valt aan het scanderen van leuzen als ‘ Hamas, Hamas, alle Joden aan het gas’ of ‘Kankerjoden’ in de context van een voetbalwedstrijd. Het discriminatoire karakter komt hier niet te vervallen omdat het in sportkringen gebruikelijke termen betreft. Niet het motief van de verdachte – de wens aanhangers van de ‘vijandige’ sportclub te beledigen – vormt de kern van de strafbaarstelling, maar de opzettelijke publieke kennisgeving van de minderwaardigheid van personen met een Joodse identiteit.

Na de vraag of de uitlating woordelijk al dan niet beledigend was, en hoe deze te beoordelen in de context, komt *stap drie* – de mate van grievendheid die in de uitlating besloten ligt, die overigens moet worden gezien in wisselwerking met de context.³³ Het feit dat de verdachte met zijn uitlatingen een redelijk belang nastreeft ontnemt daaraan op zichzelf nog niet het grievende karakter. De uitlating dient functioneel te zijn gelet op de strekking van het betoog, en niet onnodig te kwetsen. Dat laatste is in de ogen van de Hoge Raad niet snel het geval. Uitgangspunt is hier dat, waar het recht op vrije expressie aan de orde is, het strafrecht een terughoudende opstelling heeft te betrachten. Daarmee wordt echter geen vrijbrief verstrekt aan hen die zich menen te kunnen beroepen op een artistieke inslag.³⁴ Ook al strekt de uitlating ertoe een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat, een zekere functionaliteit mag haar niet vreemd zijn.³⁵ Immers, hoewel de vrijheid van meningsuiting een groot goed is mag zij geen vrijbrief zijn om onnodig te kwetsen: uitlating en doel dienen in redelijke

32 Noyon/Langemeijer/Rommelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 137c, aantekening 11, suppl. 132.

33 Dankers & Velleman, 2005, p. 37-38.

34 In die richting ging de opvatting van het Hof Amsterdam in het arrest Danslessen. Het hof oordeelde dat de zijns inziens beledigende uitlating niet kon worden toegeschreven aan de verdachte, maar aan een door hem gefingeerd personage. Die opvatting wordt door de Hoge Raad verworpen: HR 9 oktober 2001, NJ 2002, 76, m.nt. JdH (Danslessen).

35 HR 11 december 1990, NJ 1991, 313, r.o. 5.3 (Van Gogh). De Hoge Raad laat het oordeel van het hof in stand dat ‘de enkele omstandigheid dat de verdachte met zijn uitlatingen mogelijk een redelijk belang nastreefde de gewraakte passages niet het grievende karakter ontnam’, alsmede dat ‘die passages voor de strekking van het artikel allerminst onmisbaar waren’. De gewraakte passages zijn onnodig grievend en beledigend van aard. Het ging onder andere om de woorden ‘Wat ruikt het hier naar karamel. Vandaag verbranden ze alleen de suikerzieke Joden’.

verhouding tot elkaar te staan. Of dat zo is zal afhankelijk zijn van wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.

Zo kon de vrouw die uit protest tegen het huisvestingsbeleid van een woningbouwvereniging op het keukenraam van haar galerijflat de woorden ‘Blanke buren A.U.B.!’ kalkte, niet op clementie rekenen. Hoewel de tekst woordelijk niet grievend was, werd deze vanwege de context waarin zij werd gebruikt, namelijk een door overwegend allochtonen bevolkte woonomgeving, onnodig kwetsend geoordeeld.

Opzettelijk

Nu het bestanddeel opzet voorafgaat aan de overige bestanddelen beheerst het deze. Maar ook het bestanddeel ‘in het openbaar’ valt onder het opzetvereiste.³⁶ Van belang is in het oog te houden dat het opzet in de zin van artikel 137c Sr niet begrepen moet worden als het oogmerk.³⁷ De bedoeling van de verdachte hoeft niet aantoonbaar gericht te zijn geweest op belediging van de groep. Voldoende is als de verdachte het beledigende karakter van zijn woorden noodzakelijkerwijs moet hebben begrepen. Voorwaardelijk opzet, in de zin van het bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans volstaat. Aanknopingspunt voor het beoordelen van het opzet zijn de inhoud en vorm van de gebruikte bewoordingen, die objectief gezien beledigend moeten zijn voor een groep. Hoewel de persoon van de verdachte, in het bijzonder diens kennis over de strekking van de door hem gebruikte woorden, van invloed zou kunnen zijn op het aanvaarden van het opzet, wordt het voorwaardelijk opzet in de regel snel aangenomen. Verweren als ‘ik heb het niet zo bedoeld’ of ‘ik wist niet dat het zo kon worden opgevat’ tasten het opzet niet aan. Hooguit kunnen zij worden meegewogen in de strafafs/oplegging.³⁸

De jonge voetbalsupporter die ‘ Hamas, Hamas, alle Joden aan het gas’ had geroepen onder gelijktijdig uitbrengen van de Hitlergroet, vond geen gehoor bij de politierechter met het verweer dat hij niet wist waarvoor de term ‘ Hamas’ stond, noch wie Hitler was, althans welke kwalijke praktijken onder diens regime hadden plaatsgevonden. Blijkbaar was de rechter van mening dat ook deze jeugdige verdachte voldoende op de hoogte moest worden geacht van de beledigende aard van zijn uitlatingen.

36 Dankers & Velleman, 2005, p. 64.

37 Dankers & Velleman, 2005, p. 59.

38 Het LECD adviseert het opzet te specificeren in de strafafs. Het verdient aanbeveling in het requisitoir aandacht te besteden aan de vraag of sprake is van ‘willens en wetens’ aanvaarden van de belediging, of dat de verdachte slechts voorwaardelijk opzet had (Dankers & Velleman, 2005, p. 56).

Openbaarheid

Discriminatie in de private sfeer valt buiten de reikwijdte van het strafrecht. Voor toepassing daarvan is vereist dat de verdachte minstens de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat diens uitlating ter kennis komt van het publiek.³⁹ In de meeste gevallen is dat zo, ook als de openbaarheid slechts gering is.⁴⁰ Het gaat om de mogelijkheid dat het publiek kennis kan nemen, niet om de vraag of zulks daadwerkelijk is gebeurd. Maar die mogelijkheid moet er wel zijn.

En die ontbrak in de zaak waarin de verdachte in de beslotenheid van de surveillanceauto racistische opmerkingen maakte gericht tegen de agenten. Openbaar ministerie en rechter waren eenstemmig in hun oordeel dat niet voldaan was aan de vereiste openbaarheid.

Groep mensen

De belediging bedoeld in artikel 137c Sr moet betrekking hebben op een groep mensen, te begrijpen als ‘een verzameling mensen met een bepaalde eigenschap’.⁴¹ Dit sluit niet uit dat met het aanspreken van een individu ook de groep waartoe deze behoort beledigd kan worden. De vraag is dan hoe te redeneren wanneer een individu wordt beledigd op een groepskenmerk. In dat geval moet het gebruikte groepskenmerk samenvallen met één van de gronden genoemd in artikel 137c Sr, wil sprake zijn van discriminatie. Maar er is meer nodig: het groepskenmerk dat gebruikt wordt om de ander te beledigen, moet zijn te koppelen aan de groep.⁴² De aard en inhoud van de tot het individu gerichte belediging dient met zich mee te brengen dat de groep, waartoe het aangesproken individu behoort en die wordt beschermd door artikel 137c Sr, in diskrediet wordt gebracht.

39 Dankers, & Velleman, 2005, par. 3.3.

40 Overigens merken Dankers en Velleman op dat het minder opportuun kan zijn om te vervolgen indien sprake is van een geringe mate van openbaarheid; Dankers & Velleman, 2005, p. 202.

41 Dankers & Velleman, 2005, p. 73. Zie ook: Tekst en Commentaar Strafrecht, artikel 137c, aantekening 8 (Wedzinga), waar wordt vermeld dat de groep ‘een zekere objectieve herkenbaarheid’ moet bezitten.

42 Dankers & Velleman, 2005, p. 74. Anders: Noyon/Langemeijer/Remmeling, Wetboek van Strafrecht, artikel 137c, aantekening 2, suppl. 132: belediging van een groep is mogelijk ‘via belediging van individuele personen, mits deze groep in een gemeenschappelijke aanduiding is samengevat’. Naar onze mening verdient het standpunt van het LECD de voorkeur omdat het meer duidelijkheid geeft in de bewijs sfeer. Immers, juist uit de door het LECD voorgestane terugkoppeling naar de groep blijkt het motief, de opzet tot krenking van de groep als onderscheidend criterium met de eenvoudige belediging.

Bij een ruzie over opgestapelde kartonnen dozen op straat, merkt een Nederlander tegen zijn Turkse buren op: 'Kut Turken, ik ben jullie rotzooi zat. Jullie maken altijd troep, jullie maken van heel Nederland een troep'. Terwijl 'jullie maken altijd troep' nog op de buren als individuen kan slaan, kan 'jullie maken van heel Nederland een troep' niet anders worden begrepen dan tegen een bepaalde groep mensen ('alle Turken') gericht.

De kwestie van belediging van een groep of individu hangt samen met de objectivering van het voorwaardelijke opzet. Wellicht wilde deze man alleen zijn Turkse buren kwetsen, maar dat doet niet terzake. Zijn woorden kunnen niet worden misstaan.

Dat lag anders bij de bejaarde man die al jaren in onmin leefde met zijn homoseksuele buren en deze toevoegde: 'jullie zijn vieze flikkers, daar heb ik zo de pest aan'. Op de vraag van de rechter of hij begreep dat hiermee een hele groep werd beledigd, antwoordde hij: 'Maar het gaat niet om alle homo's, ik heb de pest aan hún.' Vrijspraak, wegens gebrek aan opzet.

Wegens

Het bestanddeel 'wegens' is belangrijk, omdat het de reikwijdte van artikel 137c Sr aangeeft. Met de invoeging van 'wegens' heeft de wetgever een causaal verband geïntroduceerd tussen de uitlating en het groepskenmerk. De memorie van antwoord vermeldt dat: 'Artikel 137c is (...) gericht tegen krenking op punten waarop niet meer kan worden geargumenteed en tegen aantasting in hetgeen voor het menselijke bestaan van fundamentele waarde is'.⁴³ Anders gezegd: de belediging moet erop gericht zijn de groep te diskwalificeren op een voor de groep fundamentele waarde of eigenschap. De belediging bedoelt te krenken omdat de aangeduide pers(o)on(en) van een bepaald ras, geloof, levensovertuiging of seksuele gerichtheid zijn, of lijden aan een psychische of fysieke handicap. In de regel zal het vereiste causale verband niet woordelijk uit de uitlating te halen zijn, maar ligt deze daarin besloten, en dat zal, waar nodig, aan de hand van de aard van de uitlating en de context moeten worden vastgesteld. Opmerkingen als 'Alle Chinezen [of enig als ras te kwalificeren groep] moeten het land uit' zijn aan te merken als discriminatie omdat daarin impliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat een bepaalde groep, in dit voorbeeld Chinezen, minderwaardig zou zijn. Het bestanddeel 'wegens' is vervuld wanneer sprake is van een belediging van een groep, die zich richt op een van de groepskenmerken – de discriminatiegronden – genoemd in artikel 137c Sr.⁴⁴

43 *Kamerstukken II* 1969-1970, 9724, nr. 6, p. 4; aangehaald in: Dankers & Velleman, 2005, p. 83.

44 Dankers & Velleman, 2005, p. 85.

Discriminatiegronden

Niet elke groep mensen is beschermd door artikel 137c Sr, dat de discriminatiegronden limitatief opsomt.⁴⁵ De wetgever heeft er destijds voor gekozen het begrip ras niet nader te omschrijven, maar dit over te laten aan de rechter. Aanknopingspunt vormt de ruime definitie van het begrip ras in CERD: het gaat om een groep mensen met een aantal gemeenschappelijke kenmerken waaronder fysieke eigenschappen, gedeelde taal en/of cultuur, gemeenschappelijk grondgebied en een gedeeld verleden.⁴⁶ Van zo'n groep is sprake wanneer een verzameling mensen zichzelf ziet als een groep met gemeenschappelijke afstamming, cultuur en tradities, of wanneer dat zo wordt gezien door de omringende samenleving.⁴⁷

Dat laat nog altijd ruimte voor interpretatie, en de vraag rijst hoe termen als 'buitenlanders', 'asielzoekers', 'vreemdelingen' of 'zwarten' te begrijpen. Er is immers geen homogene groep die zich herkent in het gezamenlijke etiket 'buitenlander' of 'vreemdeling'. Bij 'zwarten' ligt dat iets eenvoudiger, omdat wordt gerefereerd aan de huidskleur, die makkelijker in verband kan worden gebracht met het begrip ras. Maar ook dan blijft het een verzamelterm.

De eerder beschreven contextuele toetsing van de aard en inhoud van de uitlating in samenhang met de context waarin deze werd gedaan, brengt hier uitkomst.

Het gebruik van het woord 'buitenlanders' was zeker beledigend bedoeld in de zaak waarin de verdachte naar aanleiding van een aanrijding eerst de Turkse chauffeuse en haar passagier uitschold voor 'hoeren' om vervolgens de later gearriveerde politieagenten toe te voegen dat deze 'domme boeren waren, die buitenlanders helpen'. Beide uitlatingen werden afzonderlijk ten laste gelegd. De eerste als overtreding van artikel 137c Sr, de tweede als eenvoudige belediging (artikel 266 Sr). Wat 137c betreft is de indirecte koppeling tussen 'hoeren' en 'buitenlanders' binnen een contextuele toetsing voldoende om een koppeling met de groep aan te nemen.

Een aparte overweging verdient de vraag of Duitsers als ras in de zin van artikel 137c Sr kunnen worden gezien. Soms geeft het oorlogsverleden van

45 Het bestanddeel – de discriminatiegrond – lichamelijke en/of psychische handicap blijft in deze beschouwing onbesproken. Het werd pas op 1 januari 2006 in de wet opgenomen, en valt bovendien buiten onze onderzoeksperiode.

46 Noyon/Langemeijer/Remmelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 137c, aantekening 3, suppl. 132.

47 Dankers & Velleman, 2005, p. 89. Het begrip ras is inmiddels enigszins in diskrediet geraakt wegens zijn historische connotaties, maar ook omdat het geen wetenschappelijke basis heeft. Om die reden geven velen er de voorkeur aan te spreken over 'etnische afkomst', wat overigens ook beter overeenkomt met de in Nederland gehanteerde definitie.

de Duitsers aanleiding tot ressentimenten tot uitdrukking komende in discriminatoire uitlatingen. De vraag is dan of Duitsers een te beschermen groep vormen in de zin van artikel 137c Sr.⁴⁸ Het antwoord is afhankelijk van de vraag of met de uitlating of getoonde afbeelding beoogd wordt de minderwaardigheid van Duitsers als groep tot uitdrukking te brengen.

Deze ‘beschuldiging’ – en het daarin gelegen onderscheid naar ras – werd afgeleid uit de spontane aanval van een verdachte op een Duitser, naar aanleiding van een (volgens de verdachte) verkeerde verkeersmanoeuvre. Hij werd achtervolgd, bedreigd, zijn auto werd vernield en er werden beledigingen geuit die direct waren terug te voeren op zijn nationaliteit en het oorlogsverleden van de Duitsers.

Ook de grond *godsdienst/levensovertuiging* is ingevoerd bij de wetwijziging van 1971.⁴⁹ Het levert in de regel geen problemen op. Duidelijk is dat het moet gaan om een door de groep fundamenteel gedeelde overtuiging betreffende een te volgen levensstijl of levensfilosofie, waarmee het overigens ook kan samenvallen met ‘ras’. Aandachtspunt hier is wel de afstemming met de vrijheid van meningsuiting. Immers, juist het fundamentele karakter van de godsdienst respectievelijk levensovertuiging vraagt om wettelijke bescherming. Tegelijk moet kritiek op godsdienstige opvattingen en/of gedragingen mogelijk zijn in een democratische samenleving, ook als de betrokkenen zich daardoor beledigd voelen. Echter, wanneer de in algemene zin gestelde beledigende kwalificaties conclusies bevatten ten aanzien van de gelovigen als zodanig, wordt de grens overschreden.⁵⁰ Of dat het geval is, zal wederom aan de hand van de aard van de uitlating, de context en de mate van grievendheid moeten worden vastgesteld.

Datzelfde geldt voor de grond *hetero- of homoseksuele gerichtheid*. De wet beschermt niet elke seksuele gerichtheid en bij de redactie van artikel 137c Sr heeft de wetgever expliciet het oog gehad op hetero- en homoseksuelen (daaronder ook te begrijpen lesbiennes), waarbij het uiterlijke gedrag doorslaggevend is.⁵¹ Niet altijd richt de belediging zich echter op de homo-

48 Dankers & Velleman, 2005, p. 96.

49 Deze grond staat niet vermeld in CERD. De invoering was ingegeven door de wens tegemoet te komen aan de verwachte totstandkoming van een internationaal verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van godsdienstige onverdraagzaamheid en discriminatie. Dat verdrag is echter uiteindelijk niet tot stand gekomen (Dankers & Velleman, 2005, p. 98).

50 *Kamerstukken II* 1969-1970, 9724, nr. 6, p. 4; Dankers & Velleman, 2005, p. 99.

51 Oorspronkelijk opteerde de wetgever voor de algemenere formulering ‘seksuele gerichtheid’, bij een nota van wijziging werd dit gewijzigd in de term ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’, minder zuiver, omdat een lesbische gerichtheid onder homoseksualiteit wordt gebracht) maar daarmee is bijvoorbeeld wel pedofilie als te beschermen kenmerk uitgesloten; Zie Dankers & Velleman, 2005, p. 100; Noyon/Langemeijer/Remmelink, *Wetboek van Strafrecht*, artikel 137c, aantekening 5, suppl. 132.

seksuele gerichtheid waar het vrouwen betreft: zij – en in het bijzonder vrouwelijke agenten – krijgen ook regelmatig te maken met op hun sekse toegespitste beledigingen. Geslacht echter wordt niet als grond genoemd in artikel 137c Sr en is iets anders dan seksuele gerichtheid. Nu levert het uitschelden van een vrouwelijk slachtoffer voor ‘hoer’ of ‘kutwif’ hoe dan ook geen discriminatie op, maar hooguit eenvoudige belediging. Om te kunnen spreken van discriminatie is immers een koppeling nodig met de groep. Maar ook ‘jullie vrouwen zijn allemaal hoeren’ valt niet onder artikel 137c Sr. Al kon uit de context van de opmerking van de taxipassagier hierboven worden opgemaakt dat in zijn ogen buitenlandse (in dit geval Turkse) vrouwen kennelijk (seksueel) minderwaardig zijn, het gaat hier om discriminatie wegens ras, niet wegens geslacht.

3.2.4 Artikel 137d Sr: aanzetten tot haat en/of discriminatie

Artikel 137d Sr:

- 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, 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.

Anders dan artikel 137c Sr richt deze bepaling zich niet op discriminatie in de zin van belediging, het in diskrediet brengen van een groep. Doel van de bepaling is het tegengaan van discriminatie in de zin van een feitelijke achterstelling in de uitoefening van grondrechten. Dit volgt al uit de in artikel 90quater Sr gegeven definitie.⁵² In overeenstemming hiermee bevat artikel 137d Sr, anders dan artikel 137c Sr, niet het bestanddeel ‘beledigend’. Dat laat onverlet dat een achterstelling in de zin van artikel 137d Sr niet zelden beledigend zal zijn zodat sprake is van samenloop met artikel 137c Sr. Dankers en Velleman vermelden dat in dat geval gekozen kan

52 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 van 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 maatschappelijke leven, wordt teniet gedaan of aangetast.

worden voor het cumulatief ten laste leggen, of als twee afzonderlijke feiten.⁵³ Daarnaast rept artikel 137d Sr, naast ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’, van ‘geslacht’. De reden om geslacht niet op te nemen in artikel 137c Sr was destijds gelegen in de vrees dat daardoor de vrijheid van meningsuiting beperkt zou worden.⁵⁴ Het gegeven dat artikel 137d Sr niet ziet op het beledigende maar op het haatzaaiende karakter van de uitlating neemt dit gevaar weg. De wetgever beoogde met het opnemen van de term geslacht vooral geweld tegen vrouwen tegen te gaan. Inmiddels is in de rechtspraak uitgemaakt dat ook transseksualiteit daaronder kan worden begrepen. Hieronder lopen wij de bestanddelen van artikel 137d Sr na, voor zover deze niet al hierboven aan de orde kwamen.

Aanzetten tot haat

De term haat is afkomstig uit artikel 4 van CERD. Daaronder moet worden verstaan: een houding van vergaande vijandigheid, een gevoel van diepe afkeer voor een groep, gepaard gaande met de wens daartoe behorende personen nadeel toe te brengen. Het handelen of nalaten moet ertoe strekken publiekelijk een conflictueuze tegenstelling te schetsen tussen een bepaalde groep en de rest van de samenleving, door de beoogde groep af te schilderen als minderwaardig en gevaarlijk.⁵⁵ Hier kan aansluiting worden gezocht bij artikel 131 Sr: in beide bepalingen gaat het om het tegengaan van ongeoorloofde achterstelling die een bedreiging vormt voor de openbare orde.⁵⁶ Wat betreft artikel 137d Sr is die bedreiging gelegen in een feitelijke achterstelling van een groep mensen,⁵⁷ die in voldoende feitelijke bewoordingen moet worden beschreven in de tenlastelegging.

53 Dankers & Velleman, 2005, p. 108-109 en 120.

54 Dankers & Velleman, 2005, p. 119; discriminatie van vrouwen was volgens de wetgever primair terug te voeren op maatschappelijke opvattingen over de rol van de vrouw, en niet op belediging van vrouwen.

55 Dankers & Velleman, 2005, p. 110.

56 Tekst en Commentaar Strafrecht, artikel 131, aantekening 1 (Wedzinga). Overigens stellen Dankers en Velleman dat als gevolg van het verschil in redactie tussen artikel 131 en 137d geen generalis/specialis-verhouding bestaat; zij onderbouwen dit door te wijzen op het verschil in doel en strekking. Dit argument biedt echter onvoldoende steun voor het ingenomen standpunt: beide bepalingen strekken – op eigen wijze – tot bescherming van de openbare orde, en de plaatsing van beide bepalingen in de titel Misdrijven tegen de openbare orde bevestigt dit. Van belang ook is dat voor artikel 131 Sr geen onderscheid wordt gemaakt in waartoe wordt opgeruid (Noyon/Langemeijer/Remmelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 137d, aantekening 8, suppl. 132). De grond om geen generalis/specialis-verhouding tussen beide artikelen aan te nemen ligt ons inziens in de schending van het gelijkheidsbeginsel dat de kern vormt van de discriminatiebepalingen.

57 Anders: Dankers & Velleman, 2005, p. 112.

De overeenkomst tussen de artikelen 131 en 137d Sr blijkt ook uit het gemeenschappelijke bestanddeel ‘aanzetten’. In deze term ligt het (voorwaardelijke) opzet besloten: de dader moet op zijn minst de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat anderen door zijn uitlating tot haat, discriminatie of geweld worden bewogen.⁵⁸ Artikel 137d Sr is een formeel delict: de strafbaarheid ligt in de gedraging als zodanig, en of het daarmee beoogde effect is ingetreden is voor de strafbaarheid niet van belang. Wel is een element van opruiing vereist, af te leiden uit de aard van de uitlating, de eventuele onderlinge samenhang in het handelen, en de context waarin de uitlating is gedaan. Zo valt het enkele in bezit hebben van discriminerende teksten niet onder de reikwijdte van de bepaling.

De jeugdige politieke activist die op station Leiden CS pamfletten van de Nederlandse Volksunie stond uit te delen aan voorbijgangers werd vervolgd wegens overtreding van artikel 137d Sr. Het uitdelen van de pamfletten had ten doel anderen te enthousiasmeren om in woord en gebaar ongerechtvaardigd onderscheid te maken tussen groepen in de samenleving.

Het aanzetten tot haat of discriminatie is niet beperkt tot geschriften. Verbale uitingen, afbeeldingen of gebaren kunnen eveneens als aanzetten worden beschouwd. Aan artikel 137d Sr kan ook voldaan zijn wanneer *uitlatingen* aanzetten tot gewelddadig optreden tegen een of meer personen, mits de aanval haar grond vindt in een van de discriminatiegronden (zo kan het roepen van de leuze ‘ Hamas, hamas, alle joden aan het gas ’ ook overtreding 137d Sr opleveren). Overigens kan degene die anderen aanzet tot het gewelddadige optreden ook zelf daaraan deelnemen.

Een helder voorbeeld biedt de casus waarin een groep jongeren (jongens en meisjes), onder invloed van alcohol, elkaar onder het slaken van discriminatoire kreten ophitst om een willekeurige negroïde vrouw te mishandelen. De aanval wordt daadwerkelijk ingezet en de vrouw wordt flink mishandeld. De verdachten waren boos en verveeld omdat zij de trein naar huis hadden gemist.⁵⁹

Het aanzetten tot haat of discriminatie kan ook plaatsvinden door het in het openbaar tonen van een *afbeelding*, bijvoorbeeld in de vorm van bekladding door het aanbrengen van hakenkruizen of White Power-symbolen. Van belang daarbij is op welke plaats de bekladding heeft plaatsgevonden, zoals het bekladden van graven op een Joods kerkhof, of het schilderen van

58 Dankers & Velleman, 2005, p. 114. In Noyon/Langemeijer/Rommelink wordt opgemerkt dat ‘aanzetten tot’ een ruimer begrip is dan het uitlokken, in die zin dat het ook kan gaan om het stimuleren van discriminatoir gedrag waartoe de ander reeds het initiatief toe had genomen.

59 Overigens is in deze casus sprake van eendaadse samenloop tussen artikel 137c en 137d Sr; vanwege de groepscomponent en het gewelddadig karakter is gekozen voor een tenlastelegging op grond van artikel 137d Sr.

hakenkruizen op een synagoge. Maar ook zonder dat het doelwit van de bekladding speciale (discriminerende) betekenis heeft kan van artikel 137d Sr sprake zijn.

Zo werd de puber, die op zijn slaapkamerraam een hakenkruis en ‘White Power’ had geschreven, vervolgd en veroordeeld wegens overtreding van artikel 137d Sr.

Is het maken van een bepaald *gebaar* op zichzelf voldoende om te kunnen spreken van discriminatie? In de regel niet. Het brengen van een enkel gebaar, bijvoorbeeld de Hitlergroet, levert wellicht een eenvoudige belediging op, maar kan niet zonder meer worden gekwalificeerd als discriminatie. Dat is slechts het geval wanneer het gebaar ertoe strekt aan te zetten tot haat of discriminatie, (wederom) af te leiden uit de context waarin het gebaar werd gemaakt en de daarmee gepaard gaande uitlatingen en gedragingen. Overigens kan het brengen van een gebaar of het dragen van een teken ook vallen onder de werking van artikel 137c Sr (hierboven werd al gerefereerd aan de samenloopproblematiek). Maar ook dan geldt dat het enkele tentoonstellen van bedoelde symbolen of maken van gebaren niet per se strafbaar is, maar dat de context daartoe aanleiding kan geven: het tonen van afbeeldingen en het maken van gebaren die refereren aan discriminatoir gedachtegoed wordt pas strafrechtelijk relevant wanneer dit gebeurt in samenhang met het verbaal of schriftelijk uitdragen van het voornoemde gedachtegoed.⁶⁰

Een helder voorbeeld van zowel de samenloop, als de contextuele toetsing en daaraan verbonden betekenisverlening aan een gebaar, biedt de zaak van de verdachte die, staande op zijn balkon bij het voorbijgaan van een ‘stille tocht’ voor een Turks slachtoffer, een aantal maal de Hitlergroet brengt. Geattendeerd door omstanders werd ter aanhouding van de verdachte diens woning betreden, wat met enig geweld gepaard ging. Dat gaf de verdachte aanleiding om tegen de agenten ‘Sieg Heil’ te roepen. Het gebaar bezien in samenhang met de uitlating levert hem een veroordeling op grond van artikel 137c en 137d Sr op.

Gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen

Moet het aanzetten tot gewelddadig optreden gericht zijn tot een bepaalde groep, of valt ook het aanzetten tot geweld tegen één persoon daaronder? Waar de haat of discriminatie duidelijk gericht is tot een bepaalde groep is er geen probleem. Maar in het geval de haat of discriminatie zich richt op één individu kan ook van artikel 137d Sr sprake zijn, mits bewezen kan worden verklaard dat de aanleiding tot de aanval is gelegen in het feit dat het

60 Dankers & Velleman, 2005, p. 80-81.

slachtoffer tot een bepaalde – door de dader gehate – groep behoort.⁶¹ In het hierboven gegeven voorbeeld van de verveelde daders die een zwarte voetgangster op het station in elkaar slaan, bleek duidelijk uit de leuzen waarmee werd aangezet tot de gewelddadige aanval, dat deze was ingegeven door weerstand tegen de groep waartoe het slachtoffer behoorde.

3.2.5 Artikel 137e Sr: verspreiden van discriminatie

Artikel 137e Sr:

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

61 Dankers & Velleman, 2005, p. 113. Overigens stellen schrijvers, naar onze mening ten onrechte, dat uit Noyon/Langemeijer/Rommelink een andere mening zou blijken. Hoewel het commentaar duidelijk uitgaat van een meervoudsvereiste – derhalve van een groep mensen – wordt daaraan toegevoegd dat in het geval ‘de haat of discriminatie afstraalt op de groep waartoe het individu behoort’ artikel 137d Sr van toepassing wordt geacht. Dat standpunt lijkt inhoudelijk overeen te komen met dat van Dankers en Velleman.

De bestanddelen van artikel 137e Sr komen deels overeen met die van de twee voorgaande bepalingen. Ook hier gaat het om een in zijn context discriminerende uitlating die openbaar wordt gemaakt in de zin dat het publiek haar moet kunnen vernemen,⁶² terwijl de openbaarmaking moet strekken tot maatschappelijke diskwalificatie van een groep op dezelfde gronden als in artikel 137c Sr genoemd. Maar de hoedanigheid van verspreidingsdelict brengt wel een aantal bijzonderheden mee, en de betreffende bestanddelen worden hieronder besproken.

Ten behoeve van zakelijke berichtgeving

Omdat het om een verspreidingsdelict gaat, is het risico van botsing tussen het verbod en de vrijheid van meningsuiting in dit geval groter dan bij artikel 137c of d Sr, vooral wat betreft de persvrijheid. Het verspreiden van discriminatoire uitlatingen is dan ook toegestaan wanneer dit gebeurt ten behoeve van zakelijke berichtgeving, waarbij in eerste instantie moet worden gedacht aan journalistieke publicaties en voorlichting, maar ook aan wetenschappelijk werk, met dien verstande dat deze geen dekmantel mogen vormen voor het propageren van discriminatie.⁶³ Bij de beoordeling van de vraag of dat het geval is, mogen ook de kennelijke bedoelingen van de verdachte worden meegewogen. De strekking van diens handelen zal moeten worden afgeleid uit de context, in het bijzonder de wisselwerking tussen de openbaarmaker/verspreider en diens ‘publiek’. Maar niet alleen ‘beroepsverspreiders’ kunnen over de schreef gaan. Dan kan ook al snel sprake zijn van samenloop met de artikelen 137c en/of d Sr:

De Amsterdammer die via een eigen website op het internet en een e-mailbrief een heleboel haatzaaiende teksten verspreide gericht tegen ‘al die kankerislamieten’, werd dan ook gedagvaard en veroordeeld wegens overtreding van uitingsdelicten 137c, d en e Sr.

Naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden

Tegenover de extra bescherming die de bonafide publicist/verspreider geniet, staat de lagere drempel van het schuldvereiste van artikel 137e Sr. Dankers en Velleman beargumenteren op goede gronden dat artikel 137e Sr zowel de dolus (opzet) als de culpa (schuld) omvat. Waar ‘weten’ duidelijk opzet vereist, omvat de term ‘redelijkerwijs moet vermoeden’ zowel het voorwaardelijk opzet als de bewuste schuld.⁶⁴ In het laatste geval gaat het

62 Zie voor een beschrijving van relevante jurisprudentie: Dankers & Velleman, 2005, par. 3.4.

63 Dankers & Velleman, 2005, par. 5.2.2. Zie ook § 3.1.2 supra, waarin wordt verwezen naar: EHRM 23 september 1994, A 298 (Jersild v. Denemarken).

64 Dankers & Velleman, 2005, p. 133.

om omstandigheden die bij een eerste indruk moeten worden vermoed.⁶⁵ Bewezen moet dan worden dat de verdachte wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat:

- de uitlating beledigend is voor een groep mensen wegens hun ras of een van de andere wettelijke gronden;
- zo'n uitlating besloten ligt in het voorwerp dat hij doet toekomen, verspreidt of in voorraad heeft.

In de regel vloeit het vereiste weten of vermoeden voort uit de aard van de uitlating. Wanneer de verdachte aanvoert de inhoud van het door hem verspreide werk niet te hebben gekend, zou uit de omstandigheden kunnen worden afgeleid dat hij een redelijk vermoeden had over de inhoud. Indien dat zo is, moet vervolgens worden vastgesteld dat de verdachte wist of redelijkerwijs had moeten vermoeden dat die inhoud beledigend was. Uitgangspunt hierbij is de normale lezer.

Verspreiden en in voorraad hebben

Van 'verspreiden' is sprake wanneer een geschrift of een voorwerp in omloop wordt gebracht in het maatschappelijke verkeer. Het begrip 'voorwerp' mag ruim worden uitgelegd: het gaat om voorwerpen waarin schriftelijk of op beeld- of geluiddrager een discriminatoire uitlating wordt verspreid (niet alleen boeken, kranten, films en geluidsbanden, maar ook T-shirts, speldjes en emblemen, pamfletten, prentbriefkaarten en metalen badges). Verspreiden impliceert dat anderen dan de verdachte kennis kunnen nemen van de inhoud. Dankers en Velleman pleiten voor een ruime uitleg en haken aan bij de uitleg van het begrip verspreiden in artikel 240b Sr: van verspreiden is sprake wanneer de kring van degenen die kennis nemen van de uitlating vergoot wordt.⁶⁶

Het in voorraad hebben moet in dienst staan van de verspreiding en openbaarmaking aan anderen, waarmee de vraag rijst of sprake moet zijn van meer dan één exemplaar om te kunnen spreken van in voorraad hebben. Duidelijk is dat het in bezit hebben van een exemplaar voor eigen gebruik niet onder de reikwijdte van de strafbepaling valt. Degene die een exemplaar van *Mein Kampf* te koop aanbiedt maakt zich volgens Dankers en Velleman wél schuldig aan overtreding van artikel 137e Sr. Voorts wijzen schrijvers er op dat het bezit van een digitaal bestand vanwege de eenvoudige ver-

65 Noyon/Langemeijer/Rommelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 137e, aantekening 4, suppl. 132.

66 Dankers & Velleman, 2005, p. 139. Schrijvers nemen hier de uitspraak van het Hof Den Bosch van 20 november 2001 (Nieuwsbrief Strafrecht 2002, 19) als uitgangspunt. Het ging daar om de vraag of het wegzetten van digitale kinderpornografie op een gedeelde, en dus voor anderen toegankelijke site kon worden aangemerkt als verspreiden in de zin van artikel 240b Sr.

spreidbaarheid daarvan al snel duidt op het in voorraad hebben ter verspreiding.⁶⁷

De vraag of het bezit van nazi-paraferalia strafbaar is, behoeft afzonderlijke beantwoording.⁶⁸ Ook hier geldt dat het antwoord afhankelijk is van het soort voorwerp, de aard van de uitlating en de context waarin sprake zou zijn van verspreiding. Overigens geldt ook ten aanzien van nazi-paraferalia dat het enkele bezit ter eigen gebruik niet strafbaar is, evenmin als de verspreiding of openbaarmaking ervan ten behoeve van zakelijke berichtgeving. Onder dat laatste valt niet het te koop aanbieden van *Mein Kampf*. Of de aanwending ervan anders dan voor eigen gebruik strafbaar is, hangt af van met welk doel de tekst wordt geopenbaard en of dat doel valt te kwalificeren als zakelijke berichtgeving.

Die vraag lag voor in de zaak tegen de verdachte die *Mein Kampf* in bezit had om het naar eigen zeggen te gebruiken in het kader van voorlichting op scholen; hij werd vervolgd voor overtreding van artikel 137d Sr. De verdachte verweerde zich door te stellen dat hij het boek niet kon lenen bij de bibliotheek en dus was aangewezen op eigen bezit. Het verweer komt neer op een ontkenning van het bestanddeel ‘anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving’. De politierechter veroordeelt, maar conform de eis van het OM wordt volstaan met het uitspreken van een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel (artikel 9a Sr).

3.2.6 Artikel 137f Sr: steun verlenen aan discriminatie

Artikel 137f Sr luidt:

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.

Oorspronkelijk was steun verlenen aan discriminatoire activiteiten strafbaar gesteld als overtreding in het vervallen artikel 429ter Sr. In 1971 heeft de wetgever, ter implementatie van artikel 4a van CERD, gekozen voor de invoering van een opzetvariant. Dankers en Velleman vermelden dat artikel 137f Sr een ‘slappend’ artikel is; wellicht omdat dat de bedoelde gedragingen veelal ook vervolgbaar zijn onder de algemenere noemer van artikel 140

67 Dankers & Velleman, 2005, p. 140.

68 Dankers & Velleman, 2005, p. 143-145. Zie: Hof Den Haag, 23 mei 2007, LJN BA5702.

Sr.⁶⁹ Nu ook wij in het dossieronderzoek geen zaken ex artikel 137f Sr hebben aangetroffen, wordt volstaan met enkele opmerkingen.

Strafbaar is het deelnemen aan discriminatoire activiteiten of het actief ondersteunen daarvan. Het moet gaan om gezamenlijk handelen, waarbij de dader een wezenlijke bijdrage levert en/of sprake is van samenwerking met een groep wier optreden is gericht op discriminatie. Gedacht kan worden aan het financieren van een politieke groepering of het verrichten van diensten ten dien behoeve. Het op immateriële wijze steun verlenen is, gelet op de vrijheid van meningsuiting, straffeloos.

3.2.7 Artikel 137g en 429quater Sr: structurele discriminatie als misdrijf respectievelijk overtreding

Artikel 137g Sr:

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.

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 429quater Sr:

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.

Met dezelfde straf wordt gestraft hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van zijn 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 tenietgedaan of aangetast.

Waar het in de artikelen 137c tot en met f Sr gaat om bepaalde uitlatingen, wordt in artikel 137g respectievelijk 429quater Sr de discriminatoire uitsluiting strafbaar gesteld (niet alleen in de zin dat men verhinderd wordt een plaats te betreden, zoals in ‘uitsluiting bij de disco’ maar ook de uitsluiting

69 Dankers & Velleman, 2005, p. 150. Ook in Noyon/Langemeijer/Remmelink wordt een verband gelegd met artikel 140 Sr; Wetboek van Strafrecht, artikel 137f, aantekening 3, suppl. 132.

van werk die bijvoorbeeld het gevolg is van ontslag of de weigering een sollicitatie in overweging te nemen op grond van een groepskenmerk). Doel is het maken van feitelijk onderscheid op grond van ras (of zover het artikel 429quater betreft op verschillende gronden) met de daaraan verbonden achterstelling van grondrechten, tegen te gaan.

Ras v. meerdere gronden

Het valt onmiddellijk op dat artikel 137g, in tegenstelling tot artikel 429quater Sr en de overige discriminatiebepalingen, beperkt is tot de enkele grond ‘ras’. Een tweede, logisch verschil is gelegen in het ontbreken van het bestanddeel ‘opzet’ in artikel 429quater Sr. Het betreft hier een overtreding, die per definitie geen opzetvereiste bevat. Dit verschil heeft echter gevolgen voor de aard van de strafbare handeling: waar het opzet genoemd in artikel 137g Sr impliceert dat sprake is van directe discriminatie – het maken van het onderscheid is direct te herleiden tot het ras van het slachtoffer – is dat niet het geval voor artikel 429quater Sr. Daar kan het ook gaan om indirect onderscheid: de dader heeft niet willens en wetens onderscheid gemaakt maar zijn handelwijze heeft dat wel tot gevolg.⁷⁰

Duidelijk is dat de ‘kleur’ van het verwijt in geval van directe discriminatie anders is dan bij indirecte discriminatie. Indirect onderscheid kan bovendien gerechtvaardigd zijn door objectieve omstandigheden. Zo kan de portier van de discotheek zich bijvoorbeeld beroepen op de instructie van zijn werkgever om in het belang van de ordelijke gang van zaken bepaalde groepen niet toe te laten. Evident is dat hier een discriminatoir motief aan ten grondslag kán liggen, in welk geval artikel 137g Sr van toepassing zou kunnen zijn. Daarvoor zal dan echter voldoende bewijs voorhanden moeten zijn. Voor een objectieve rechtvaardiging van direct onderscheid lijkt geen ruimte te zijn.⁷¹

Politie en OM krijgen verreweg het vaakst met zaken van structurele uitsluiting te maken als het om de weigering van toelating tot horecagelegenheden gaat, in het bijzonder discotheken. Veel daarvan wordt met administratieve sancties afgehandeld in het zogenaamde deurenbeleid, maar er wordt ook wel vervolgd, soms als gevolg van een gerichte praktijktest door een Anti Discriminatie Bureau, al dan niet als controle op de correcte

70 Dankers & Velleman, 2005, p. 159-162, waarin verwijzingen naar parlementaire stukken en jurisprudentie. Het probleem van indirecte structurele discriminatie speelt maar zeer zijdelings een rol in het strafrecht, al was het alleen maar omdat bij het bestaan van objectieve factoren die onderscheid kunnen rechtvaardigen – bijvoorbeeld het (niet) voldoen van een kandidaat bij sollicitaties aan de vereiste criteria – het bewijs van discriminatie vrijwel niet te leveren is.

71 Dankers & Velleman, 2005, p. 167. Dat zou immers betekenen dat er een rechtvaardigingsgrond zou zijn voor het feitelijk gemaakte onderscheid wegens ras, hetgeen niet goed denkbaar is.

naleving van regionale beleidsafspraken.

Dat was het geval in de zaken tegen drie portiers die ieder afzonderlijk – en één van hen zelfs tweemaal – werden vervolgd wegens structurele discriminatie.⁷² Primair was overtreding van artikel 137g Sr ten laste gelegd, subsidiair van artikel 429*quater* Sr. Slechts één van hen werd veroordeeld wegens overtreding van artikel 429*quater* Sr. De anderen werden vrijgesproken bij gebrek aan bewijs. De gehouden praktijktest voldeed namelijk niet aan de objectieve criteria die daarvoor in het driehoeksoverleg waren afgesproken, zodat het opzettelijk maken van onderscheid op grond van ras niet kon worden vastgesteld.

3.2.8 Artikel 266 jo 267 Sr: eenvoudige belediging met eventuele strafverzwaring

Artikel 266 Sr:

- Elke opzettelijke belediging die niet het karakter van smaad of smaad-schrift draagt, hetzij in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding, hetzij iemand, in zijn tegenwoordigheid mondeling of door feitelijkheden, hetzij door een toegezonden of aangeboden geschrift of afbeelding, aangedaan, wordt, als eenvoudige belediging, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.
- Niet als eenvoudige belediging strafbaar gesteld zijn gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op zijn gericht ook in ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit.

Artikel 267 Sr:

De in de voorgaande artikelen van deze titel bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de belediging wordt aangedaan aan:

- het openbare gezag, een openbaar lichaam of een openbare instelling;
- een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening;
- het hoofd of lid van de regering van een bevriende staat.

Anders dan strafbare discriminatie is belediging niet gebonden aan bepaalde gronden, noch aan de openbaarheid. De eenvoudige belediging staat niet in de sleutel van de openbare orde, maar in de aantasting van de individuele

⁷² Deze zaken zijn afkomstig uit het arrondissement Breda. Zij waren het resultaat van een praktijktest van het plaatselijke Anti Discriminatiebureau op naleving van de beleidsafspraken neergelegd in het convenant 'Veilig uit'. Zie ook: Dankers & Velleman, 2005, p. 171.

waardigheid op welke grond dan ook.⁷³ Wat betreft de gronden waarop wordt beledigd mag een zekere gelijkstelling worden verwacht met artikel 137c Sr. Met andere woorden, om te kunnen spreken van eenvoudige belediging als vorm van commune discriminatie moet sprake zijn van het in het openbaar aantasten van de waardigheid van een persoon door te refereren aan diens ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, of psychische, lichamelijke of verstandelijke handicap. Het enige, cruciale verschil is gelegen in het ontbreken van de groepsconnotatie. De belediging kan zeer wel ingegeven zijn door onuitgesproken gevoelens van minachting voor de groep waartoe de beledigde persoon behoort, maar zolang die onuitgesproken blijven of niet op andere wijze voldoende duidelijk zijn, zal geen veroordeling ter zake van discriminatie kunnen volgen. Voor die gevallen is het raadzaam de tenlastelegging te splitsen in een primair (artikel 137c Sr) en subsidiair deel (artikel 266 Sr).

Wanneer een chauffeuse van Arabische afkomst wordt aangehouden in het kader van een alcoholcontrole weigert zij een blaastest en steekt een sigaret op om tijd te rekken. Op het verzoek van de politieambtenaar de sigaret uit te maken en mee te gaan naar het politiebureau reageert zij door de mannelijke agent uit te schelden, onder andere voor 'kut-Marokkaan'. Ten laste gelegd wordt overtreding van artikel 8 VVW respectievelijk overtreding van primair artikel 137c Sr en subsidiair artikel 266 Sr.

Bijkomend voordeel van openbaarheid als vereiste om te kunnen spreken van discriminatoire eenvoudige belediging, is dat daarmee ook de discussie over de 'andere feitelijkheid' is afgekaart. Anders dan bij discriminatie kan belediging plaatsvinden via een enkel gebaar, bijvoorbeeld door te spugen, een middelvinger op te steken of bananen te gooien naar iemand met een donkere huidskleur. Dergelijke gebaren zijn echter alleen beledigend als zij in tegenwoordigheid van de ander zijn gemaakt. Pas als zo'n gebaar, in tegenwoordigheid van de ander is gemaakt én voor het publiek kenbaar refereert aan een van de in de artikelen 137c e.v. Sr genoemde gronden zal sprake kunnen zijn van discriminatie.

Overigens impliceert een discriminatoire belediging van een groep, strafbaar gesteld in artikel 137c Sr, niet per se eenvoudige belediging. Daarvoor is vereist dat buiten de belediging van de groep een aanknopingspunt is te vinden met het individu dat zich als slachtoffer van eenvoudige belediging meldt en een klacht indient.⁷⁴ Het is, ook voor de praktijk, van belang erop bedacht te zijn dat eenvoudige belediging een klachtdelict is, terwijl voor artikel 137c Sr geen klachtvereiste geldt, al doet het delict zich vaak voor in de ogenschijnlijke vorm van de belediging van een enkele persoon.

73 Tekst en Commentaar Strafrecht, Artikel 266, aantekening 8b (Van Strien).

74 Dankers & Velleman, 2005, p. 189.

3.2.9 *Strafverhoging bij structurele discriminatie*

De artikelen 137c, 137d en 137e Sr kennen een tweede lid op grond waarvan strafverzwaring mogelijk is als het feit gepleegd wordt door iemand die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen. Voor de uitleg van ‘beroep of gewoonte’ heeft de wetgever aansluiting gezocht bij de betekenis daarvan in andere artikelen, in het bijzonder bij de artikelen 197c, 240b en 326a Sr. Het gaat om niet toevallig, herhaald handelen, waaruit een subjectieve gerichtheid van de dader blijkt om te discrimineren. Waar het gaat om discriminatie in de uitoefening van een beroep komt daar het oogmerk op winstbejag bij, te behalen uit de discriminatoire activiteiten.

Artikel 137g Sr is per definitie gericht op beroepsmatig handelen. Hiervoor geldt dat strafverzwaring alleen is toegestaan in geval sprake is van medeplegen. In dergelijke gevallen kan worden gedacht aan rechts-extremistische organisaties waarvan de leden tegen betaling werkzaamheden verrichten die aanzetten tot discriminatie.⁷⁵ De kwalificatie van het medeplegen van discriminatie als ‘structurele discriminatie’ is discutabel. Er hoeft immers geen sprake te zijn van herhaalde of beleidsmatige, dus structurele, uitlatingen. Toch heeft de wetgever gemeend dat het plegen van discriminatie in vereniging een extra verwijt oplevert, omdat de impact daarvan groter kan zijn.⁷⁶

3.3 **Buitenwettelijk kader**

Niet alleen de wettelijke bepalingen maar ook nadere regelgeving is van belang voor de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de strafrechtelijke handhaving terzake van discriminatie. Voor het openbaar ministerie gaat het om de Aanwijzing discriminatie, bevattende de ambtsinstructies opgesteld door het College van Procureurs-Generaal en de Richtlijn voor strafvordering discriminatie. In principe is ook de politie via de gezagsrelatie aan de Aanwijzing gebonden. En hoewel van landelijke eenvormigheid op politieniveau zeker (nog) geen sprake is, heeft de Raad van Hoofdcommissarissen in 2004 al wel aanwijzingen gegeven voor de aanpak van discriminatiecriminaliteit door de politie. Daarnaast hebben verschillende politiekorpsen regels opgesteld voor de afhandeling en verwerking van discriminatiezaken, het tegemoet treden van slachtoffers, enzovoort. Naast de regels vervat in de zogenaamde ‘Negen randvoorwaarden’ van de hoofdcommissarissen, wordt

⁷⁵ Dankers & Velleman, 2005, p. 101-102.

⁷⁶ Dankers & Velleman, 2005, p. 102.

bij wijze van voorbeeld hieronder een drietal initiatieven van korpsen zelf besproken: het evaluatieonderzoek uitgevoerd door het regiokorps Den Haag Haaglanden, het conceptprotocol afhandeling discriminatieklachten van het regiokorps Amsterdam-Amstelland, en het conceptprotocol dat door de regio's IJsselland en Twente is opgesteld.⁷⁷

3.3.1 *De Aanwijzing discriminatie en de Richtlijn voor strafvordering discriminatie*

Uitgangspunt binnen het Nederlandse systeem van strafvordering is het opportuniteitsbeginsel: de beslissing om al dan niet te vervolgen is uitsluitend aan het openbaar ministerie dat ten behoeve van het algemeen belang mag afzien van vervolging (artikelen 167 lid 2 en 242 lid 2 Sv). Aan deze beleidsruimte wordt in discriminatiezaken richting gegeven vanuit centraal niveau via de Aanwijzing discriminatie. Deze ambtsinstructie volgt op die van 1999, dateert in haar huidige vorm uit 2003 en is geldig tot 30 september 2007; naar verluidt op het moment van schrijven (juli 2007) is de tekst van de nieuwe Aanwijzing gereed.⁷⁸ Het openbaar ministerie heeft uitgesproken ambities waar het gaat om de bestrijding van specifieke discriminatie. De Aanwijzing vermeldt dat het strafrecht 'een wezenlijke bijdrage heeft te leveren aan de markering van wettelijke en morele normen'. Het openbaar ministerie dient zich een geloofwaardige en betrouwbare bondgenoot te tonen in de strijd tegen discriminatie, zeker daar het in de regel gaat om publiciteitsgevoelige strafzaken. In de strafmaat en de toonzetting van het requisitoir 'dient de volstreekte maatschappelijke afwijzing van discriminatie duidelijk naar voren te komen'.

Hoofregel (al in 1999 verwoord) is dat bij overtreding van de discriminatiebepalingen altijd een strafrechtelijke reactie volgt. In beginsel wordt er gedagvaard, althans indien de zaak zich redelijkerwijs technisch daarvoor leent. Alleen in lichtere zaken kan eerst een transactie worden aangeboden, bijvoorbeeld in het geval de discriminatoire uitlating werd ingegeven door de emotie van het moment en niet lijkt berusten op een achterliggende ideologie. 'In geen geval is eventueel martelaarschap of uitbuiting van de forumfunctie een argument om dagvaarding achterwege te laten.' In 2003 werd hieraan toegevoegd dat de opportuniteit van vervolging in beginsel is gegeven, en dat daarom de beslissing tot een beleidssepot 'met grote terughoudendheid dient te worden genomen'. Maar ook bij twijfel over de strafbaarheid is volgens het Handboek Discriminatie vervolging geïndiceerd met

77 Respectievelijk Eitjes, 2002; Politie Amsterdam-Amstelland, 2006. De gegevens betreffende Twente en IJsselland zijn afkomstige uit het interview dat met een van de portefeuillehouders discriminatie aldaar werd gehouden.

78 Bron: LECD. De Aanwijzing van 2003 verving die van 1999 (*Stcrt.* 1999, 61).

het oog op de rechtsvinding.⁷⁹ Waar nodig initieert de taakofficier ambtshalve een opsporingsonderzoek.

Voor de politie geldt als uitgangspunt dat in beginsel geen ruimte bestaat voor een politiesept: aangiften en klachten dienen te worden opgenomen om vervolgens nader te worden onderzocht, en moeten worden ingezonden aan het parket. Slechts bij uitzondering kan men daarvan afzien, een beslissing die bovendien moet worden voorgelegd aan het openbaar ministerie. Ook dit is een aanscherping ten opzichte van 1999: kon de politie voor 2003 volstaan met periodieke rapportages van zaken met onbekende verdachte of waaraan andere technische gebreken kleefden, thans moet actief onderzoek naar de identiteit van de verdachte worden gedaan.

Overigens staat het uitgangspunt van een actieve strafrechtelijke handhaving niet in de weg aan bestuurlijke samenwerking.⁸⁰ Aandachtspunten hier zijn discriminatie door de horeca, bij sportevenementen, binnen de woningsector en het tegengaan van discriminatie van homoseksuelen. Benadrukt wordt dat het van belang is zicht te krijgen op de lokale discriminatiepolitiek, wat registratie door de politie vereist ten behoeve van de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid.

In aanvulling op de Aanwijzing is een Richtlijn strafvordering voor discriminatie opgesteld.⁸¹ Daarin wordt via een puntensysteem een indicatie gegeven voor de wijze van afdoening en de te eisen strafmaat.⁸² Alvorens nader in te gaan op de inhoud daarvan volgt een beknopte beschrijving van het doel van dergelijke richtlijnen en de inrichting daarvan.

Het doel van een richtlijn ten behoeve van de strafvordering is om de officier van justitie in staat te stellen een passende afdoening te kiezen respectievelijk straf te eisen, maar ook om enige uniformering te bewerkstelligen in de door het openbaar ministerie geëiste straffen. Daartoe heeft men een beoordelingskader opgesteld waarin objectieve, niet aan de verdachte gerelateerde factoren staan beschreven die indicatief zijn voor de ernst van het delict en de te eisen strafmaat. Subjectieve factoren zijn, met uitzondering van de recidive, niet opgenomen in de richtlijnen, die niet vrijblijvend zijn: afwijken mag, maar vereist motivering.

79 Dankers & Velleman, 2005, p. 196.

80 Wat betreft de civielrechtelijke aanpak noemt de Aanwijzing enkel de mogelijkheid van civiele uitsluiting, als tegenhanger van een strafrechtelijk stadionverbod.

81 Richtlijnen voor strafvordering zijn opgesteld voor 80% van de veel voorkomende criminaliteit. Deze zogenoemde Polaris-richtlijnen worden sinds 1999 digitaal ondersteund via het Beslissing Ondersteunend Systeem (BOS). In de regel wordt het geheel aangeduid als BOS-Polaris. Zie voor nadere informatie: www.om.nl/beleid.

82 De richtlijn valt in zes delen uiteen, drie betreffende discriminatie door natuurlijke personen en drie betreffende discriminatie door rechtspersonen. Voor iedere categorie geldt dat deze weer is onderverdeeld in een richtlijn strafvordering betreffende artikel 137c en 137d Sr respectievelijk 137e en 137f en 429quater Sr.

De richtlijnen hebben een vaste structuur. Als eerste aandachtspunt geldt het aantal toe te kennen basispunten, waarbij aanknopingspunt de objectieve ernst van het delict is. Ieder basispunt staat voor 22 euro aan transactie of boete, een dag gevangenisstraf – of in geval de verdachte daarvoor in aanmerking komt – twee uur taakstraf. Al naar gelang het aantal toegekende sanctiepunten is een wijze van afdoening geïndiceerd: tot 30 sanctiepunten volgt in beginsel een geldtransactie, van 31 tot en met 60 sanctiepunten kan een taakstraf worden aangeboden en bij meer dan 60 sanctiepunten is dagvaarding geïndiceerd. Tot een maximum van 120 sanctiepunten kan ter zitting een taakstraf worden geëist. Ligt het aantal sanctiepunten dat werd berekend hoger, of is er een contra-indicatie voor een taakstraf (bijvoorbeeld het feit dat de verdachte eerder daartoe werd veroordeeld) dan is gevangenisstraf de aangewezen modaliteit. Vanaf 180 geldt dat de sanctiepunten een andere waarde krijgen: bij 181 tot en met 540 punten staat een sanctiepunt voor een half sanctiepunt, boven de 541 staat een sanctiepunt gelijk aan een kwart sanctiepunt.

Het aantal basispunten genoemd in de Richtlijn voor strafvordering discriminatie varieert al naar gelang de verschillende vormen van discriminatie: van tien punten voor overtreding van artikel 137c Sr tot vijf punten voor overtreding van artikel 137f of 429quater Sr. Dit is slechts de ondergrens, en vervolgens moet worden nagegaan hoeveel punten bijgeteld moeten worden op grond van de bijzonderheden van de voorliggende strafzaak. Extra punten worden toegekend wanneer sprake is van georganiseerd en/of propagandistisch optreden (tien punten). Daarnaast geldt een aantal delictspecifieke factoren: was er een afhankelijke situatie, was er samenhang met een sportevenement of betrof het medeplegen (ieder goed voor een verhoging van de strafeis met 25%)? Tenslotte kan ook de recidive het aantal strafpunten opschroeven (eenmalige recidive: 10% verhoging van de strafeis, herhaalde recidive 20% verhoging). Wanneer sprake is van strafbare poging is vermindering van de eis met eenderde geïndiceerd.

De uitkomst van deze berekening wordt geadministreerd in COMPAS. Ook het voornemen van de beoordelaar om het advies te volgen, dan wel voor een andersoortige afdoening of strafmaat te kiezen wordt geregistreerd. De Richtlijn strafvordering discriminatie geldt slechts in geval van specifieke discriminatie.

3.3.2 Enige regelgeving op politieniveau

Richtinggevend voor het beleid van de politie zijn de negen randvoorwaarden van 14 januari 2004, opgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen.⁸³

- Minsten één maal per jaar moet de discriminatiebestrijding worden geagendeerd in de regionale driehoek;
- In het korpsjaarplan moet antidiscriminatiebeleid zijn opgenomen;
- De Aanwijzing discriminatie dient te worden geïmplementeerd in de korpsen;
- Er dient periodiek overleg te worden gevoerd over discriminatiecriminaliteit tussen politie, OM, ADB's en gemeenten, bij voorkeur minimaal zes keer per jaar;
- Per korps dient een contactpersoon discriminatie te worden benoemd;
- De registratiesystemen dienen te worden verbeterd;
- Het probleem van de onacceptabele behandelingstermijn dient te worden opgelost;
- Per korps dient een privacyprotocol met betrekking tot de uitwisseling van gegevens tussen OM, politie, ADB en gemeenten te worden opgesteld;
- Ook een reactieprotocol voor discriminatiezaken naar aanleiding van aangiften moet worden ontwikkeld.

Het streven destijds was deze negen voorwaarden, ontwikkeld door het Landelijk Bureau Discriminatiezaken, vóór 1 juli 2004 te hebben verwezenlijkt waarna een evaluatie had moeten volgen. Vastgesteld kan worden dat dit niet is gelukt, wat niet echt verwonderlijk is gelet op de korte termijn gegend voor uitvoering.⁸⁴ Aangrijpingspunt voor de aanpak van discriminatiecriminaliteit vormen de prestatiecontracten met de politie, waarover afspraken zijn gemaakt in het landelijk politiekader 2007. Bekend is dat dertien korpsen in 2006 een korpsjaarplan hadden, dat tien korpsen de Aanwijzing hebben geïmplementeerd (hoe wordt niet vermeld) en elf korpsen deze grotendeels hebben ingevoerd (hier wordt evenmin gespecificeerd).⁸⁵ Voorts is bekend dat op enkele politiekorpsen contactpersonen discriminatie zijn aangesteld en dat op districtsniveau zogenaamde taakaccenthouders zijn benoemd. Ook vindt in den lande overleg plaats tussen de politie en overige betrokken ketenpartners, onder andere via het zogeheten

83 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 200, VI, nr. 158, p. 8, Vaststelling begroting ministerie van Justitie.

84 *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 300, VI, nr. 26, p. 3, Vaststelling begroting ministerie van Justitie.

85 *Kamerstukken II* 2006-2007, 30 950, nr. 2, p. 7, Rassendiscriminatie. Zie eerder: *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 950, nr. 1, p. 19.

casusoverleg. Ten slotte hebben enkele korpsen een reactieprotocol voor discriminatiezaken opgesteld. Doel daarvan is niet alleen een adequate afhandeling van discriminatiezaken op politieniveau, maar ook bewustwording van opsporingsambtenaren op straat en van het middenkader. Pas wanneer een ieder ervan is doordrongen dat discriminatie een probleem vormt, zullen politiemensen discriminatiecriminaliteit herkennen, zal de aangiftebereidheid van slachtoffers toenemen, en zal het probleem door middel van registratie in kaart kunnen worden gebracht.⁸⁶ De Raad van Hoofdcommissarissen heeft dan ook inmiddels opdracht gegeven dat vanaf 2007 elk korps een eigen plan van aanpak moet hebben, dat zich op veel meer zaken dient te richten dan alleen hoe te handelen bij een klacht over discriminatie.

Een enkel politiekorps liep de afgelopen jaren vooruit op deze beleidsvoornemens. Zo had de politie in de regio Haaglanden reeds in 2002 de eigen praktijk geëvalueerd, en geconstateerd dat sprake was van knelpunten in de uitvoering betreffende de afhandeling van discriminatieklachten en dat de praktijk niet voldeed aan de in de Aanwijzing gegeven instructies. De gemankeerde registratie, het niet actief verbaliseren noch opsporen van discriminatie en gebrek aan overleg tussen politie en openbaar ministerie belemmerden het in beeld brengen van de discriminatieproblematiek.⁸⁷ Ook werd een tekort aan kennis bij de politie gesignaleerd. Opvallend is de voorkeur voor een terughoudende opstelling van het strafrecht die doorklinkt in deze evaluatie. Geconstateerd wordt dat veel van de discriminatie betrekking heeft op verbale uitingen tussen burgers onderling, waardoor bemiddeling in zo'n geval te verkiezen is boven een strafrechtelijke aanpak, die mogelijk escalerend zal werken. Gepleit wordt om binnen het landelijke beleid ruimte in te bouwen voor bemiddeling.⁸⁸

Die ruimte is er, afgaande op het Nationaal actieplan tegen racisme, want hoewel als uitgangspunt geldt dat 'daar waar het gaat om discriminatie met bedreiging en geweld een harde aanpak door optreden van de politie en actief vervolgingsbeleid van het OM noodzakelijk [is]', is 'een gedegen, maar niet strafrechtelijke aanpak middels de sociaal maatschappelijke kant van de politie, bijvoorbeeld als mediator bij burenc conflicten, eveneens essentieel'.⁸⁹

86 Ten behoeve van dat overzicht is men bezig het systeem 'Blue View' in te voeren, waardoor centraal in de systemen van de regiokorpsen kan worden gezocht naar discriminatiezaken; *Kamerstukken II* 2006-2007, 30 950, nr. 1, p. 22, Rassendiscriminatie.

87 Eitjes, 2002, p. 8-9.

88 Eitjes, 2002, p. 12.

89 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 200, VI, nr. 21, p. 7, Nationaal actieplan tegen racisme/Nederland. Zie ook: *Kamerstukken II* 2005-2006, 30300, VI, nr. 26, p. 5, Vaststelling begroting ministerie van Justitie.

Een andere regio waarin de politie volop bezig is met het uitvoeren van de negen randvoorwaarden is het regiokorps Amsterdam-Amstelland. Daar heeft men een discriminatieprotocol ontwikkeld dat zal worden geëvalueerd om te bezien in hoeverre het zich leent voor invoering bij de andere regiokorpsen.⁹⁰ Ook dit reactieprotocol richt zich, evenals het Haagse, op vergroting van de toegankelijkheid van de politie voor discriminatieklachten en daarmee op verhoging van de aangiftebereidheid. Middelen daartoe zijn het verbeteren van het intakeproces bij melding en aangifte, het voeren van structureel overleg tussen politie en openbaar ministerie en het aanleveren van door de politie ontvangen meldingen en opgestelde aangiftes aan het openbaar ministerie. Voorts wordt ook de noodzaak tot samenwerking met lokale instanties benadrukt.⁹¹ Qua uitgangspunten sluit het Amsterdamse protocol nauw aan bij de Aanwijzing discriminatie. Gepleit wordt voor een actieve strafrechtelijke handhaving als middel om het vertrouwen in de rechtsstaat te behouden en er wordt benadrukt dat discriminatoire belediging van politieambtenaren actief moet worden aangepakt.⁹²

Doel van het protocol ook is de afdoening te stroomlijnen en te zorgen dat een helder beeld ontstaat van het aantal meldingen en aangiftes betreffende discriminatie. Om dat te bewerkstelligen geeft het protocol een handleiding over wat discriminatie inhoudt en hoe te handelen bij melding daarvan of ambtshalve kennisname. Via een gedetailleerde instructie en voortdurende nadruk op terugkoppeling wordt getracht te voorkomen dat in een latere fase bewijsproblemen kunnen ontstaan. Ook zijn in ieder district taakaccenthouders aangesteld. Voorts wordt ter bevordering van de deskundigheid een training 'Discriminatie Gesignaleerd' georganiseerd. De informatieoverdracht tussen politie en openbaar ministerie wordt gewaarborgd via inschakeling van de zogenoemde 'hoppers' (hulpofficieren parketsecretarissen), die tot taak hebben de politie aan te sturen en als vraagbaak te dienen. Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan discriminatie door politieambtenaren, zowel extern (naar het publiek toe) als intern (onder elkaar).

Tenslotte kunnen ook de ontwikkelingen bij de politie IJsselland en Twente worden genoemd. Ook daar wordt gewerkt aan bewustwording via trainingen en bijeenkomsten, en ook hier wordt een reactieprotocol voorbereid, dat zeer uitvoerig is en ongeveer dezelfde gedragslijn voorschrijft als die waarlangs de Engelse politie thans opereert: als een aangever meent dat sprake is van discriminatie, moet het feit als discriminatoir worden geregistreerd.

90 *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 300, VI, nr. 26, p. 6, Vaststelling begroting ministerie van Justitie.

91 Politie Amsterdam-Amstelland, 2006, p. 5-6.

92 Politie Amsterdam-Amstelland, 2006, p. 23.

Vervolgens gaat de zaak naar de hulpofficier die er nader naar kijkt, en dan naar de afdeling die zaken klaar maakt voor justitie. Een periodieke controle via een trefwoordenlijst dient om eventuele gemiste discriminatiezaken te achterhalen en waar mogelijk de fout te repareren. Een sepotbeslissing (door politie of OM) wordt steeds door de politieambtenaar die de oorspronkelijke aangifte optekende, persoonlijk aan de aangever meegedeeld.

3.4 Commune discriminatie

Commune discriminatie vormt een verzamelterm voor allerhande commune delicten die (mede) zijn ingegeven vanuit een discriminatoir motief. Het kan gaan om ernstige misdrijven als brandstichting of zelfs moord, maar ook om relatief minder ernstige strafbare feiten als eenvoudige belediging. In principe kunnen alle commune delicten vanuit discriminatoire motieven worden begaan (al ligt dat bij sommige – valsheid in geschrift, om maar iets te noemen – niet voor de hand). Hoewel er slechts indicatieve gegevens voorhanden zijn, lijkt het in ieder geval om geweldsdelicten en bedreiging te gaan, maar ook – zelfs in ongeveer 50% van de aangebrachte zaken – om eenvoudige belediging, die al dan niet cumulatief met een geweldsdelict ten laste wordt gelegd.

Wetgeving op het gebied van commune discriminatie is er niet, anders dan de delictsomschrijving van het grondfeit. De vraag is dan ook in hoeverre het discriminatoire motief een rol speelt bij de vervolgingsbeslissing respectievelijk het opstellen van de strafeis, en hoe de rechter bij het bepalen van de strafmaat het discriminatoire motief kan herkennen en meewegen. Worden daartoe handvatten aangereikt via regelgeving? En zo ja, om welke regelgeving gaat het en wat houdt die in? Navraag leert dat in ieder geval geen algemene beleidsafspraken bestaan die door de zittende magistratuur worden gehanteerd bij de afdoening van commune discriminatie. Niet op landelijk niveau en evenmin op arrondissementsniveau, hoewel niet uitgesloten is dat een enkele strafkamer de problematiek wel eens onderling heeft besproken. Dat ligt anders voor het openbaar ministerie en ook voor de politie. Zowel in de Aanwijzing als in de richtlijnen voor strafvordering van enkele commune delicten wordt aandacht gevraagd voor commune discriminatie.

3.4.1 Regelgeving voor de politie

De ‘negen randvoorwaarden’ maken geen onderscheid tussen specifieke en commune discriminatie, zodat protocollen ook voor de afhandeling van commune delicten met een discriminatoire achtergrond of motief zullen gelden. Daarnaast wordt in de Aanwijzing de politie geïnstrueerd bij

aangifte van commune delicten oplettend te zijn op discriminatoire aspecten, ook als de aangever ze niet zo benoemt. Mocht ambtshalve een vermoeden ontstaan dan moet dat worden vermeld in het proces-verbaal. Afgaande op de tekst van de Aanwijzing lijkt in principe voor de politie wel enige ruimte te bestaan om bij een vermoeden van commune discriminatie niet te verbaliseren, zij het dat zulke gevallen periodiek met het OM moeten worden besproken. Inhoudelijke criteria op grond waarvan een politieambtenaar een commuun delict als discriminatie zou moeten aanmerken geeft de Aanwijzing niet, en evenmin zijn er andere beleidsdocumenten waaruit vaste criteria zijn af te leiden. In de ons bekende conceptprotocollen wordt aan het probleem van de herkenning wel veel aandacht besteed, maar echte criteria worden er ook niet in geformuleerd.

De politie zal dus vooral moeten doorvragen om een proces-verbaal te kunnen produceren waarin voldoende houvast wordt gegeven aan de officier van justitie bij zijn straks te nemen vervolgingsbeslissing. Het ligt voor de hand dat het discriminatoire aspect vaak zal zijn af te leiden uit wat door de verdachte is gezegd toen het delict plaatsvond. Hoewel de Aanwijzing erover zwijgt, ligt het ook voor de hand dat pas van commune discriminatie sprake is wanneer een van de discriminatiegronden van de artikelen 137c e.v. Sr in het spel is – met andere woorden, de mishandeling van een bejaarde omdat deze tot de groep van bejaarden behoort, waarvoor de dader grote minachting koestert, is weliswaar een abject misdrijf maar geen discriminatie.

3.4.2 Regelgeving voor de staande magistratuur

Wat hierboven over de Aanwijzing is gezegd, geldt ook voor het openbaar ministerie. Ook de officier van justitie moet alert zijn en (extra) zorgvuldig bij het overwegen van de opportuniteit van vervolging. Anders dan bij specifieke discriminatie echter is die opportuniteit niet in principe gegeven. Wanneer commune delicten met een discriminatoire achtergrond of uit discriminatoir motief begaan wel worden vervolgd echter moeten de discriminatoire aspecten van het delict in het requisitoir worden benadrukt. Evenals de Aanwijzing van 1999 schrijft die van 2003 voor dat in zulke gevallen de strafeis met 25% wordt verhoogd. De Aanwijzing is in een aantal strafvorderingsrichtlijnen terzake van commune delicten (in BOS) in zoverre geïncorporeerd dat daarin eveneens wordt gesproken van 25% verhoging van de strafeis in geval van discriminatoire aspecten. Zo ook in de richtlijnen strafvordering voor bedreiging, openlijke geweldpleging en mishandeling (de vormen van commune discriminatie bestudeerd in dit

onderzoek).⁹³ Overigens zijn alledrie delicten in beginsel transigeerbaar gelet op het aantal basispunten.⁹⁴ Of een transactie wordt aangeboden is echter afhankelijk van het bijkomende aantal sanctiepunten dat kan worden afgeleid uit het voorliggende strafdossier. Die extra sanctiepunten dienen te worden bepaald aan de hand van een aantal categorieën beschreven in de richtlijnen.

Als eerste aanvulling gelden de zogenoemde ‘basisfactoren’ gespecificeerd in de vraag of de bedreiging, de openlijke geweldpleging of de mishandeling gepaard ging met wapengebruik, en zo ja, welk soort wapen. Voor openlijke geweldpleging en mishandeling vermelden de richtlijnen voorts als basisfactor de aard van het letsel. Een tweede categorie, de wettelijke factoren die van invloed (kunnen) zijn op de strafmaat, zoals het feit dat sprake was van een poging, is in alle drie richtlijnen leeg. Een derde indicatie voor strafvordering vormen de delictspecifieke factoren: de discriminatoire achtergrond van het delict, eventuele uitlokking door het slachtoffer, of het een willekeurig slachtoffer betreft, de samenhang met een sportevenement, het medeplegen vermeld in de Richtlijnen strafvordering voor bedreiging en mishandeling, en de toepassing van wettelijke strafverzwaring omdat het misdrijf werd gepleegd tegen een ambtenaar of een beroepsuitoefenaar tijdens de uitoefening van diens functie. Steeds wordt verhoging van de strafeis met 25% voorgeschreven, met uitzondering van de wettelijke strafverhoging wegens de kwaliteit van het slachtoffer waarvoor een verhoging van 33% geldt.⁹⁵ De vierde en vijfde indicatie voor verhoging van de strafeis ligt in de recidive respectievelijk het ontbreken van een schaderegeling. Ten slotte is van belang te melden dat voor openlijke geweldpleging en mishandeling geen taakstraf gevorderd mag worden indien sprake is van zwaar lichamelijk letsel, al dan niet in samenhang met gebruik van een wapen, dan wel indien sprake is van meermalen specifieke recidive binnen de afgelopen vijf jaren.

93 De Richtlijn strafvordering voor belediging – een van de meest voorkomende vormen van commune discriminatie – noemt dezelfde aandachtspunten.

94 Als commune discriminatie met een transactie wordt afgedaan, wordt het basisaantal punten verhoogd met een kwart.

95 Voor openlijke geweldpleging en mishandeling wordt ten slotte vermeld dat afhankelijk van de persoon van de verdachte en de omstandigheden van het geval kan worden afgeweken van de indicatie; daarbij wordt uitdrukkelijk verwezen naar de Aanwijzing taakstraffen.

3.5 De Nederlandse regelgeving in het licht van internationale verplichtingen

Internationale verplichtingen en afspraken op het gebied van de strafrechtelijke bestrijding van discriminatie betreffen verschillende aspecten daarvan: de verhouding tussen wettelijke verboden en de vrijheid van meningsuiting, de aard van het gedrag dat strafbaar is gesteld, de hoogte en modaliteit van de straffen, de effectiviteit van de handhaving en de nauwkeurige registratie van discriminatiecriminaliteit, waarbij dat laatste doorgaans terecht als *conditio sine qua non* voor effectief optreden wordt beschouwd. De Nederlandse regelgeving in zijn geheel overziend, kan worden gezegd dat zij in grote lijnen overeenstemt met de afspraken die Nederland in internationaal verband heeft gemaakt.⁹⁶ Dat geldt ook voor de verhouding tussen de strafrechtelijke regeling en de vrijheid van meningsuiting.

Ook de delictsomschrijvingen voldoen in ieder geval aan de eisen die uit de verplichtingen onder CERD voortvloeien en die in het kader van het EU-Kaderbesluit worden gesteld. In Nederland voorzien geen aparte strafbepalingen in een verbod van racistisch of anderszins discriminatoir geweld, en evenmin in het ontkennen of trivialisieren van genocide en misdrijven tegen de menselijkheid.⁹⁷ Zulke uitingen kunnen echter onder omstandigheden onder de specifieke discriminatiebepalingen vallen. En nu de aandacht steeds meer uitgaat naar commune discriminatie en de Aanwijzing daarvoor regels geeft (zij het summieri), lijkt ook op het punt van het racistische geweld de Nederlandse regelgeving door de beugel te kunnen.

De constatering dat de Nederlandse regelgeving op het gebied van strafbare discriminatie ongeveer in overeenstemming is met internationale afspraken, zegt nog niets over de praktijk van de handhaving: over de mate waarin aan de Aanwijzing wordt voldaan wat betreft het zo veel mogelijk vervolgen, noch over de aard van de feiten die daadwerkelijk worden vervolgd of de hoogte van de gevorderde en opgelegde straffen, en dus evenmin iets over of de effectiviteit van de handhaving. De komende drie hoofdstukken dienen om iets van die praktijk duidelijk te maken.

96 In het vergelijkende RAXEN-rapport van 2005, waarin de wetgeving en de praktijk van vijftien lidstaten van de Europese Unie worden vergeleken, komt Nederland er dan ook goed af, behalve op het punt van de registratie. Zie hoofdstuk 2, noot 15.

97 Een conceptwetsvoorstel om het verheerlijken en vergoelijken van terrorisme strafbaar te stellen waaronder, afhankelijk van de omstandigheden, de ontkenning van genocide (negationisme) zou kunnen vallen (*Kamerstukken II 2006-2007*, 30031, VI, nr. 1, p. 25), is inmiddels ingetrokken. Er was daarop hoe dan ook veel kritiek in verband met de vrijheid van meningsuiting. Zie bijvoorbeeld: Dommering, 2005. Ook een initiatiefwetsvoorstel van het lid Huizinga-Heringa betreffende de strafbaarstelling van negationisme (*Kamerstukken II 2005-2006*, 30 579) heeft geen steun gevonden.

Specifieke discriminatie in beeld

In dit hoofdstuk komt het empirische onderzoek naar specifieke discriminatie aan de orde. In hoofdstuk 2 is uiteengezet hoe en waarom wij van een aantal verschillende bronnen en methoden gebruik hebben gemaakt, en hoe het explorerende karakter van het onderzoek zich ontwikkelde. De hieronder te presenteren resultaten weerspiegelen dat. Basis voor het onderzoek vormde het, voor het LECD samengestelde, landelijke OMDATA-bestand.¹ Aan de hand daarvan kunnen wij een aantal kwantitatieve onderzoeksvragen beantwoorden voor de periode 2000-2005: hoe vaak het OM een beslissing heeft genomen en de rechter een veroordeling heeft uitgesproken terzake van specifieke discriminatie, welke sancties daarbij zijn opgelegd, welke vormen van buitengerechtelijke afdoening door het OM zijn gehanteerd, en (zij het niet voor dezelfde periode) de mate van recidive na een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie.²

De OMDATA geven geen inzicht in kwesties die voor de overige onderzoeksvragen van belang zijn: de overwegingen die aan de beslissingen van OM en rechter ten grondslag lagen, de relatie tussen eis en straftoemeting, de eventuele relatie tussen een taakstraf en het discriminatoire aspect van het delict. Evenmin wordt duidelijk hoe die beslissingen samenhangen met de daad- en daderkenmerken van de feiten waarover is geoordeeld. Daarom zijn uit dat bestand alle beschikbare dossiers in vijf arrondissementen (in totaal 229) voor de jaren 2000-2004 door ons bestudeerd.³ Het dossieronderzoek dient om die (delen van de) onderzoeksvragen te beantwoorden waar dat op grond van het landelijke bestand niet mogelijk is, en

1 Zie hoofdstuk 2, § 2.2.

2 Wat de septs en recidive betreft, hebben wij gebruik gemaakt van het rapport *Sepotonderzoek Discriminatiezaken*, LECD, 2005, en het door de Recidivemonitor van het WODC uitgevoerde recidiveonderzoek voor de periode 1997-2003, Beijersbergen & Wartna, 2007, zie bijlage 1.

3 Alvorens te beginnen met het dossieronderzoek is een verkennende studie uitgevoerd bij het parket Amsterdam om te zien wat ons te wachten stond wat betreft de inhoud van de strafdossiers. Op grond van die informatie is een codeboek opgesteld, geënt op het chronologische verloop van de strafrechtelijke afdoening vanaf het moment van de eerste beoordeling door het OM (zie bijlage 2).

om daad-, dader- en contextkenmerken nader uit te diepen om een beeld van de concrete specifieke discriminatiefeiten te kunnen schetsen. Ter verduidelijking en verklaring worden daarnaast relevante inzichten uit de scenarioconferenties en de literatuur in dit hoofdstuk betrokken.⁴

Dit hoofdstuk begint met de onderzoeksvragen betreffende de rechtshandhaving, aan de hand van de OMDATA. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de bevindingen uit het dossieronderzoek. Daarna komen het beeld van specifieke discriminatie, de daad- en daderkenmerken en de context waarin de delicten worden begaan aan de orde, zoals dat uit het dossieronderzoek naar voren komt. Ten slotte bespreken wij een aantal bijzondere aandachtspunten. Zaken uit de dossiers dienen steeds als voorbeeld. De tabellen in dit hoofdstuk opgenomen betreffen de belangrijkste bevindingen. In voetnoten wordt aangegeven waar de lezer in bijlage 5 de tabellen kan vinden die bij de overige resultaten behoren.

4.1 De praktijk van de rechtshandhaving

De landelijke gegevens uit COMPAS die door het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie worden gebruikt voor de registratie van specifieke discriminatiecriminaliteit zijn reeds door het LECD gepubliceerd, en voor een volledig en gedetailleerd overzicht verwijzen wij naar die publicaties.⁵ Wat hieronder volgt is een summier samenvatting daarvan met betrekking tot de kwantitatieve aspecten van de onderzoeksvragen betreffende door het OM en de rechter genomen beslissingen. Na de beschrijving van de landelijke situatie gaan wij dieper in op de afdoening van specifieke discriminatie aan de hand van onze bevindingen uit het dossieronderzoek.

4.1.1 De afdoening van specifieke discriminatie in Nederland door het OM

Het openbaar ministerie kan in principe in een discriminatiezaak elke beslissing nemen die ook in andere strafzaken mogelijk is, waarvan de belangrijkste zijn seponeren wegens gebrek aan bewijs of vervolgingsopportunity, voorwaardelijk seponeren, transigeren of dagvaarden. Dat kan in principe, maar de Aanwijzing Discriminatie stelt vervolgen en dus dagvaar-

4 Al waren de conferenties vooral bedoeld om de commune discriminatie zo helder mogelijk in beeld te krijgen, over de specifieke is ook het nodige gezegd.

5 LECD, 2000 tot en met 2005, een serie rapportages die wij voor de jaren van onze onderzoeksperiode hebben geraadpleegd, en LECD, 2005. Overigens is ons tijdens het dossieronderzoek gebleken dat de OMDATA niet altijd juist zijn; waar aangegeven is dat in het navolgende gecorrigeerd.

ding voorop, al zijn transacties en beleidssepots niet uitgesloten.⁶ In de toekomst krijgt het OM de mogelijkheid een zaak door middel van een strafbeschikking af te doen, waardoor bij veel meer zaken die thans in transactie eindigen, van vervolgen sprake zal zijn; voor onze onderzoeksperiode was de betreffende wet (swijziging) echter nog niet van kracht.⁷ Tabel 1 laat zien hoe discriminatiefeiten in de periode 2000-2005 zijn afgedaan.⁸

Tabel 1: Jaarlijkse afdoening van discriminatiefeiten door het OM per afdoeningssoort⁹

Afdoening	Afdoeningsjaar						Totaal c.q. gemiddeld %
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Transactie	25 9%	26 12%	57 20%	56 24%	38 17%	35 15%	237 16%
Dagvaarding	146 55%	118 56%	139 50%	124 53%	129 58%	147 61%	803 56%
Sepot ¹⁰	79 30%	47 22%	70 25%	35 15%	36 16%	49 20%	316 21%
Voorwaardelijke sepot	3 1%	4 2%	5 2%	9 4%	4 2%	4 2%	29 2%
Voeging ¹¹	12 5%	15 7%	8 3%	11 5%	16 7%	5 2%	67 5%
Totaal feiten (n) ¹²	265 100%	210 100%	279 100%	235 100%	223 100%	240 100%	1452 100%

6 Zie hoofdstuk 3, § 3.3.2.

7 Wet OM-afdoening, *Stb.* 2006, 33.

8 De cijfers zijn weergegeven op feitenniveau en niet op zaakniveau. Soms komt het voor dat verschillende (discriminatie)feiten – al dan niet gelijktijdig door dezelfde verdachte gepleegd – in één zaak worden gevoegd. Het OM kan dan alsnog kiezen de gevoegde discriminatiefeiten elk anders af te doen. De hier gepresenteerde cijfers geven inzicht in de afdoening van elk afzonderlijk feit. Daardoor stemmen ze echter niet overeen met de later weer te geven cijfers over afdoening door de rechter, die zich immers op zaakniveau over een complex van feiten uitsprekt. Het aantal gedagvaarde feiten in tabel 1 is daardoor ook steeds hoger dan het aantal bij de rechter ingestroomde zaken zoals weergegeven in tabel 3. De OM-afdoening op zaakniveau is in tabel 2 weergegeven, en verschilt niet in grote mate van het beeld dat op feitenniveau verkregen is.

9 Cijfers uit bepaalde jaren bleken in het LECD-rapport niet geheel correct te zijn. Deze zijn gecorrigeerd.

10 Deze aantallen omvatten ook de zogenaamde administratieve sepots, die voortkomen uit foute of dubbele registraties in het COMPAS systeem en dus niets zeggen over het sepotbeleid. Zie voor een uitsplitsing bijlage 5, tabel A.

11 Van voegingen mag worden aangenomen dat het feit is aangebracht: daarvan gaat het LECD ook uit in zijn rapportage. Telt men in deze tabel de voegingen bij de dagvaardingen, dan komen de cijfers ook overeen met de cijfers in de LECD-rapportages.

12 Zaken die zijn overgedragen (naar een ander arrondissement) zijn steeds buiten beschouwing gelaten

Veruit de meest frequente wijze van afdoening, met enige schommeling consistent door de jaren heen, is dagvaarden. Op een totaal van 1452 feiten bracht het openbaar ministerie 803 dagvaardingen uit wegens specifieke discriminatie, gemiddeld over de jaren heen 56%. Op de tweede plaats staat het sepot: 345 feiten geseponerd, waarvan 29 voorwaardelijk (ruim 20% respectievelijk 2%), daarna komt de transactie, gemiddeld over de jaren in ongeveer 16% van de feiten (237). Bij de transacties en sepoten zijn wel tussen de jaren verschillen merkbaar. Wat de transacties betreft is het percentage in 2005 aanmerkelijk hoger dan in 2000 (9 respectievelijk 15%). Bij de sepoten lijkt een omgekeerd beeld: 30% in 2000 en 20% in 2005. De daling van het aantal sepoten is eerst min of meer consistent, maar het percentage stijgt weer iets vanaf 2004, terwijl in 2003 de voorwaardelijke sepoten plotseling verdubbelen. Het transigeren laat een wat grilliger beeld zien. Het is de vraag welke conclusies hieruit te trekken zijn.

Dit beeld van de afdoening kan worden vergeleken met de landelijke cijfers betreffende de afdoening en berechting van rechtbankstrafzaken die door het Centraal Bureau voor de Statistiek worden bijgehouden.¹³ Men kan er voor kiezen te vergelijken met alle rechtbankstrafzaken (voor de onderzoeksperiode zijn dat ruim 1,5 miljoen zaken), maar ook kan een soort ‘controlegroep’ worden samengesteld, zodat vergeleken kan worden met aan specifieke discriminatie verwante delicten, namelijk alle andere openbare orde delicten (ruim 128.000 zaken).¹⁴ Reden voor het vergelijken met een dergelijke controlegroep is dat de verschillende soorten delicten nogal uiteenlopen, zowel qua technische kwesties die een rol kunnen spelen bij de afdoeningsbeslissing, als wat betreft het beleid. Wij hebben beide gedaan. Omdat de landelijke, algemene afdoeningscijfers altijd op zaaksniveau worden gemeten, is het, teneinde tot een goede vergelijking te komen, nodig om de OM afdoeningscijfers ook naar dat niveau terug te rekenen. Dat is voor wat betreft de relevante afdoeningsmodaliteiten in tabel 2 gedaan.

13 De cijfers zijn verkregen uit de StatLine database die toegankelijk is via www.cbs.nl. De gebruikte databases waren laatstelijk gewijzigd op 17 juli 2007. De gebruikte cijfers zijn steeds de gemiddelden voor de periode 2000-2005.

14 De controlegroep is samengesteld uit de cijfers voor de delictcategorieën ‘tegen de openbare orde’, ‘gemeengevaarlijke misdrijven’, ‘tegen het openbaar gezag’ en ‘schenning der eerbaarheid’, zoals die door het CBS gehanteerd worden.

Tabel 2: Enkele afdoeningsmodaliteiten van discriminatie door het OM op zaakniveau in de periode 2000-2005

Afdoening	Aantal	%
Dagvaarding	803	59%
Transactie	232	17%
Technisch sepot	169	12%
Beleidssepot	68	5%
Administratief sepot	12	1%
Overig	72	5%
Totaal	1356	100%

Vergelijken we de gegevens uit tabel 2 met de afdoening van alle rechtbankstrafzaken respectievelijk alle openbare orde delicten in dezelfde periode (2000-2005), dan zien we het volgende. Het aandeel dagvaardingen ligt voor specifieke discriminatie gemiddeld op 59% en lijkt daarmee iets hoger te zijn dan het algemeen landelijke gemiddelde van 52% voor alle zaken in dezelfde periode. Het gemiddelde van 17% voor de transacties is echter beduidend lager dan het algemeen landelijke gemiddelde van 28%; ongeveer hetzelfde percentage geldt voor openbare orde delicten. Het aantal sepots voor discriminatiedelicten lijkt met 18% wat aan de hoge kant vergeleken bij het algemeen landelijke gemiddelde van ongeveer 11%; voor de openbare orde delicten ligt het aandeel sepots overigens wat hoger, rond de 14%. Als we onderscheid maken naar technische en beleidssepots zien we echter dat het de technische sepots zijn die verantwoordelijk zijn voor dit verschil: gemiddeld 12% van de discriminatiefeiten wordt afgedaan met een technisch sepot, tegenover 6% landelijk. Het aantal beleidssepots, inclusief de voorwaardelijke sepots, is bij discriminatie met 5% ongeveer gelijk aan het landelijke gemiddelde van rond de 5,5%, maar iets lager dan de 7% voor openbare orde delicten. Het algehele beeld wat uit deze indicatieve vergelijking volgt, is dat discriminatie kennelijk minder geschikt wordt geacht voor transacties en iets vaker wordt vervolgd, maar vooral vaker gepaard gaat met bewijsproblemen.

De cijfers en het beleid

In hoofdstuk 3 zijn de beleidsafspraken en richtlijnen beschreven die de afdoening van discriminatiecriminaliteit in het algemeen en specifieke discriminatie in het bijzonder sturen. In discriminatiezaken is het beginsel van opportuniteit doorbroken of in ieder geval beperkt. Vanaf 1999 dient de officier van justitie op grond van de Aanwijzing bij dergelijke zaken in beginsel strafvervolging in te stellen, al kan hij daarvan afwijken mits daarvoor goede gronden bestaan. Een transactie is wel mogelijk maar alleen als die door de geringe ernst van het feit kan worden gemotiveerd, terwijl de

Aanwijzing 2003 daaraan toevoegt dat een beleidssepot in discriminatiezaken uitsluitend bij hoge uitzondering mag voorkomen. Ook wat de bewijssepots betreft is er reden tot voorzichtigheid, nu volgens het Handboek Discriminatie de officier ‘in het belang van de rechtsvorming’ ook zaken zou moeten aanbrengen wanneer de haalbaarheid daarvan niet zeker is.¹⁵

Zien we dit beleid in de cijfers terug? Wat de sepots betreft heeft het LECD de situatie van vlak na de Aanwijzing van 1999 onderzocht.¹⁶ Daaruit blijkt dat in de jaren 1999-2001 het sepotpercentage relatief hoog was (tussen 22 en 35%) in vergelijking met het percentage sepots in alle zaken die door het OM in die jaren zijn afgedaan.¹⁷ Dit ging gepaard met een relatief hoog aantal veroordelingen in discriminatiezaken,¹⁸ waaruit het LECD concludeert dat het OM ingewikkelde zaken seponeert of transigeert, en kennelijk uitsluitend die zaken aan de rechter voorlegt waarbij de kans op veroordeling hoog is. Vervolgens richt men zich op de vraag of het OM niet te voorzichtig handelt en derhalve te ruimhartig seponeert.

Bestudering van zowel de technische als de beleidssepots voor de periode 1999-2001 leert volgens de onderzoekers dat geen sprake was van overmatig seponeren teneinde uitsluitend de kansrijke zaken aan de rechter voor te leggen: de meeste technische sepots betreffen gevallen waarin veroordeling vrijwel zeker niet terecht was geweest.¹⁹ Met beleidssepots zou men echter te ruimhartig zijn geweest.²⁰ Hoewel in het rapport de periode 2002-2004 niet is onderzocht, merkt men wel op dat toen het sepotpercentage in discriminatiezaken dalende was. De onderzoekers concluderen daaruit dat dit waarschijnlijk te danken is aan de verhoogde aandacht bij het OM voor discriminatie.²¹

Dat zou vooral gelden voor de beleidssepots, die zaken waarin het OM de kwalitatieve afweging maakt of vervolging van het feit strookt met het algemeen belang.²² Wij hebben op basis van de data uit tabel 1 nogmaals naar de verhouding door de jaren heen tussen seponeren, transigeren en dagvaardden gekeken. De verschillen in tabel 1 zijn grillig en er is geen duidelijk-

15 Dankers & Velleman, 2005, p. 196. Dit zal veelal de vraag betreffen of het gedrag in kwestie wel onder de delictomschrijving is te brengen – dus de strafbaarheid van het feit – maar dat kan, afhankelijk van de bepaling en de wijze van tenlastelegging, ook een bewijskwestie zijn.

16 LECD, 2005.

17 LECD, 2005, p. 5.

18 LECD, 2005: het percentage veroordelingen bij discriminatiefeiten bevindt zich volgens dit onderzoek tussen 88 en 94%, wat lager is dan het gemiddelde percentage veroordelingen voor alle feiten (zie echter § 4.1.4).

19 LECD, 2005, p. 30.

20 LECD, 2005, p. 17-28.

21 LECD, 2005, p. 33.

22 LECD, 2005, p. 8.

ke lijn. Het aantal dagvaardingen stijgt inderdaad (in 2005 een verschil van 6% ten opzichte van 2000). Het percentage transacties stijgt drastisch in 2002, piekt in 2003, maar neemt daarna weer af. Nu de Aanwijzing van 2003 ten opzichte van die van 1999 is aangescherpt ten aanzien van het seponeren, is het de vraag of we die aanscherping ook terugzien in de praktijk.

Tabel 1 laat inderdaad zien dat in 2003 het aantal sepots aanmerkelijk daalt – al moet gezegd worden dat daarvóór al sprake was van een dalende lijn, die na 2003 juist weer lijkt te zijn gaan stijgen. Bij dit alles moet wel worden bedacht dat de in tabel 1 weergegeven sepots in drie categorieën uiteen vallen, te weten de administratieve, technische en beleidssepots. Bij de eerste soort (de sepotgrond 99, die wordt toegepast bij foutieve of dubbele registraties in het COMPAS systeem) is geen sprake van enig beleid of keuzevrijheid bij het OM.²³ Dat geldt ook, zij het in mindere mate, voor de technische sepots, waartoe wordt besloten als aannemelijk is dat de zaak vanwege het bewijs niet haalbaar is, zij het dat officieren wel worden aangespoord in geval van twijfel over het bewijs toch te dagvaarden. In het Sepotonderzoek suggereert het LECD dat het lagere aantal sepots vanaf 2003 aan de aandacht rond de Aanwijzing te danken zou zijn. Uitsplitsing naar de drie genoemde sepotsoorten, als weergegeven in tabel A van bijlage 5, doet echter twijfels daaromtrent rijzen. Het aantal beleidssepots is altijd laag geweest (rond de 5%) en niet veel lager overigens dan het landelijke gemiddelde in vergelijkbare zaken. Er is vooral sprake van een daling in het aantal technische sepots.

Conclusies over een (blijvende) invloed van het beleid op de praktijk zijn op basis van deze gegevens moeilijk te trekken. In het jaar van invoering van de Aanwijzing 2003, waarin tevens veel aandacht binnen het OM voor discriminatie was, gebeurt van alles: grote afname van de sepots die in een grote toename van transacties en voorwaardelijke sepots lijkt te gaan zitten, maar niet per se in de dagvaardingen: dat zijn wellicht feiten die als weinig ernstig zijn beoordeeld maar waarvoor, indachtig de Aanwijzing, men toch enige strafrechtelijke reactie geïndiceerd vindt. Daarna lijkt de situatie zich te stabiliseren, waarbij uit de gestage toename van de dagvaardingen mogelijk valt af te leiden dat officieren van justitie discriminatiefeiten als ernstiger beoordelen dan voorheen (al valt natuurlijk niet uit te sluiten dat de feiten die worden gepleegd inderdaad ook ernstiger zijn). Beleidssepots lijken wel overeenkomstig de Aanwijzing een hoge uitzondering te zijn geworden. Die afname zou wel in de toename van de transacties kunnen zitten. Bovendien, tabel 1 bevat *afdoenings*gegevens, en laat niet zien welk besluit de officier oorspronkelijk ten aanzien van het feit had genomen. Het

23 LECD, 2005, p. 28.

komt voor dat een aangeboden transactie wordt geweigerd of niet betaald, waarop alsnog een dagvaarding volgt (die dan ook geregistreerd wordt). De weergegeven transactiecijfers zullen dus, voor wat het beleid bij het OM betreft, in werkelijkheid iets hoger liggen, en de dagvaardingscijfers iets lager.

4.1.2 De afdoening van specifieke discriminatie in Nederland door de rechter

Tabel 3: Afdoening op zaaksniveau door de rechter²⁴

Afdoening rechter	Afdoeningsjaar						Totaal
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Veroordeling	88%	91%	84%	89%	93%	91%	89%
Vrijspraak	9%	4%	14%	10%	6%	8%	9%
Dagvaarding nietig	2%	2%	-	-	-	-	1%
OM niet ont- vankelijk	-	-	1%	1%	-	-	<1%
OVAR	1%	-	-	-	-	-	<1%
SVZOVS	<1%	3%	2%	1%	1%	1%	1%
Totaal ²⁵	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	106	99	110	122	116	129

Uit deze cijfers blijkt dat in de periode 2000 tot en met 2005 jaarlijks tussen 93 en 118 veroordelingen in discriminatiezaken door de rechter zijn uitgesproken. Het percentage aan vrijspraken ligt gemiddeld rond 9%. Dat is opmerkelijk hoger dan het algemeen landelijke gemiddelde aan algehele vrijspraken (de partiële worden niet bijgehouden) van 4,4% (n=740.325) of de 5,6% die geldt voor vergelijkbare zaken (n=57.400). Het beeld dat bij de sanctiemodaliteiten ontstaat, is divers. Grofweg heeft de rechter bij het opleggen van een sanctie de keuze uit een vrijheidsstraf, een geldboete en/of

24 Het LECD presenteert in haar jaarlijkse rapportage *Cijfers in Beeld* ook cijfers over afdoening door de rechter en opgelegde straffen. De hier gepresenteerde cijfers wijken daar van af, omdat wij ons niet zonder meer op de LECD rapportage hebben gebaseerd. Reden daarvoor was dat ons bij het nakijken van de OMDATA waarop het LECD zijn cijfers baseert, is gebleken dat een aantal zaken (d.w.z. parketnummers) dubbel geteld was. De rechterlijke afdoening en strafoplegging voor één tenlastelegging tegen één dader werd dan meermalen geteld.

25 In 2000 werden 5 zaken ter zitting gevoegd, en in 2001 waren dat er 9. Die zaken worden niet in het totaal meegenomen, omdat het rechterlijk oordeel gegrond is op de gevoegde zaken tezamen. In 2002, 2003 en 2004 was van steeds 4 zaken de afdoening onbekend; in 2005 was dat van 6 zaken het geval. Deze zaken zijn ook niet meegenomen in het totaal aantal afgedane zaken.

een alternatieve straf. In de genoemde jaren werden de verschillende sanctiemodaliteiten als volgt opgelegd:

Tabel 4: opgelegde sanctiemodaliteiten²⁶

Opgelegde straf	Afdoeningsjaar						Totaal c.q. gemiddeld (n=682)
	2000 (n=106)	2001 (n=99)	2002 (n=110)	2003 (n=122)	2004 (n=116)	2005 (n=129)	
Taakstraf ²⁷	22%	27%	36%	39%	45%	53%	38% (257)
Geldboete	47%	46%	35%	34%	39%	33%	39% (264)
Gevangenisstraf ²⁸	54%	48%	29%	31%	34%	24%	36% (243)

Omdat straffen gecombineerd kunnen worden, is het totaal aan opgelegde straffen hoger dan het aantal zaken. Ook moet bij deze tabel bedacht worden dat de opgelegde straffen niet uitsluitend het discriminatiedelict betreffen, maar gebaseerd zijn op de hele tenlastelegging, en dat zij dus zeer uiteen kunnen lopen vanwege de aard en ernst van overige, cumulatief ten laste gelegde feiten.

Tabel 4 laat zien dat de taakstraf aan populariteit wint. Er is sprake van een lichte stijging van het aantal opgelegde taakstraffen over de jaren, die significant is. Deze populariteit gaat ten koste van de geldboetes en gevangenisstraffen, die steeds wat minder lijken te worden toegepast. Ook die verandering is significant. Hoewel de cijfers vrij ver uiteen lijken te lopen – de toepassing van de taakstraf groeit van 20% naar bijna de helft van de zaken – is geen van de ontwikkelingen sterk te noemen ($r < 0.4$). De lijnen zijn dus niet steil; er treden geen snelle veranderingen op.²⁹

Vergeleken met het landelijke gemiddelde van 42% (n=740.325) geldboetes per totaal aantal door de rechter beoordeelde zaken, is het aantal geldboetes voor discriminatie met gemiddeld 39% iets lager, zeker de laatste jaren; daarmee wordt de geldboete overigens bij discriminatie wel iets vaker toegepast dan bij de overige openbare orde delicten, waarvoor het gemiddel-

26 De percentages drukken uit in hoeveel van de afgedane zaken (inclusief de zaken waarin werd vrijgesproken) de respectievelijke straf werd opgelegd. Omdat straffen in combinatie kunnen worden opgelegd, telt het totaal per jaar op tot meer dan 100%.

27 Inclusief arbeid ten algemene nutte en leerstraf. In de OMDATA wordt zo nu en dan een combinatie van een taakstraf en een leerstraf geregistreerd. Omdat wij alleen geïnteresseerd zijn in het aantal zaken waarin een rechter een taakstraf óf leerstraf gepast vindt, tellen wij deze combinaties maar een keer.

28 Inclusief jeugddetentie en militaire detentie.

29 De groei van het percentage taakstraffen wordt ook in ons dossieronderzoek weerspiegeld, zij het minder sterk, vermoedelijk omdat wij het jaar 2005 niet hebben meegenomen. Voor de gemiddelde toepassing van de taakstraf is het verschil niet zo groot: 38% (landelijk) en 32% (dossieronderzoek). Zie bijlage 5, tabel B.

de op 33% ligt (n=57.400). Hierbij moet wel meteen opgemerkt worden dat, nu het aandeel van de sanctie in het totale aantal door de rechter afgedane zaken wordt uitgedrukt, alle sancties bij discriminatie wat lager zullen scoren vanwege het hoge aantal vrijspraken – zaken waarin helemaal geen straf wordt opgelegd. Dat geldt ook voor de gevangenisstraf (inclusief jeugddetentie) die landelijk eveneens in 42% van de zaken die voor de rechter komen wordt toegepast, maar bij discriminatie slechts in gemiddeld 36% van de zaken. De taakstraf wordt bij discriminatie dan weer vaker toegepast dan landelijk, namelijk in gemiddeld 38% van de zaken, tegenover een landelijk gemiddelde van 24%; wel lijkt het erop dat de groei in populariteit van de taakstraf bij discriminatie een (versterkte) weerspiegeling is van een algemene groei aan populariteit van deze sanctie. Het hoge percentage taakstraffen komt overigens overeen met dat voor andere openbare orde delicten, dat eveneens op 38% ligt.

4.1.3 Afdoening door het OM in vijf arrondissementen nader bekeken

Om een meer kwalitatief beeld van de afdoening door het OM te krijgen, hebben we 229 specifieke discriminatiedossiers uit de arrondissementen Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam nader onderzocht. Daarbij moet wel worden bedacht dat het hier om zaken gaat die uiteindelijk allemaal door de rechter zijn afgedaan in de periode 2000-2004. Het aantal septs in de vijf onderzochte arrondissementen is daarom onbekend, evenals het aantal transacties dat is aangeboden en betaald. Interessant is wel dat in 25 gevallen (11%) op basis van de eerste beoordeling een transactie geïndiceerd werd geacht. Hoewel wij niet weten of daarna is gedagvaard omdat de officier van die beoordeling afweek dan wel omdat de transactie niet betaald is,³⁰ is over die 25 zaken wel iets te zeggen over de relatie tussen het oorspronkelijke oordeel en een aantal van de daad- en daderkenmerken die in § 4.2 hieronder worden beschreven. Gezien het geringe aantal zaken beschouwen we eventueel significante verbanden (of juist het ontbreken daarvan waar zij te verwachten zijn) niet als keiharde uitspraken over, maar vooral als indicaties voor de criteria die de beoordelaars bij het OM aanleggen om tot een beslissing aangaande al dan niet vervolgen te komen.³¹

Leeftijd noch geslacht lijkt van invloed te zijn op de afdoeningsbeslissing, evenmin als het hebben van antecedenten (hoewel de Richtlijn meermalige vijfjarige recidive als een extra indicatie voor dagvaarding aanmerkt). Bij autoriteitsconflicten wordt (significant) vaker getransigeerd en minder vaak gedagvaard dan bij andere contexten. Dat is in zoverre merk-

30 Dat laatste komt in ieder geval wel voor in onze dossiers.

31 Zie bijlage 5, tabellen C, D, E en F.

waardig dat, zo bleek tijdens de scenarioconferenties, het discriminerend beledigen van agenten (specifiek of anderszins) in kringen van politie en OM zeer serieus wordt genomen: het feit dat juist een gezagsdrager wordt gediscrimineerd vormt een extra indicatie voor vervolging. Een mogelijke verklaring ligt in het gegeven dat discriminatie in dit soort zaken weliswaar in theorie ernstig wordt gevonden, maar in de praktijk vaak ondergeschikt lijkt aan het autoriteitsconflict, zodat alles overwegend een minder zware vorm van afdoening – een transactie – meer voor de hand ligt.

Tenlastelegging en eis

Waar cumulatieve tenlasteleggingen in bijna 60% van de zaken voorkomen staat het naast de specifieke discriminatie ten laste gelegde feit (bijvoorbeeld een mishandeling of bedreiging) in driekwart van de zaken in verband daarmee: dat wil zeggen, beide delicten worden om dezelfde redenen en tegen hetzelfde slachtoffer begaan. Duidelijke voorbeelden van ontbrekende samenhang zijn de gevallen waarin een automobilist wegens rijden onder invloed wordt aangehouden en vervolgens de agent beledigt, in welk geval zowel rijden onder invloed als specifieke discriminatie ten laste gelegd wordt. Subsidiare tenlasteleggingen – met primair artikel 137c Sr, maar voor het geval een veroordeling daarvoor niet mocht slagen ook subsidiair een gewone belediging – komen in 15% van de gevallen voor.³² Opmerkelijk is wel dat in 90% van dergelijke zaken een vrijspraak voor de specifieke discriminatie volgt, terwijl voor de commune belediging wordt veroordeeld. Dat zou er op kunnen wijzen dat een dergelijke tenlastelegging door het OM gekozen wordt bij – kennelijk terechte – twijfel over de haalbaarheid van de specifieke discriminatie. Ook zou het kunnen zijn dat rechters eerder geneigd zijn voor de commune belediging te veroordelen en minder vaak dan het OM in de woorden van de verdachte een belediging gericht tegen de groep waartoe het slachtoffer behoort, ontwaren. Overigens raadt het Handboek Discriminatie aan om ‘in veel gevallen’ een subsidiaire belediging ten laste te leggen.³³

De hoogte van de eis komt in samenhang met de rechterlijke straftoemeting hieronder aan de orde. Omdat onderzoeksvraag 4 de aard van de taakstraf betreft (in hoeverre is deze aan het discriminatoire feit gerelateerd?) gaan we hier we wel nader in op het vorderen van een taakstraf. Uit onze dossiers blijkt dat het OM in 29% van de gevallen een taakstraf had

32 Bijlage 5, tabel G.

33 Dankers & Velleman, 2005, p. 185. Wel is zaak bij een dergelijke subsidiaire tenlastelegging erop te letten dat aan het klachtvereiste is voldaan. Wij zagen in de dossiers een aantal vrijspraken waarbij dat niet het geval was terwijl artikel 137c Sr evenmin bewezen werd geacht.

geëist.³⁴ In geen daarvan hebben wij gevonden dat werd geadviseerd tot een sanctie die de houding van de verdachte ten opzichte van het ‘anders zijn’ rechtstreeks zou kunnen beïnvloeden, zoals het verrichten van werkzaamheden in een asielzoekerscentrum of een verplicht bezoek aan de Anne Frank Stichting. Eenmaal troffen wij een creatieve officier van justitie aan die tegen een dronken jongen van 19 jaar, die zomaar op straat tegen een stel Turkse meisjes had geroepen ‘Vieze hoofddoekjes, ga terug naar je eigen land’, een voorwaardelijke boete had geëist. De voorwaarde bestond uit het storten van een gelijk bedrag bij het LBR. De rechter volgde hem hierin; het geld is gestort. Bij het ontbreken van taakstraffen die heel duidelijk primair verband hielden met discriminatie, hebben we gekeken of zij wel worden geëist of opgelegd in een vorm die een relatie heeft met de wijze waarop discriminerende gevoelens zijn geuit (in tabel H in bijlage 5 aangegeven als ‘verband houdt met het feit’). Die zijn er wel, doorgaans wanneer de discriminatie met geweld gepaard gaat, in welk geval het OM wel eens wil adviseren tot het opleggen van een agressietraining.

Naarmate de verdachte ouder wordt neemt de kans op het vorderen van een taakstraf af.³⁵ Wellicht speelt hier de idee een rol dat naarmate de leeftijd vordert, de verdachte minder vatbaar wordt voor (her)opvoeding – een van de achterliggende gedachten van een taakstraf. Ook de context waarbinnen de discriminatie is gepleegd zou een rol kunnen spelen. Onze bevindingen zijn hier wat tegenstrijdig. Bij de categorie zomaar-daders wordt relatief vaak een taakstraf gevorderd.³⁶ Zoals straks zal blijken zijn zij meestal jong – en we zagen dat tegen jongere verdachten vaker een taakstraf wordt geëist. Een ander ijkpunt voor het vorderen van een taakstraf zijn de antecedenten. De Richtlijn geeft aan dat recidive een contra-indicatie is voor het eisen van een taakstraf. Dat beleid zien wij echter niet bij terug bij de specifieke discriminatiezaken. Bij recidivisten lijkt juist vaker een taakstraf te worden gevorderd.³⁷

4.1.4 De einduitspraak

Veroordeling en vrijspraak

In ongeveer driekwart van de door ons bestudeerde zaken volgde een veroordeling. Wij hebben, zoals uit onderstaande tabel blijkt, in totaal 15% vrijspraken geregistreerd, bijna het dubbele van het door het LECD geregistreerde landelijke gemiddelde voor discriminatiezaken over dezelfde periode van rond de 8% (zie tabel 3).

34 Bijlage 5, tabel H.

35 Bijlage 5, tabel I.

36 Het verband is significant; zie bijlage 5, tabel J.

37 Bijlage 5, tabel K.

Tabel 5: Vrijspraken op discriminatie

Uitspraak rechter	Aantal zaken	%
Algehele vrijspraak	25	11%
Partiële vrijspraak discriminatie	9	4%
Overige afdoening	195	85%
Totaal	229	100%

Dit op zijn zachtst gezegd opmerkelijke resultaat (onze verzameling voor vijf arrondissementen was uit het landelijke bestand van het LECD afkomstig) leidde ertoe dat wij onze codering in zijn geheel op dit punt opnieuw hebben nagelopen: het maakte niets uit. Zelfs het hoogste door het LECD gegeven percentage vrijspraken (13% in 2002) is lager dan ons resultaat. De verklaring voor dit verschil was snel gevonden: door het LECD worden alleen algehele vrijspraken als vrijspraak geregistreerd. Partiële vrijspraken worden als veroordeling gezien: uit de OMDATA is niet te achterhalen waarvoor die vrijspraak is gegeven, en, waarschijnlijk belangrijker, onder het kopje 'eindvonnis' wordt de code SOPL (strafoplegging) genoteerd. Dat laatste is natuurlijk wel juist, maar levert een vertekening op wanneer het om vrijspraken in discriminatiezaken gaat en bij samengestelde tenlasteleggingen de partiële vrijspraak het ten laste gelegde discriminatiefait betreft. Uit ons dossieronderzoek blijkt dan ook dat het percentage vrijspraken voor specifieke discriminatie in wezen veel hoger is. In 11% van de zaken uit onze dossiers betrof de einduitspraak een algehele vrijspraak, in 4% een partiële.

Opgelegde straffen

In 90 van de 229 zaken (ongeveer 40%) van de zaken wordt een geldboete opgelegd. Uit het onderzoek door de Recidivemonitor blijkt dat er landelijk gezien in de periode 1997-2003 in ruim de helft van de zaken een geldboete werd opgelegd. Of sprake is van een omslag in het vorderingsbeleid betreffende de op te leggen straf in de periode na 2003, derhalve ná invoering van de Aanwijzing 2003, kan op grond van de uitkomsten van dit onderzoek niet worden vastgesteld.³⁸

³⁸ Beijersbergen & Wartna, 2007, zie bijlage 1, tabel 2.

Tabel 6: Geldboete

Omvang boete	Aantal boetes	%
Tot 100 euro	1	1%
100-200 euro	8	9%
200-500 euro	52	58%
500-1000 euro	27	30%
Meer dan 1000 euro	2	2%
Totaal boetes	90	100%

Uit de tabel blijkt dat het om relatief lage sancties gaat: in bijna 70% van de gevallen minder dan 500 euro. Een kwart van de boetes is (gedeeltelijk) voorwaardelijk.

Tabel 7: Gevangenisstraf

Omvang gevangenisstraf	Aantal gevangenisstraffen	%
Tot 30 dagen	44	49%
30 t/m 89 dagen	26	29%
90 t/m 180 dagen	15	17%
Meer dan 180 dagen	4	5%
Totaal gevangenisstraffen	89	100%

Eenzelfde bevinding geldt voor de gevangenisstraf. Ook hier zien we een percentage van ongeveer 40% van de zaken. Voor de landelijke populatie onderzocht door de Recidivemonitor is dat ruim de helft van de zaken voor de artikelen 137c, 137d en 137 e Sr; voor artikel 137f en 137g Sr ligt het percentage opgelegde gevangenisstraffen lager: respectievelijk 40 en 29,4%.³⁹ De opgelegde sancties zijn, net als bij de geldboete, betrekkelijk mild. De duur van de gevangenisstraf is relatief kort: in bijna de helft van de gevallen 1 tot 30 dagen, en in meer dan een kwart 30 tot 90 dagen. Doorgaans gaat het om een voorwaardelijke gevangenisstraf. De helft van alle gevangenisstraffen is geheel voorwaardelijk, en daarnaast is 20% gedeeltelijk voorwaardelijk.

³⁹ Beijersbergen & Wartna, 2007, zie bijlage 1, tabel 2.

Taakstraffen

In 32% van de zaken legt de rechter (onder andere) een taakstraf op, iets vaker dan wanneer deze was geëist.⁴⁰ Geen daarvan heeft rechtstreeks betrekking op het discriminatoire aspect van het feit, terwijl de rechter ook lang niet altijd genegen is het OM te volgen in het advies de vorm van een agressietraining te kiezen. Ook bij de rechter zijn het de zomaar-daders die relatief vaak een taakstraf krijgen opgelegd.⁴¹

Conformiteit

Is de rechter niet altijd bereid het type taakstraf op te leggen dat door het OM is gevorderd, het verband tussen het vorderen van een taakstraf op zich en het opleggen ervan is wel significant groot.⁴² Dat geldt echter niet voor conformiteit van de eis en strafoplegging in het algemeen, zoals weergegeven in tabel 8.

Tabel 8: Conformiteit eis en strafoplegging

Conformiteit	Aantal zaken	%
Niet van toepassing	8	4%
Uitspraak is geheel conform	84	40%
Straf is lager dan de eis	68	33%
Straf is hoger dan eis	28	14%
Algehele vrijspraak, niet geëist	11	5%
Partiële vrijspraak op discriminatie, niet geëist	9	4%
Totaal	208	100%

onbekend: 21

In ruim 40% van de gevallen wordt conform de eis (zowel qua modaliteit als qua omvang) gestraft, maar er wordt ook in een derde van de zaken van de eis afgeweken. De rechter blijkt vaker lager dan hoger ten opzichte van de eis te straffen, namelijk in ruim 30% van de zaken, terwijl in 14% de straf hoger uitviel.

40 Bijlage 5, tabellen L en M. In het onderzoek van de Recidivemonitor werd een percentage van rond de 15% aan opgelegde taakstraffen gevonden (Beijersbergen & Wartna, 2007, bijlage 1, tabel 2). De verklaring van dit verschil lijkt te liggen in het verschil in onderzoeksperiode: immers, zoals boven uiteengezet lijkt het aantal opgelegde taakstraffen de laatste jaren sterk toe te nemen.

41 Bijlage 5, tabel N.

42 Bijlage 5, tabel M.

4.2 De dossiers: daad-, dader- en contextkenmerken van specifieke discriminatiedelicten

Specifieke discriminatiedelicten vallen uiteen in de uitingsdelicten (artikel 137c, d en e Sr), en die waarin uitingen geen deel uitmaken van de delictsomschrijving, namelijk het steun verlenen aan op discriminatie gerichte activiteiten (artikel 137f Sr) of discriminatie in de ruimste zin van het woord in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf (artikel 137g en de schuldvariant daarvan, artikel 429quater Sr). Deze twee categorieën verschillen nogal, omdat bij de uitingsdelicten de discriminatie uit het objectief discriminatoire karakter van de uiting kan worden vastgesteld, terwijl zij bij de overige delicten uit allerlei andere omstandigheden moet worden afgeleid om vast te stellen dat ten onrechte onderscheid is gemaakt op basis van een discriminatiegrond. De daadkenmerken van de verschillende soorten delicten kunnen daarom uiteenlopen. Toch hebben we ze voor dit onderzoek bij elkaar genomen, deels omdat alle delicten nu eenmaal onder de noemer specifieke discriminatie vallen, maar ook omdat de uitingsdelicten veruit in de meerderheid zijn;⁴³ van de 229 zaken die wij in totaal onderzochten, betreffen slechts zes géén uitingsdelict, terwijl artikel 137f Sr in het geheel niet voorkomt. De resultaten van het dossieronderzoek hebben dan ook vrijwel uitsluitend betrekking op de specifieke uitingsdelicten.

Tabel 9: Discriminatiedelicten

Delict	Aantal zaken	%
Discriminatoire belediging (137c Sr)	197	86%
Aanzetten tot haat/discriminatie (137d Sr)	20	9%
Openbaar maken van uitlating (137e Sr)	6	3%
Beroepsmatige discriminatie (137g Sr)	5	1%
Beroepsmatige discriminatie, schuldvariant (429quater Sr)	1	0%
Totaal	229	100%

De lage frequentie van discriminatie in uitoefening van ambt, beroep of bedrijf – en vooral de horeca-uitsluiting – moet geenszins als indicatief worden gezien voor de omvang van dit soort discriminatie. Uit de scenarioconferenties kwam naar voren dat hier niet alleen de aangiftebereidheid veelal laag is, maar ook dat in het nieuwe ‘deurenbeleid’ van veel gemeen-

43 Hetgeen overigens een afspiegeling vormt van het landelijke beeld. Zie Beijersbergen & Wartna, 2007, bijlage 1, tabel 2.

ten eerst de weg van de administratieve sanctie wordt gezocht (intrekking van vergunningen).⁴⁴

4.2.1 LECD-bestand, DRC-codes en de relatie tot het dossieronderzoek

Onze dossiers zijn afkomstig uit het LECD-bestand, waarin door het LECD meestal een DRC-code is toegevoegd. Over die code moet echter vooraf het een en ander worden verduidelijkt. Zij geeft een meer kwalitatief beeld van elke zaak, waarbij gekeken wordt hoe de discriminatie gepleegd is, door wat voor dader, op welke grond, en op welke plaats. Om deze registratie mogelijk te maken is een vragenlijst ontwikkeld, die achteraf door de taakofficieren aan de hand van de dossiers dient te worden ingevuld. Voor de resultaten daarvan wordt verwezen naar de rapportages van het LECD.

De DRC-codes betreffen, waar het om daderekenmerken gaat, uiteenlopende zaken, zoals etnische afkomst en het eventuele achterliggende ideologische motief (politieke/godsdienstige overtuiging en rechtsextremisme). De discriminatiegronden zijn uitgesplitst: men kan homoseksualiteit aangeven, maar bijvoorbeeld ook andere zoals de huidskleur, Turk/Marokkaan, Islam en antisemitisme. De DRC-code registreert de 'richting van de discriminatie', de groep waartegen een uiting of handeling is gericht, maar hoeft niet 'waar' te zijn, in de zin dat zij overeenkomt met de aard van de discriminerende gevoelens of het motief van de dader (wat hij zelf wil doet niet ter zake, voorwaardelijk opzet volstaat) of met de identiteit van diens concrete slachtoffer. Dit laat zich het beste illustreren aan de hand van de code antisemitisme.

Dat een (specifiek) discriminatiedelict antisemitisch is, kan ex artikel 137c e.v. Sr onder omstandigheden worden afgeleid uit het gebruik van een bepaalde tekst, een hakenkruis of de Hitlergroet, omdat dan de tekst of het symbool/gebaar gezien de context objectief beledigend is. Onder het publiek dat er kennis van neemt, hoeft niemand van Joodse afkomst te zijn: het 'slachtoffer' is de Joodse bevolkingsgroep en daardoor ook de samenleving zelf.⁴⁵ Dat is logisch gezien het doel van de strafbaarstelling, maar hoeft niet de concrete gerichtheid van de discriminatie te weerspiegelen. Hoewel uit de

⁴⁴ Zie verder hoofdstuk 6.

⁴⁵ Dat laatste geldt ook voor de andere discriminatiegronden: zo bevat onze verzameling een zaak waarbij als DRC-code 'grond: homoseksualiteit' werd geregistreerd. Het slachtoffer in kwestie was, zo blijkt uit het dossier, beledigd omdat hij juist niet homo-sueel was.

dossiers soms een heel andere gerichtheid in de concrete situatie bleek, hebben wij deze codering ongewijzigd gelaten.⁴⁶

Van een andere orde is de code ‘rechtsextremisme’, niet zelden, zo bleek na bestudering van de concrete zaken, geregistreerd louter op basis van de aanwezigheid van hakenkruisen – of soms minder harde, of zelfs geen nadere aanwijzingen. Deze code betreft echter niet de objectief waarneembare uiting, noch objectieve etnische gegevens van de verdachte (ook een categorie die tot de dadervariabelen behoort), maar diens subjectieve geestesinstelling. Hoewel een hakenkruis of een Hitlergroet op de aanwezigheid van een op het nationaal-socialistische gedachtegoed gestoelde ideologie kán wijzen, hoeft dat helemaal niet zo te zijn. Wij hebben daarom die code (en om dezelfde reden ‘niet-extreemrechtse politieke overtuiging’ en ‘godsdienselijke inspiratie’) bij onze hercodering verwijderd, en haar laten opgaan in de bredere, straks te bespreken contextcategorie van ‘overtuigingsdaders’.

4.2.2 Modaliteiten van discriminatiecriminaliteit

Bij specifieke discriminatie, daargelaten de uitsluitingsdelicten (die wij vrijwel niet aantreffen), gaat het om uitingen in welke vorm ook, die objectief beledigend of bedreigend zijn voor een te beschermen groep.

Tabel 10: modaliteiten van discriminatie

Pleegwijze	Aantal zaken	%
(Bedreiging met) geweld	66	29%
Bekladding	16	7%
Afbeelding	9	4%
Schriftelijk	10	4%
Mondeling	120	53%
Overig	4	2%
Totaal	225	100%

onbekend: 4

Uit tabel 10 blijkt dat in ruim 70% van onze zaken uitsluitend wegens de uitlating zelf is vervolgd,⁴⁷ en daarvan gaat het in 75% van de gevallen om het mondeling discrimineren van een groep op basis van een van de wettelij-

46 Dat geldt niet voor de andere codes wanneer deze evident onjuist waren ingevuld, wat nogal eens voorkwam (bijvoorbeeld, als grond was: ‘Surinaams/Antilliaans’ genoteerd, maar de zaak bleek om discriminatie wegens Turks/Arabische afkomst te gaan).

47 De andere zaken betreffen (bedreiging met) geweld – 29% van de gevallen; daaronder bevinden zich ook zaken waarin daadwerkelijk geweld is gebruikt.

ke discriminatiegronden. In bijna een derde van het totale aantal zaken is tevens sprake van geweld of bedreiging daarmee.

Wanneer de discriminerende uiting met geweld gepaard gaat, waarbij het gewelddelict cumulatief ten laste wordt gelegd, zitten deze delicten dicht tegen de commune discriminatie aan, en vallen daar op een punt ook mee samen: uit de uiting zal vaak kunnen worden afgeleid dat het geweld door discriminatoire motieven is ingegeven. Maar waar bij commune discriminatie het geweld zelf het 'hoofdgebeuren' is en de rechtstreekse schending van de rechtsorde vormt terwijl het discriminatoire aspect de bijkomende factor is die tot strafverhoging leidt, is bij specifieke discriminatie de uiting zelf hoofdzaak; het geweld is dan niet zozeer bijzaak, maar een afzonderlijke kwestie. Door beide delicten wordt de rechtsorde geschonden, maar op geheel andere wijze. Wanneer het slachtoffer van een mishandeling 'vieze Turk' wordt genoemd, komt deze belediging nog eens bovenop de mishandeling. Wanneer daarentegen wordt gezegd: 'jullie smerige Turken moeten allemaal oprotten', wordt daarmee tot uitdrukking gebracht dat de dader de groep als zodanig op het oog heeft.

Nu het motief geen rol speelt voor de strafbaarheid van specifieke discriminatie, concentreren wij ons hier vooral op de uitingen die in elke zaak afzonderlijk ten laste zijn gelegd en die stuk voor stuk door het OM zijn aangemerkt als beledigend voor, dan wel aanzettend tot haat of discriminatie tegen een bepaalde groep. Bij het beschrijven van de daad- en daderkenmerken, bespreken wij tegelijk de onderlinge verbanden, ook in relatie tot de context waarin het delict werd begaan.

4.2.3 Context van de delicten

Een centrale variabele in ons codeboek, ontwikkeld aan de hand van het vooronderzoek, is de context van het delict, waarmee iets gezegd wordt over zowel daad als dader. Om te voorkomen dat de verschillende codeurs toch nog verschillende beoordelingscriteria zouden hanteren, zijn na afloop van het dossieronderzoek alle zaken nogmaals besproken en is in overleg steeds een definitieve context toegekend. Wij hebben de volgende categorieën gehanteerd:

- 1 *Ruzie in de zin van een langlopend conflict* tussen bekenden (bijvoorbeeld burens).
- 2 *Ruzie, incident*: bijvoorbeeld verkeersconflicten of 'spontane' ruzies op straat tussen onbekenden.
- 3 *Interne discriminatie*: binnen een (beroeps)organisatie.
- 4 *Amok*, bijvoorbeeld de dronken zwerver of de psychisch gestoorde.
- 5 *Autoriteitsconflicten*: situaties waarin degene die wordt gediscrimineerd, uit hoofde van zijn functie 'macht' heeft over de verdachte, wat verzet oproept in de vorm van een discriminatoire uitlating. Te denken valt aan

- een aanhouding door de politie, of een controle op vervoersbewijs in het openbaar vervoer. Maar ook de specifieke discriminatoire belediging van een ambtenaar van de Sociale Dienst of een medewerker van een daklozenopvang valt hieronder.
- 6 *Sport*: de discriminatie kan zijn gepleegd zowel tijdens een sportevenement en gericht zijn tegen de tegenstander, als ervoor of erna – in welk geval het wel moet worden onderscheiden van autoriteitsconflicten die zich in dat kader voordoen.
 - 7 *Zomaar*: discriminerende uitlatingen/handelingen zonder schijnbare aanleiding of duidelijke context. Te denken valt aan het toeroepen van discriminatoire leuzen tegen toevallig voorbijkomende fietsers, of het schijnbaar spontaan in elkaar slaan van een zwarte voetganger onder het roepen van discriminatoire leuzen. Deze categorie moet worden onderscheiden van de categorie ‘Amok’ waar het gaat om ‘verwarde en verwaarloosde geesten’.
 - 8 *Overtuigingsdadens*: discriminatie waarbij de verdachte er blijk van geeft andere groepen minderwaardig te achten op grond van een politieke of anderszins gewortelde overtuiging. Dat kan protest- of wervingsacties betreffen – pamfletten uitdelen of rekruteren via internet – maar ook het kalken van leuzen op gebouwen.
 - 9 *Uitsluiting horeca*.
 - 10 *Overig*.

Een drietal categorieën is achteraf samengevoegd. Het onderscheid tussen incidentele en structurele incidenten (categorie 1 en 2) is komen te vervallen. Interne discriminatie (uiteindelijk alleen sporadisch van toepassing voor het arrondissement Arnhem, waar de militaire rechtbank zetelt) en uitsluiting in de horeca zijn onder de noemer ‘overig’ geschikt. ‘Amok’ bevat slechts 5 zaken; zij is toch als afzonderlijke categorie gehandhaafd omdat hier vragen van vervolgingsopportunity rijzen.⁴⁸ Waar een dossier zo weinig informatie over de zaak bevatte dat onmogelijk een context kon worden toegekend is ‘onbekend’ ingevuld, wat zich bij 12 zaken voordeed.

De context is een kernvariabele voor het inzicht in de aard van specifieke discriminatie. In de uiteindelijke indeling van de contextcategorieën ziet de verdeling ervan als volgt uit:

48 Zie daarover hoofdstuk 6, § 6.3.

Tabel 11: Verdeling van de contexten over de zaken

Context	Aantal zaken	%
Conflict	68	31%
Amok	5	2%
Autoriteitsconflict	52	24%
Sport	16	7%
Zomaar	31	14%
Overtuigingsdaders	31	14%
Overig	14	7%
Totaal	217	100%

onbekend: 12

Op de contexten ‘zomaar’ en ‘overtuigingsdader’ gaan wij hierna afzonderlijk in omdat zich zowel met deze indeling als met de daad en daderkenmerken een aantal bijzondere kwesties voordoet. Over de overige contexten kan het volgende worden opgemerkt. Op het totaal van alle door ons bestudeerde zaken betreft iets minder dan een derde een conflict tussen burgers en iets minder dan een kwart een conflict tussen een burger en een ‘autoriteit’. Daarmee is in ruim de helft van de gevallen sprake van discriminatie tijdens een conflict van welke vorm ook, en daarvan is ongeveer 40% een autoriteitsconflict. Conflicten tussen burgers vormen dus de meest voorkomende context van specifieke discriminatie. Het kan gaan om incidenten, meestal tussen volstrekte vreemden, waarbij een van de betrokkenen de afkomst van de ander aangrijpt om deze een belediging toe te voegen, maar dat op een manier doet die beledigend is voor de hele groep. Soms vallen er ook klappen,⁴⁹ vooral wanneer tussen groepen in het uitgaansleven ruzie ontstaat (niet zelden om een meisje), en er bestaat dan ook een significant verband tussen specifieke discriminatie in groepsverband en geweldpleging.⁵⁰ Maar een incidenteel conflict hoeft geen vechtpartij te betekenen.

Zo dacht een Nederlandse man, boekhouder van beroep en 56 jaar, dat een groep Marokkaanse jongens hem in de hal van het Amsterdamse Centraal Station probeerde te beroven, en hij begon een enorme scheldkanonnade met onder andere: ‘Kutallochtonen’ en ‘Alle moslims zijn varkens’.

Binnen deze context conflict vallen ook de zaken waarbij de ruzie – niet noodzakelijk de discriminatie – een meer structurele aard heeft, en waarbij betrokkenen elkaar kennen – al was het alleen omdat het conflict al langer gaande is. Ruzies waarbij men zich al een tijdje ergert aan wat men ziet als afwijkend gedrag van burens van andere etnische komaf, waarmee de be-

49 Bijlage 5, tabel P.

50 Bijlage 5, tabel O.

woordingen van een specifiek discriminatoire belediging al bijna zijn gegeven, zijn typische voorbeelden van deze categorie. Wij zagen er al één in hoofdstuk 3 – de man die zich al vaker heeft geërgerd aan de kartonnen dozen op straat van de Turkse buurman en meent dat Turken van heel Nederland een rotzooi maken. Daar kwam het niet verder dan schelden. Maar het kan ook in het kielzog daarvan tot geweld komen.

In Den Haag heeft verdachte ruzie gekregen met zijn burens van Algerijnse afkomst: zij zouden hem ‘terroriseren’. Van zijn kant zijn de discriminerende opmerkingen niet van de lucht. ‘Als je je niet kunt gedragen, ga je maar terug naar je eigen land’, ‘Kankerbuitenlanders ga naar jullie eigen land; kanker vieze buitenlanders’, ‘Val dood vieze buitenlanders’. Een en ander culmineert als hij op ze inrijdt. Tijdens het politieverhoor herhaalt hij deze sentimenten: de burens horen hier niet omdat ze onze kleur niet hebben en onze taal niet spreken.

Het tweede meest voorkomende type delict zijn de autoriteitsconflicten. Hierbij gaat het erom dat het slachtoffer tegenover de verdachte zijn bevoegdheden uitoefent, wat de laatste kennelijk frustrereert en waarop hij aan het schelden slaat. (En in meer dan 70% van de gevallen blijft het bij schelden, waarmee geweld of dreiging daarmee nog altijd in iets minder dan een kwart van de zaken voorkomt.)⁵¹ Deze situatie doet zich nogal eens voor als de verdachte dronken is en herrie schopt op straat, betrokken is bij rellen of beschonken achter het stuur zit, en vervolgens wederspanning is bij de aanhouding. Bij autoriteitsconflicten is dan ook significant vaker sprake van alcoholgebruik.⁵²

Soms zijn in zulke gevallen evident beledigingen aan de orde waaruit een (fors) racistische inslag blijkt: ‘Ze moeten gehaktballen maken van alle kankerzwarzen’ – een aangehouden dronken automobilist tegen een Surinaamse agent. Maar soms is dat veel minder duidelijk. Een twijfelgeval vormt de door hasj benevelde verdachte die in een café wegens drugshandel wordt aangehouden en dan tegen de niet etnisch-Nederlandse opsporingsambtenaar (diens komaf is verder niet bekend) zegt: ‘Jij gaat mij in mijn eigen land knijpen. Dit is mijn land’. Een belediging waaruit minachting voor een concrete groep blijkt, houdt dit niet in, al kan erin gelezen worden dat alleen ‘echte Nederlanders’ het recht hebben bij de politie te zijn. Bij een iets welwillender lezing (door de rechter overigens niet betracht gezien de veroordeling) is hier niets anders aan de hand dan een poging om het gezag van de betreffende agent te ondermijnen.

Door drugs benevelde typen en dronken lieden bevolken ook de kleine categorie amokmakers (bij 4 van de 5 was van middelengebruik sprake),⁵³

51 Bijlage 5, tabel P.

52 Bijlage 5, tabel Q.

53 Bijlage 5, tabel Q.

maar hier is veel meer aan de hand. Bij allemaal is sprake van verslaving in combinatie met psychische stoornissen, zoals de junk, ook nog met een slok op, die op een vrijwel leeg plein bij alle (eveneens lege) terrassen de Hitlergroet brengt en ‘Vuile kankerjoden’ roept (en ambtshalve wordt aangehouden wegens overtreding van artikel 137c Sr, waarna vervolging en veroordeling volgt). Uit het dossier blijkt een lang psychiatrisch verleden, waarin overigens xenofobie een rol speelt.

En dan nog iets over de categorie ‘sport’. Het valt op dat zij in onze dossiers alleen maar betrekking had op voetbal en in negen op de tien gevallen op mondelinge discriminatie (het scanderen van leuzen tegen de tegenpartij).⁵⁴ Net als bij autoriteitsconflicten (en ook de zomaar-categorie) is significant vaak sprake van alcoholgebruik.⁵⁵ Bij sport valt echter iets anders op: de grond waarop gediscrimineerd wordt, en die in bijna 70% van de gevallen antisemitisme betreft, significant vaker dan in andere contexten.⁵⁶

4.2.4 Gronden bij specifieke discriminatie

Over de hele linie kenmerkt de specifieke discriminatie die wordt vervolgd zich als vooral als racistische criminaliteit.

Tabel 12: Verdeling gronden

Grond	Aantal zaken	%
Antisemitisme	47	22%
Islam	9	4%
Overige godsdienst	7	3%
Arabische/Turkse nationaliteiten	62	29%
Huidskleur	50	23%
Homoseksualiteit	7	3%
Geslacht	3	1%
Meerdere	17	8%
Overig	13	6%
Totaal	215	100%

onbekend: 14

54 Bijlage 5, tabel P.

55 Bijlage 5, tabel Q.

56 Zie tabel 13.

In meer dan de helft van onze dossiers gaat het om huidskleur of etnische komaf,⁵⁷ en rekenen wij de Islam mee (weliswaar de grond ‘godsdienst’, maar vaak samenvallend met etnische komaf) en een groot deel van de categorie ‘meerdere gronden’ (waarin de gevallen van discriminatie tegen buitenlanders in het algemeen vallen) dan stijgt het percentage nog verder.

Opvallend is dat antisemitisme in bijna 22% van de gevallen als grond is genoteerd, en homoseksualiteit maar in iets meer dan 3% van de zaken. Wat het laatste betreft kan niet worden geconcludeerd dat de mate van homofobie in Nederland gering is, omdat juist van deze groep bekend is dat de aangiftebereidheid zeer laag is.⁵⁸ Omdat veel discriminatie wegens homoseksualiteit verscholen gaat achter aangiften van slachtoffers van gewone commune delicten, komen wij in hoofdstuk 5 (over de commune discriminatie) daarop terug.

Relateren we de uitgesplitste gronden aan de context dan ontstaat het volgende beeld, waarbij de tabellen 13 en 14 in samenhang moeten worden gelezen.

Tabel 13: Context naar gronden

Grond	Context							Totaal
	Conflict	Amok	Autoriteitsconflict	Sport	Zo- maar	Overtuigingsdaders	Ove- rig	
Antisemitisme	8%	25%	18%	69%	30%	29%	14%	22%
Islam	6%	25%	2%	6%	3%	3%	-	4%
Godsdienst	6%	-	4%	-	-	3%	-	3%
Turks/ arabisch	42%	25%	32%	6%	23%	16%	21%	29%
Huidskleur	21%	25%	34%	6%	30%	7%	43%	24%
Homoseksua- liteit	5%	-	2%	-	-	7%	-	3%
Geslacht	2%	-	-	6%	3%	-	-	1%
Meerdere	5%	-	2%	6%	3%	26%	14%	8%
Overig	6%	-	6%	-	7%	10%	7%	6%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	66	4	50	16	30	31	14

p<0.000; onbekend: 18

57 Sommige gronden laten zich niet altijd goed onderscheiden. Zo kan de uiting ‘vieze islamieten’ gegrond zijn op sentimenten tegen de Islam als geloof, maar islamiet kan ook als synoniem voor Arabier of Turk bedoeld zijn. De uiteindelijke keuze hangt af van de omstandigheden van de zaak.

58 Zie daarover het onderzoek in Eindhoven van het COC (www.homo-emancipatie.nl/doc/veiligheid/Onderzoek%20geweld%20eindhoven%20COC.doc); en Van San et al. 2006, p. 46-49.

Tabel 14: Gronden naar context

Grond	Context							Totaal	
	Conflict	Amok	Autoriteitsconflict	Sport	Zo- maar	Overtuigingsdader	Overig	%	n
Antisemitisme	11%	2%	20%	24%	20%	20%	4%	100%	46
Islam	44%	11%	11%	11%	11%	11%	-	100%	9
Godsdienst	57%	-	29%	-	-	14%	-	100%	7
Arabisch/ turks	46%	2%	26%	2%	12%	8%	5%	100%	61
Huidskleur	28%	2%	34%	2%	18%	4%	12%	100%	50
Homoseksualiteit	50%	-	17%	-	-	33%	-	100%	6
Geslacht	33%	-	-	33%	33%	-	-	100%	3
Meerdere	19%	-	6%	6%	6%	50%	13%	100%	16
Overig	31%	-	23%	-	15%	23%	8%	100%	13
Totaal	31%	2%	24%	8%	14%	15%	7%	100%	211

p<0.000; onbekend: 18

Toelichting: per grond is de bovenste rij steeds horizontaal gepercenteerd, en laat dus zien hoe de betreffende grond over de contexten verspreid is. De onderste rij is horizontaal gepercenteerd, en laat zien hoe de gronden over de betreffende context zijn verdeeld. De grond Islam bijvoorbeeld heeft in 44% van de gevallen een conflictcontext; in 6% van alle conflicten wordt op grond van de Islam gediscrimineerd. De tabellen zijn ook los opgenomen als R en S van bijlage 5.

Het verband tussen conflict en discriminatie op grond van Turks/Arabische komaf of huidskleur van het slachtoffer (ongeveer tweederde van de gevallen in deze categorie) blijkt significant te zijn (tabel 14). Hetzelfde geldt voor autoriteitsconflicten. Dit bevestigt ook de indruk die wij uit de dossiers al hadden gekregen. Bij conflicten gaat het vaak om een situatie waarbij de woede van de verdachte door een of andere gebeurtenis is opgewekt, waarna hij er toe overgaat om de oorzaak daarvan – in zijn ogen het slachtoffer – eens flink uit te schelden. Daarbij wordt, zoals te doen gebruikelijk bij beledigingen, op de man afgegaan en het slachtoffer wordt gepakt op iets wat direct aan hem herkenbaar is. In geval van langdurige conflicten tussen burens, kan de gemengde samenstelling van de buurt ertoe bijdragen dat de tolerantie en vriendelijkheid ten opzichte van de hele groep zijn afgenomen, c.q. de frustratie, angst en haat toegenomen, waardoor de belediging per definitie tegen de groep is gericht omdat het gedrag van het slachtoffer als ‘typerend’ wordt beschouwd.

Antisemitisme komt bij conflictsituaties in 8% van de gevallen voor, bij sportevenementen (voetbal dus) in een overweldigende 69%. Relateren we

echter de context aan de grond antisemitisme dan blijkt zij redelijk vaak en redelijk verspreid in de verzameling voor te komen, en zeker niet alleen bij sport. In het licht van wat hierboven over de grond antisemitisme in verband met de betreffende DRC-code is opgemerkt, gaan wij nader in op de gevallen waarin als grond antisemitisme is aangegeven. Welk beeld doemt uit de dossiers op als we naar de concrete zaken in hun context kijken?

Allereerst de sportevenementen, waarin in 88% van de gevallen mondelinge discriminatie aan de orde was,⁵⁹ het merendeel in de vorm van antisemitische leuzen, liederen, enzovoort, en – het zal niet verbazen – meestal als Ajax had gespeeld. Het zijn significant vaak jonge daders die zich voor, tijdens of na een wedstrijd schuldig maken aan het scanderen van leuzen als ‘*Hamas, Hamas, alle Joden aan het gas*’.⁶⁰ Het zijn kreten die binnen de voetbalcultuur tamelijk ingeburgerd zijn, en daarachter steekt lang niet altijd een antisemitisch motief of zelfs bewustheid van de connotatie die een dergelijke leus heeft (zie de zaak van de jeugdige voetbalsupporter die, gevraagd of hij wist wat hij had geroepen moest toegeven: ‘*die Hamas, die ken ik niet*’⁶¹). De strafwaardigheid moet gezocht worden in het objectief schokkende karakter die de leus heeft met zijn referentie aan de Holocaust, en de gedachte dat de spreker zich daarvan bewust had moeten zijn.

Ook bij ‘zomaar’ komt antisemitisme voor, en wel in 30% van de 30 zaken. In de 9 gevallen waar het hier om gaat was in 7 sprake van bekladding met of afbeelding van hakenkruisen of verwante symbolen. Daar zijn zogenaamde ‘doelbekladdingen’ bij. De bekladding van een synagoge of Joodse begraafplaats heeft echter een heel andere lading dan een hakenkruis op een moskee. Het hakenkruis staat dan ook in veel gevallen voor een algemeen xenofob gedachtegoed, of wordt gebruikt om te shockeren, niet om een afkeer van of minachting voor de Joodse bevolkingsgroep te tonen of daartegen haat op te roepen. Zo bevat de zomaar-categorie een geval van een jongeman die, terwijl hij met een groep vrienden voorbijgangers op straat aan het bekogelen was en gemaand werd daarmee op te houden, met bakstenen een hakenkruis legde. Ten slotte leverde bij de autoriteitsconflicten het brengen van de Hitlergroet wanneer men wordt aangehouden, de code antisemitisch op, en werd in het LECD-bestand een aantal gevallen als antisemitisch aangemerkt waarin agenten voor nazi’s waren uitgemaakt. In alle gevallen buiten het uitschelden voor ‘nazi’s’ (wat geen discriminatie in de zin van artikel 137c Sr vormt)⁶² moet worden aangenomen dat wat de strafwaardigheid betreft hetzelfde geldt als hierboven over de anti-Ajax leuzen is gezegd.

59 Bijlage 5, tabel P.

60 Bijlage 5, tabel R.

61 Hoofdstuk 3, § 3.2.3.

62 Zie § 4.3.

Met dit alles willen wij in het geheel niet zeggen dat antisemitisme in Nederland nauwelijks voorkomt. In een aantal gevallen in onze verzameling, met name in de conflictsfeer maar ook in de ‘doelbekladdingen’, is wel degelijk sprake van antisemitische gevoelens bij de dader die zijn woorden of acties doelbewust richt op de Joodse bevolkingsgroep. Delicten die zijn vervolgd weerspiegelen bovendien niet de daadwerkelijke aard en omvang van de antisemitische criminaliteit die ongetwijfeld plaatsvindt. Wat wij wel duidelijk willen maken is dat een hakenkruis, ‘ Hamas-spreekkoor’ of uit dronken overmoed brengen van de Hitlergroet tegen een agent die een bon wil uitschrijven, nu eenmaal een te objectiveren handvat vormt voor het bewijs van discriminatie, ongeacht de ressentimenten van de dader. In zulke zaken gaat het steeds om onbehoorlijk en ongepast gedrag, terwijl het refereren aan de genocide die het Joodse volk onder de nazi’s trof, altijd schokkend is, maar de vraag is of niet wordt afgedwaald van het begrip antisemitisme zoals dat in het dagelijkse spraakgebruik wordt gehanteerd.

4.2.5 Overige daadkenmerken

Tabel 15: Plaats van discriminatie

Plaats	Aantal zaken	%
Werk	14	6%
School/opleiding	2	1%
Sport	20	9%
Horeca	16	7%
Woonomgeving	33	15%
Straat/openbare gelegenheid	120	54%
Internet	14	6%
Pers, overig drukwerk	1	1%
Overig	1	1%
Totaal	221	100%

onbekend: 8

Meer dan de helft van de discriminatie vindt plaats op straat of in een openbare gelegenheid. Op de tweede plaats staat de woonomgeving met 15% van de zaken. Andere locaties komen veel minder voor. Interne discriminatie – op het werk bijvoorbeeld – zijn wij alleen binnen het leger tegengekomen. Omdat de militaire rechtbank te Arnhem zetelt maakt deze categorie een relatief groot aandeel uit van onze populatie. Andere vormen van discriminatie op het werk zijn we weinig tegengekomen, terwijl toch de indruk zou kunnen bestaan dat op de arbeidsplaats wel het een en ander aan discriminatie in de vorm van ‘pesterijtjes’ voorkomt. Het lage aantal zaken kan te maken hebben met een lage aangiftebereidheid onder collega’s, bijvoorbeeld

omdat men op het werk niet in een kwaad daglicht wil komen te staan of bang is voor zijn positie, factoren die maar al te bekend zijn bij de discriminatie van vrouwen in werksituaties.

Discriminatoire geschriften komen erg weinig voor in onze verzameling,⁶³ hoewel te verwachten zou zijn dat dit nu bij uitstek een manier is om van ideologie doordrenkt discriminatoir gedachtegoed te verkondigen. Discriminatoire uitingen op internet of in pers of ander drukwerk zijn dan ook maar goed voor 7% van de gevallen.⁶⁴ Een voor de hand liggende verklaring is dat bij sommige geschriften ('s nachts geplakte affiches en pamfletten, maar ook op het internet) het door de anonimiteit lastig is de dader te achterhalen. Een mooi en enigszins bizar voorbeeld van een 'plakker' die wel tegen de lamp liep vormt de dame op leeftijd in Rotterdam.

Al enige tijd verschenen elke ochtend op de zuilen in de hal van steeds hetzelfde Rotterdamse metrostation gele 'post-it'-stickers met daarop handgeschreven teksten tegen Moslims gericht. Werden ze weggehaald, dan waren er de volgende ochtend weer nieuwe. Pas nadat een van de bewakingscamera's gericht was geactiveerd, werd de dader betrapt: een keurige dame op leeftijd. Zij gaf als verklaring het zo erg te vinden 'wat er allemaal gebeurde' – wat precies, behalve 'de' beelden op tv en dat er overal tekens in de stad waren, onder andere hakenkruisen, werd niet duidelijk – dat ze het idee had er iets aan te moeten doen. Ze had niet echt een hekel aan Moslims en had niet beseft dat de stickers beledigend waren. Ze voelde zich machteloos, en had toen maar de stickeractie bedacht.⁶⁵

In de woonomgeving gaat het significant vaker om discriminatie met geweld, terwijl ook tussen conflicten en geweld een significant verband bestaat (evenals tussen zomaar en geweld).⁶⁶ Dat wijst er mogelijk op dat vooral conflicten tussen burens nog wel eens gewelddadig eindigen, en komt overeen met bevindingen uit Brits onderzoek waarin bleek dat interetnische conflicten, vaak met pesterijen over en weer, in potentie gevaarlijke situaties zijn die uit de hand kunnen lopen.⁶⁷

Middelengebruik speelt een rol in bijna de helft van de gevallen. Meestal gaat het dan om alcohol, en in slechts 15% van de gevallen waarin van middelengebruik sprake was, waren drugs (al dan niet in combinatie met alcohol) in het spel.⁶⁸ Iets meer dan een kwart van de discriminatiecriminaliteit werd in groepsverband begaan,⁶⁹ waar zoals wij hierboven zagen significant

63 Bijlage 5, tabel S.

64 Bijlage 5, tabel S.

65 Zie over deze zaak: *Rotterdams Nieuwsblad*, 9 mei 2004.

66 Bijlage 5, tabellen P, T en U.

67 Zie de hoofdstukken 1 en 5.

68 Bijlage 5, tabel V

69 Bijlage 5, tabel W.

vaker een gewelddelict wordt gepleegd, en bovendien wat vaker sprake lijkt te zijn van middelengebruik (zowel alcohol als drugs).⁷⁰

Slechts in ruim 10 procent van de gevallen was sprake van een aandeel van het slachtoffer in het delict.⁷¹ Een aandeel van het slachtoffer hebben wij niet licht aangenomen. Bij conflicten zal veelal sprake zijn van enig aandeel van het slachtoffer – waar twee vechten hebben twee schuld – maar dat wil nog niet zeggen dat het slachtoffer ook aandeel heeft gehad in de discriminatoire uiting die erop volgde. Alleen waar het slachtoffer zelf ook gediscrimineerd heeft, duidelijk heeft uitgelokt of bijvoorbeeld zelf vervolgd is, spreken wij van een aandeel in de discriminatie. Dat komt significant vaker voor bij discriminatie op grond van Arabisch of Turkse komaf: in tweederde van de zaken waarin het slachtoffer aandeel had, was daarvan sprake.⁷²

4.2.6 Daderkenmerken⁷³

De daders van specifieke discriminatie zijn overwegend jong; bijna de helft is 25 of jonger en de grootste groep is tussen de 18 en 25 jaar. Mannen vormen 90% van de daderpopulatie in onze verzameling. Ruim 80% van de daders is etnisch autochtoon, en ruim 90% is in Nederland geboren.⁷⁴

Het type delicten dat de daders begaan, varieert met de leeftijd. Bij jonge daders is significant meer variatie in de context (hetgeen ook te maken heeft met het aantal zaken). Andere significante verbanden betreffen jonge daders die vaker in de categorie zomaar en overtuigingsdaders te vinden zijn en oudere daders die vaker in conflictsituaties terecht komen.⁷⁵ Het lijkt er op dat oudere daders hun streken wat verliezen en minder vaak de discriminatie opzoeken (zoals bij overtuigingsdaders en zomaar-daders het geval is), maar juist vaker tot discrimineren overgaan vanuit woede, ontstaan door conflicten. Eveneens significant is het verband tussen jonge daders en de grote variatie in de gronden waarop zij discrimineren, en tussen oudere daders en discriminerende uitlatingen over mensen van Turkse of Arabische nationaliteit en komaf.⁷⁶ Dat laatste hangt weer samen dat met het verband tussen ouderen en conflictsituaties,⁷⁷ waarbij (ook in vergelijking tot andere contexten) het meest vanwege de Arabische/Turkse afkomst wordt gediscrimineerd.⁷⁸

70 Bijlage 5, tabel X.

71 Bijlage 5, tabel Y.

72 Bijlage 5, tabel Z.

73 Hoewel wij spreken van daders vallen daar ook mensen onder die zijn vrijgesproken.

74 Bijlage 5, tabellen AA, AB, AC.

75 Bijlage 5, tabel AD.

76 Bijlage 5, tabel AE.

77 Bijlage 5, tabel AD.

78 Zie tabel 13.

Antecedenten en recidive

Een aparte onderzoeksvraag betreft de mate van recidive bij discriminatiecriminaliteit en eventueel gerelateerde daderkenmerken. In hoofdstuk 2 is al uiteengezet dat wij die vraag niet geheel kunnen beantwoorden, omdat het onmogelijk bleek de recidivekwestie voor de betreffende onderzoeksperiode op daderniveau te onderzoeken. Wel hebben wij naar de antecedenten van de daders uit onze dossiers gekeken.

Tabel 16: *Antecedenten van daders*

Antecedentenprofiel	Aantal zaken	%
Geen	69	34%
Niet-specifieke antecedenten	120	59%
Antecedenten op specifieke discriminatie	13	6%
Totaal	202	100%

onbekend: 27

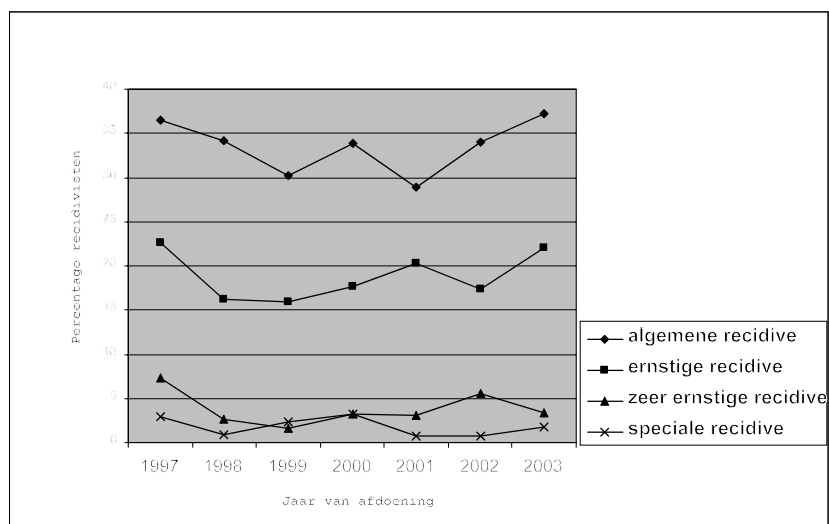
Daders met een strafrechtelijk verleden komen in 65% van de gevallen voor, maar antecedenten op het gebied van discriminatie zijn zeldzaam: slechts 6% van de specifieke discriminatiedaders is daar eerder voor vervolgd. Wij hebben geen significante verbanden gevonden tussen het hebben van antecedenten en overige daad- of daderkenmerken, al valt een aantal dingen op. Daders met specifieke discriminatie-antecedenten lijken – niet onlogisch – wat vaker overtuigingsdaders te zijn. Wanneer sprake is van niet-specifieke antecedenten lijkt het vaak om autoriteitsconflicten te gaan, terwijl daders zonder antecedenten waarschijnlijk vaker zomaar-daders te zijn.⁷⁹

Het beeld dat uit onze dossiers blijkt, van een daderpopulatie met vooral antecedenten die geen verband houden met discriminatie, wijkt overigens niet veel af van de bevindingen van de Recidivemonitor in hun landelijk, geanonimiseerd onderzoek naar recidive ná een veroordeling terzake van specifieke discriminatie tussen 1997 en 2003. Dit onderzoek is verricht langs het stramien dat voor het door deze Monitor uitgevoerde recidiveonderzoek algemeen geldt. Men heeft dan ook niet gekeken naar de daders in de verschillende categorieën die wij hanteren, maar zoals ook in het andere recidiveonderzoek gebruikelijk de tweejarige recidive landelijk onderzocht over een langere periode, waarbij zowel naar de speciale recidive (op

79 Bijlage 5, tabel AG.

specifieke discriminatiedelicten) is gekeken als naar de algemene, de ernstige en de zeer ernstige.⁸⁰

Figuur 1: recidive bij daders van specifieke discriminatie



Uit het onderzoek blijkt dat er in de periode 1997-2003 geen sprake is van een duidelijk stijgende of dalende trend. De recidivepercentages schommelen; de tweejarige algemene recidive rond 33% (de ernstige recidive rond 19% en de zeer ernstige rond 4%). De speciale recidive bedraagt 1 tot 3%.

De recidivecijfers van alle daders in Nederland die in de periode 1997-2003 in contact kwamen met justitie, zijn lager dan die onder discriminatiedaders, zij het dat het verschil schommelt en in een van de jaren juist het percentage bij discriminatiedaders lager is. Gaat het niet om de prevalentie van de recidive (het deel van de daders met nieuwe justitiecontacten) maar om de frequentie (het aantal justitiecontacten onder de recidivisten), dan is er nauwelijks verschil tussen specifieke discriminatiedaders en daders van 'gewone' criminaliteit. Ook het type criminaliteit dat de recidive van discriminatiedelicten kenmerkt, overwegend niet-ernstige tot minder ernstige vermogens- en agressiedelicten, wijkt niet af van het beeld van de antecedenten dat in ons onderzoek naar voren komt. Wij gaan daar in hoofdstuk 5, waarin blijkt dat dit ook voor de daders van commune discriminatie geldt, nader op in.

⁸⁰ Figuur 1 is aan dit onderzoek ontleend. Voor de volledige resultaten en de betreffende tabellen en overige figuren verwijzen we naar bijlage 5 en het rapport van de Recidivemonitor zelf (bijlage 1).

4.2.7 Overtuigings- en zomaar-daders

Overtuigingsdaders, die vooral vanuit de media de nodige aandacht krijgen, passen goed bij de eerste associaties die discriminatiecriminaliteit opwekt: handelen vanuit haat of minachting die op diepgewortelde vooroordelen tegen, of ideologisch gestoelde denkbeelden over een bepaalde groep berust. Dat wordt weerspiegeld in mediaberichten, waar dit soort daders meestal met (rechts)extremisme en (zwaar) geweld in verband wordt gebracht. Dat dit beeld, als zou discriminatiecriminaliteit vooral een zaak zijn van skinheads en neonazi's, scheef is, blijkt alleen al uit de daderkenmerken van de totale populatie van de daders uit onze dossiers. De typische dader van specifieke discriminatiecriminaliteit is een jonge, Nederlandse man met antecedenten, die wat vaker recidiveert dan andere delinquenten maar overigens niet of nauwelijks afwijkt van het landelijke beeld. Desalniettemin zijn wij wel 31 overtuigingsdaders tegengekomen, waarmee deze groep zo'n 14% van de verzameling vertegenwoordigt (zie tabel 1 van dit hoofdstuk).

Wij hebben de verdachten in onze dossiers niet snel als overtuigingsdader aangemerkt. Immers, hoewel voor een veroordeling wegens specifieke discriminatie het motief niet van belang is, doen drijfveren wel degelijk terzake bij de vraag of van een overtuigingsdader sprake is: daarbij gaat het om een duidelijk aanwezige, duurzame en discriminatoire ideologie, die het primaire motief vormde voor het handelen. Een dader die er voor uitkomt een hekel te hebben aan Arabieren en tijdens een ruzie met een Marokkaan die door iets heel anders is ontstaan, deze beledigt in bewoordingen die ook de groep treffen, is niet meteen ook overtuigingsdader. Ongetwijfeld zal de afkeer des daders hebben bijgedragen aan de uiting, maar zij is niet het primaire motief tot handelen.

Vaak komen overtuigingsdaders er juist voor uit dat zij een bepaalde ideologie aanhangen en dat het strafbare feit ook daardoor was ingegeven. Dat doet zich, in ieder geval in onze dossiers, vooral voor wanneer het alleen om uitingsdelicten gaat, die niet in combinatie met een gewelddelict zijn begaan. Het is immers inherent aan het hebben van een overtuiging of aanhangen van een ideologie dat men ervan uitgaat dat deze juist is – hoe verwerpelijk anderen haar ook vinden – en sterker nog, dat zij niet ontkend maar juist zoveel mogelijk verspreid moet worden.

Wij vonden overigens geen aanleiding om te veronderstellen dat deze overtuigingsdaders gewelddadiger zijn dan anderen: geweld als kenmerk van het delict doet zich niet vaker voor dan bij andere contextcategorieën. Degenen die wij als overtuigingsdader hebben gecodeerd, begingen hun delicten significant minder vaak onder invloed, wat erop zou kunnen wijzen dat een bewuste ideologie eerder dan door de drank losgemaakte onderbuikgevoelens leidend is. Een verband, zij het geen significant, met speciale

discriminatieantecedenten wijst daar eveneens op.⁸¹ Waartegen die ideologie zich richt, is niet zonder meer duidelijk. Hoewel overtuigingsdaders iets vaker discrimineren wegens homoseksualiteit of Joodse afkomst, wat een significant verband opleverde, bestaat een duidelijk verschil alleen met 'meerdere gronden'.⁸² Aan de ene kant zou dat kunnen betekenen dat in Nederland ingesleten gevoelens van haat of minachting niet één bepaalde groep betreffen, maar van alles dat 'anders' is: 'alle buitenlanders', iedereen die afwijkend is. Aan de andere kant, overtuigingsdaders blijken zich significant vaker aan schriftelijke uitingsdelicten (bekladding, maar ook geschriften en afbeeldingen) en minder vaak aan mondelinge discriminatie schuldig te maken,⁸³ en bij graffiti en op spandoeken komt vaak een combinatie van hakenkruizen (antisemitisme) en white power tekens (tegen andere rassen met een andere huidskleur) voor, zodat automatisch verschillende gronden aan de orde zijn.

Zelfs als verklaringen van de verdachte, bijvoorbeeld bij de politie, er niet op wijzen dat sprake is van een overtuigingsdader, kan dat veelal uit de overige factoren rondom het delict worden afgeleid. Wie bijvoorbeeld lid is van een politieke partij of beweging die een discriminerend gedachtegoed uitdraagt, en naast de moskee postvat met een spandoek waarop een denigrerende tekst over aanhangers van de Islam, is gemakkelijk als overtuigingsdader te herkennen. Datzelfde geldt voor wie pamfletten met opruiende discriminatoire teksten op straat uitdeelt, via internet een nieuwsbrief met apert discriminerende inhoud actief verspreidt, of zo'n een website beheert (al hoeft het niet per se te gelden voor wie het pamflet aanneemt, de brief ontvangt of de website bezoekt). Dat de 'echte' overtuigingsdader betrekkelijke gemakkelijk te herkennen is, wil echter nog niet zeggen dat er geen twijfelgevallen kunnen zijn, zelfs al geeft de dader een ideologisch motief aan.

Een Joodse begraafplaats wordt met antisemitische tekens (hakenkruizen en white power symbolen) beklad door een jongeman van 19 jaar. Uit het procesverbaal blijkt dat frustraties over de Palestijns-Israelische kwestie aanleiding waren tot handelen, en ook overigens geeft hij blijk van nationalistische gevoelens.

Alles wijst erop dat hier van ideologische overtuiging sprake is: de symbolen, het doel van de bekladding, de aanleiding en de verklaring. De dader echter was ook zeer verward, had het delict onder invloed van harddrugs en alcohol gepleegd, en leed aan psychische stoornissen. Hij is door ons wel als overtuigingsdader aangemerkt. Tijdens onze bespreking van de casus bleek echter

81 Bijlage 5, tabellen AI en AJ.

82 Bijlage 5, tabel AK.

83 Bijlage 5, tabel AH.

dat wij het niet zonder meer eens waren of onder de gegeven omstandigheden van een direct verband tussen overtuiging en delict sprake was.

Twijfel bleef ook bestaan over twee zaken die ogenschijnlijk nagenoeg hetzelfde zijn en waarin geen nadere 'ideologische' verklaring door de verdachte was afgelegd. In het eerste geval ging het om een dader van ruim in de dertig, die zelf een trui had gefabriceerd met aan de voorkant een algemeen dreigende tekst (een woordspeling op zijn naam) en op de achterkant de mededeling: *the Holocaust is just the beginning*. Gezien alle factoren – zijn leeftijd, het feit dat hij de moeite had genomen om zelf een tekst aan te brengen waarvan hij moet hebben geweten wat de strekking daarvan is, het schijnbaar ontbreken van elke aanleiding om daarmee op straat rond te lopen – hebben wij deze man tot de overtuigingsdaders gerekend. Dat deden we niet met de verdachte van Marokkaanse afkomst die – niet lang na 9/11 – een T-shirt droeg met daarop de tekst *Fuck America* en een hakenkruis. De verwensing aan het adres van de VS is weinig opzienbarend – zulke T-shirts waren rond die tijd vrij algemeen in omloop. Het hakenkruis is het twijfelpunt: drukt hij nu hiermee echt een ideologisch gefundeerde haat tegen (Joodse) Amerikanen uit, of zet hij daartoe (of tot geweld) aan? Onze beslissing – na lang debat – dat dit niet zo was, blijft voor discussie vatbaar.

Wat structureler van aard is de twijfel die soms rees naar aanleiding van twee kenmerken van overtuigingsdaders. Ten eerste lijken zij vaker in groepsverband te opereren.⁸⁴ Aan de ene kant is dat logisch: er bestaan nu eenmaal (vooral extremistische) verenigingen en andere verbanden die de onderlinge verbondenheid ontleen aan een gedeeld discriminatoir gedachtegoed en daarop gebaseerde activiteiten, en zich daarbij als groep manifesteren. Aan de andere kant zijn overtuigingsdaders significant jonger dan daders uit de andere categorieën.⁸⁵ Dat is opvallend, omdat men zou veronderstellen dat de zo centraal staande ideologie pas meer gewicht zou krijgen wanneer de dader die haar aanhangt ouder is, en daarmee de ideologie wellicht wat meer doordacht is. Waar de combinatie jeugdig en groepsverband voorkomt, zou dat er juist op kunnen wijzen dat de overtuiging weliswaar een rol speelt, maar van minder invloed is dan bijvoorbeeld groepsdruk, meelopen, stoerdoenerij of het aanmeten van een bepaalde identiteit.

De zomaar-dader is vaak lastig te onderscheiden van de overtuigingsdader. Het kenmerkende verschil is het ontbreken van een ideologisch of door haat of minachting ingegeven motief als primaire aanleiding voor het delict. Een overtuigingsdader die bijvoorbeeld níet uitkomt voor zijn motieven (om een zwaardere straf te ontlopen), kan echter snel een zomaar-dader lijken, al

84 Bijlage 5, tabel AL.

85 Bijlage 5, tabel AM.

kunnen de ideologische beweegredenen vaak uit andere omstandigheden afgeleid worden.

Van een overtuigingsdader was sprake in het geval waarin een allochtone man van begin twintig op straat, in de avond, plotseling een autochtone voorbijganger specifiek discriminerende teksten naar het hoofd slingerde en hem een paar klappen verkocht. Er bestond volstrekt geen relatie tussen dader en slachtoffer, en evenmin waren er aanwijzingen dat de dader met kwade bedoelingen op pad was gegaan – hij was waarschijnlijk op weg naar een café.

Dit delict heeft veel weg van een plotselinge, zonder enige aanleiding tot stand komende aanranding. De dader bleek echter actief lid te zijn van nationalistische groeperingen, terwijl hij zelf verklaarde dat zijn uiting het resultaat was geweest van nationalistische gevoelens en denkbeelden (en de advocaat dit als verweer voerde om aan te tonen dat het niet om discriminatie ging).

Zulke aanwijzingen ontbreken echter geheel bij de 3 blanke Nederlandse jongens die met een paar meisjes een pilsje drinken op een terras.

Als twee zwarte jongens op mountainbikes voorbij komen roept de verdachte: 'Daar heb je weer twee zwartjes op gejatte fietsen'. De fietsers worden boos en keren om, het groepje op het terras voelt zich bedreigd en slaat erop los.

Ongetwijfeld is deze dader bevooroordeeld tegen mensen van een andere huidskleur – en kennelijk leeft bij hem ook het idee dat er niets mis mee is om daarvan blijk te geven. Maar of zijn woorden zijn ingegeven door de wens een overtuiging daaromtrent uit te dragen is zeer de vraag. Eerder lijkt dit een misplaatste opmerking, misschien om de meisjes met zijn 'geestigheid' te imponeren. Ook zijn wij gevallen tegen gekomen waarin een (verborgen) motief als een zucht naar spanning en sensatie een rol lijkt te spelen. Beweegreden is niet het ventileren van ideeën over de minderwaardigheid van het gekozen slachtoffer, maar de wetenschap dat het gebruik van denigrerende discriminatoire taal (of in geval van bekladdingen een symbool als het hakenkruis) de nodige commotie zal doen ontstaan of aanleiding zal zijn tot een vechtpartij.

We zien deze karakteristiek ook weerspiegeld in de kenmerken van zomaar-daders. Sommigen komen overeen met die van overtuigingsdaders. Zo is sprake van een significant verband met de leeftijd (80% is 25 of jonger, tegenover 41% bij de overige contexten), met het begaan van het feit in groepsverband en met de plaats van het delict, namelijk op straat. De categorie zomaar-daders begaat de discriminatie echter significant vaker in samenloop met geweld of bedreiging daarmee (namelijk in de helft van de

gevallen) en minder vaak mondeling.⁸⁶ Bovendien lijken zomaar-daders vaker *first offenders* te zijn,⁸⁷ een opmerkelijk verschil met de trend naar specifieke discriminatieantecedenten die wij bij overtuigingsdaders aantreffen. Dat versterkt het beeld van een groep jongeren die, op zoek naar spanning en sensatie, een bepaald slachtoffer pakt en die in elkaar slaat, onder het roepen van discriminatoire leuzen.

4.3 Aandachtspunten bij de definiëring van specifieke discriminatoire uitingsdelicten

Bij specifieke discriminatoire uitingsdelicten wordt de strafbaarheid afgeleid uit de objectieve betekenis van de voor het publiek kenbare uitlating of afbeelding, die beledigend is voor, of haat oproept tegen, bepaalde kwetsbare (minderheids)groepen. De vraag of daarvan sprake is, kan worden beantwoord aan de hand van het wettelijke kader, maar dat is open van aard en biedt ruimte voor – of wellicht beter: noodzaakt tot – interpretatie door het OM en de rechter, en, vooruitlopend daarop, door de politie. Ook in de contextuele toetsing die de Hoge Raad voor de rechterlijke besluitvorming hanteert, nemen de aard en omstandigheden van het geval en de waardering daarvan door de feitenrechter een centrale plaats in.

Het hoge percentage vrijspraken bij specifieke discriminatie dat wij in § 4.1.4 zagen, schreven wij onder andere toe aan het beleid waarin, omwille van de rechtsvorming, ook twijfelachtige zaken worden aangebracht. Zulke zaken zijn wij in de dossiers tegengekomen, maar er waren er ook waarbij in het licht van de tekst van de wet en de jurisprudentie op zijn minst moest worden betwijfeld of terecht wegens specifieke discriminatie was vervolgd en soms ook veroordeeld. In deze paragraaf besteden we kort aandacht aan deze kwestie, omdat daaruit blijkt hoe moeilijk het soms is, zelfs bij een wettelijke en in de rechtspraak geobjectiveerde omschrijving van discriminatie, te bepalen of een concreet geval als zodanig kan worden gedefinieerd. Overigens hebben ook wij af en toe getwijfeld, en bij het overleg over zulke zaken bleven we soms van mening verschillen.

Uit de scenarioconferenties, de enquête onder medewerkers aan en leden van alle parketten, en uit de individuele gesprekken die wij met vertegenwoordigers van alle beroepsgroepen voerden, bleek men van mening te zijn dat de expertise bij politie en OM over discriminatiecriminaliteit tekortschiet, terwijl rechters maar betrekkelijk zelden in de praktijk met gevallen van discriminatie lijken te worden geconfronteerd (die bovendien meestal bij

86 Bijlage 5, tabel AN t/m AQ.

87 Bijlage 5, tabel AR.

de politierechter worden aangebracht en in de massa ‘verdwijnen’). Politie-mensen die wel kennis van zaken hebben, maar ook taakofficieren van justitie, zeggen niet vaak te worden geconsulteerd door collega’s, en waar veel politiekorpsen inmiddels in de directe uitvoeringssfeer taakaccenthouders hebben aangesteld, beschikt zeker niet ieder parket over een discriminatiesecretaris. Dit tekort aan kennis is naar ons oordeel mede debet aan de soms verkeerde, althans aan twijfel onderhevige toepassing van de strafbepalingen in de strafrechtspraktijk.

Het is overigens niet de bedoeling nogmaals tekst en uitleg te geven over het wettelijke kader. Waar het hier om gaat is om enkele toepassingsproblemen op een rijtje te zetten.

Belediging van een groep wegens ras en/of godsdienst

Een vraag die zich regelmatig opdrong was wat moet worden verstaan onder de belediging van een ‘groep’ en het daarmee verwante begrip ‘ras’. Een van de doelen van de discriminatiebepalingen is bescherming te bieden aan maatschappelijk kwetsbare groepen, door publiekelijk uitgesproken oordelen over hun vermeende minderwaardigheid te verbieden. Maar waarin onderscheidt deze specifieke discriminatoire belediging zich van de commune met discriminatoire achtergrond? En welke zijn beschermde groepen?

Ras kan worden begrepen als: een groep mensen met een aantal gemeenschappelijke kenmerken, waaronder fysieke eigenschappen, gedeelde taal en/of cultuur, gemeenschappelijk grondgebied en een gedeeld verleden.⁸⁸ Van zo’n groep is sprake wanneer een verzameling mensen zichzelf ziet als een groep met gemeenschappelijke afstamming, cultuur en tradities, of wanneer dat zo wordt gezien door de omringende samenleving. Toch geven deze ogenschijnlijk heldere omschrijvingen aanleiding tot omstreden interpretaties.

Een Algerijn krijgt ruzie over zijn uitkering met een vrouwelijke ambtenaar van de Sociale Dienst. Hij bedreigt haar (‘ik maak je helemaal kapot’) en roept daarbij: ‘Alle Nederlanders zijn slecht, duivels voor Allah!’ Hij wordt vervolgd wegens bedreiging met geweld (artikel 285 Sr) en specifieke, discriminatoire belediging (artikel 137c Sr).

Hij wordt gedeeltelijk vrijgesproken, en wel van het uitingsdelict. De verklaring daarvoor kan tweërlei zijn: er was onvoldoende bewijs (wat precies is gezegd kan niet onomstotelijk worden vastgesteld, bijvoorbeeld), iets dat wij niet uit het dossier konden opmaken. Dat is overigens onwaarschijnlijk, omdat wel bekend is dat de raadsman als verweer voert dat

⁸⁸ Uitgangspunt voor de wetgever vormde hier de definitie gebruikt door het CERD. Zie ook: Noyon/Langemeijer/Rommelink, Wetboek van Strafrecht, artikel 137c, aantekening 3, supl. 132.

‘politici ergere dingen zeggen’ en bovendien als strafuitsluitingsgrond de vrijheid van godsdienst aanvoert. Eerder lijkt het erop dat de rechter in deze niet alledaagse uitspraak geen discriminatoire belediging in de zin van artikel 137c Sr heeft gezien. Zien we Nederlanders als een te beschermen groep – en nergens staat in de wet dat ze dat niet zijn – dan kan zeer wel worden volgehouden dat die groep beledigd wordt op grond van hun godsdienst,⁸⁹ althans hun niet-Moslim zijn (daarop wijst ook het beroep op de vrijheid van godsdienst), terwijl deze belediging er niet toe strekt enige zinvolle publieke discussie op gang te brengen, zodat zij niet door de vrijheid van godsdienst en meningsuiting wordt gerechtvaardigd. Aan de andere kant, Nederlanders zijn als meerderheid in hun eigen land niet in dezelfde kwetsbare positie als minderheden van een andere etnische groepering. Dat zou erop wijzen dat, gezien het doel van de wet, haar bescherming zich niet zo snel tot hen uit zal strekken. Bij de scenarioconferenties neigde men ertoe ook de ‘omgekeerde’ discriminatie zoals die zich hier manifesteert, onder de werking van de wet te willen brengen, al was daarover verschil van mening voor zover het alleen om belediging gaat en niet bijvoorbeeld om aanzetten tot haat (artikel 137d Sr). Ook wij verschilden onderling van mening bij de bespreking van deze zaak.

Van iets andere aard, maar ook aanleiding tot discussie:

Een vrouwelijke verdachte riep tegen haar buurvrouw met Duitse voorouders tijdens een ruzie: ‘Jij Duitse, jij moet niet denken dat je de boel hier kunt regelen, zoals in ’40-’45!’.

Waar de één stelde dat hier wordt gerefereerd aan het Duitse ras, en de uitlating erop gericht was dit ras in een kwaad daglicht te stellen door te refereren aan zijn – verkeerde – oorlogsverleden, meende de ander dat het Duitse oorlogsverleden geen relevant kenmerk is. Het aannemen van het gemeenschappelijke oorlogsverleden als groepskenmerk benodigd voor artikel 137c Sr, zou immers impliceren dat het Duitse volk als geheel aanspraak heeft op bescherming tegen de aantijging van een (blijvende) collectieve voorkeur voor het nationaal-socialisme.⁹⁰ Maar dat nu was precies het punt voor degenen die zich niet in de gegeven vrijspraak konden vinden.

En wat te denken van de Marokkaanse hangjongere die een toevallige voorbijgangster, nadat zij niet inging op zijn avances, uitmaakte voor ‘Jodenkind’ en haar een klap gaf? Is hier wel voldaan aan de belediging van een te beschermen groep en ligt dat ook objectief besloten in de uitlating? Die is zeker beledigend, en ook zo bedoeld, maar lijkt niet zonder meer

⁸⁹ Deze grond valt hier vermoedelijk samen met ‘ras’.

⁹⁰ Zie Dankers & Velleman, 2005, p. 75-76 voor relevante jurisprudentie.

tegen een groep gericht. Men kan echter ook redeneren, zoals de rechter kennelijk deed (er is veroordeeld voor zowel mishandeling als specifieke discriminatie), dat de verdachte beoogde het slachtoffer te kwetsen door haar te kwalificeren als lid van een, in zijn ogen, inferieure groep, en door dat te doen ongeacht het feit of hij wist of zij zelf Joods was of niet, hij juist daarmee de groep beledigde.

Waar bij bovenstaande gevallen nog discussie mogelijk is, en vervolging omwille van de rechtsvorming wellicht juist was, is dat niet het geval voor sommige regelmatig terugkerende beledigingen waarmee de politie en andere met hen gelijk te stellen ambtenaren zoals stadswachten, te maken hebben. Althans niet waar die belediging niet terugslaat op een intrinsiek kenmerk van de betreffende ambtenaar die onder een van de gronden van artikel 137c Sr te brengen is, en/of op alle anderen die tot zijn groep behoren is gericht. Wél levert zo'n uitlating belediging van een ambtenaar in functie op (artikel 266 jo 267 Sr), onder omstandigheden ook een algemeen discriminatiedelict. Toch bevatten de door ons bestudeerde dossiers verschillende veroordelingen wegens specifieke discriminatie in dit soort gevallen.

Een voorbeeld van een kwalificatie die niet onder artikel 137c Sr valt, is het tegen de politie gerichte scheldwoord 'nazi's', waarvoor in onze dossiers verschillende verdachten wegens overtreding van artikel 137c Sr zijn vervolgd en veroordeeld. Suggesteren dat alle politiemensen nazi's zijn, is zeker beledigend, maar niet discriminerend. In hoofdstuk 5 gaan we hier nader op in, omdat tijdens de scenarioconferenties de vraag rees waarom het uitschelden voor nazi evenmin een commune belediging met discriminatoire achtergrond oplevert. Wat voor 'nazi' geldt, geldt ook voor discriminerende beledigingen wegens geslacht, dat immers ook geen wettelijke discriminatiegrond vormt onder artikel 137c Sr. Toch zitten zulke gevallen in onze verzameling, die eveneens ook soms als commune belediging met een discriminatoire achtergrond worden vervolgd.

Van een andere orde zijn beledigingen, uitsluitend een individu betreffend, die wel discriminatoir zijn maar geen diskwalificatie inhouden van de groep waartoe hij behoort. Het zijn overigens allemaal grove en discriminerende commune beledigingen van de persoon in kwestie, maar uit niets blijkt dat ook de groep wordt beledigd. Ook zulke zaken kwamen wij tegen: een veroordeling op grond van artikel 137c Sr omdat een verdachte die op de bon wordt geslingerd, een stadswacht voor 'kankermarokkaan' heeft uitgescholden, idem wegens 'smerige buitenlander, ga eens echt werk zoeken'. Deze laatste opmerking kan overigens ook zo worden opgevat dat zij impliceert dat alle buitenlanders niet 'echt' of alleen minderwaardig werk doen, maar eerder lijkt zij een discriminerende variant van 'joh, ga liever boeven vangen, heb je niks anders te doen', die de autochtone politieman bijna dagelijks te horen krijgt.

Afbeelding/teken in relatie tot het aanzetten tot discriminatie of haat

Onduidelijkheid blijft er ook rond de vraag of het dragen van bepaalde tekens of het tentoonstellen daarvan kan worden begrepen als het aanzetten tot discriminatie. Als opgemerkt in hoofdstuk 3 is het enkele tentoonstellen van symbolen of het maken van gebaren niet per se strafbaar, maar kan de context daartoe aanleiding geven. In de regel gaat de afbeelding of het gebaar dan samen met een uitlating (mondeling of schriftelijk).⁹¹ Het probleem ontstaat wanneer de gedragen of tentoongestelde tekens of afbeeldingen wel een vermoeden van discriminatie oproepen, maar dit bij gebrek aan begeleidende ‘harde bewoordingen’ of andere uit de context blijkende aanwijzingen onvoldoende expliciet is om te kunnen spreken van discriminatie of het aanzetten daartoe. Meestal gaat het om nazi-parafernalia of daarmee verwante voorwerpen en symbolen, waarvan het bezit op zichzelf hoe dan ook niet strafbaar is.⁹²

Waar officieren van justitie, naar wij aannemen mede in het belang van de rechtsvinding, zulke zaken aanbrengen, wordt soms vrijgesproken, soms veroordeeld. We geven enkele voorbeelden ter verheldering.

Als eerste de strafzaak tegen een (zeer) jeugdige extremist:

Deze politieke activist spreidt een spandoek ten toon met teksten als: ‘Wij geven wel om ons vaderland’ en ‘De wereld is van iedereen, maar Nederland is dat niet’. Op het spandoek is ook een Keltisch kruis afgebeeld. De kinderrechter oordeelt dat deze uitlatingen geen discriminatie opleveren, noch op zichzelf, noch in de context waarin ze werden gedaan (een legitieme bijeenkomst van onder andere de vakbonden over het vraagstuk van migrantenarbeiders in Nederland), en binnen de grenzen van de vrijheid van meningsuiting vallen. In hoger beroep echter volgt een veroordeling wegens aanzetten tot discriminatie: het Keltisch kruis is ook als symbool gebruikt door onder andere CP 86, een organisatie die het plegen van discriminatiemisdrijven tot oogmerk had. Mede door die associatie worden ogenschijnlijk neutrale teksten nader als discriminatoir ingekleurd.⁹³

Een tweede zaak die ons onder ogen kwam, is die tegen een verdachte van Hongaarse afkomst, waarin juist geen begeleidende tekst aanwezig was, zodat alles hangt op de vraag of het symbool als zodanig als (aanzettend tot) discriminatie kan worden beschouwd.

De Hongaar hangt een vlag met een Keltisch kruis voor het raam en wordt daarvoor vervolgd. Hij verweert zich door te stellen dat hij de vlag heeft

91 Dankers & Velleman, 2005, p. 80-81.

92 Zie Hof Den Haag 23 mei 2007, LJN BA5702.

93 Hof Den Bosch, parketnr. 20-001264-03; deze voor de ontwikkeling van het toetsingskader belangrijke zaak ligt op het tijdstip van schrijven bij de Hoge Raad.

gekregen uit Hongarije, waar – naar zijn zeggen – een Keltisch kruis geen discriminatoire betekenis heeft. Bovendien had hij vooraf geïnformeerd bij de politie of het ophangen van de vlag strafbaar was en werd hem verteld dat dit niet het geval was. Naar aanleiding van een klacht van burens treedt de politie vervolgens – met enig machtsvertoon – binnen ter aanhouding en inbeslagname van de vlag. Ter zitting vraagt de politierechter aan het OM of het Keltisch kruis een verboden afbeelding is, zodat eventueel gesproken zou kunnen worden van het aanzetten tot discriminatie. De officier van justitie kan geen sluitend antwoord geven, maar zegt dat het symbool beledigend is voor Joden omdat het geassocieerd kan worden met de nazi-ideologie en bovendien als symbool wordt gebruikt door de Ku Klux Klan en de Centrum Partij. Op die gronden wordt veroordeling gevraagd, de politierechter spreekt evenwel vrij.⁹⁴

In een vrijwel gelijke zaak, waarbij een jeugdige dader een white power teken, zichtbaar vanaf de openbare weg, op zijn slaapkamerraam had geschilderd, werd veroordeeld.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij een beeld geschetst van specifieke discriminatiecriminaliteit in Nederland (althans dat deel ervan dat ter kennis komt van het openbaar ministerie en waarvan weer een deel bij de rechter als specifiek discriminatiefout wordt aangebracht) en van de strafrechtshandhaving in de praktijk. We deden dat aan de hand van een landelijke dataverzameling uit COMPAS die speciaal is toegesneden op discriminatiecriminaliteit voor de periode 2000-2005 en die ons door het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) van het openbaar ministerie ter beschikking is gesteld, en van een dossieronderzoek naar alle specifieke discriminatiefouten aangebracht in Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Rotterdam en Breda in de periode 2000-2004, 229 dossiers in totaal. Hieronder geven wij onze belangrijkste conclusies weer.

Het OM voert een actief vervolgingsbeleid, en de cijfers wijzen erop dat de Aanwijzing Discriminatie aan invloed wint, zij het dat het waarschijnlijk te vroeg is om conclusies over een blijvende invloed te trekken. Na een wat hectisch beeld in 2003, het jaar waarin de nieuwe versie werd ingevoerd, lijkt de situatie zich nu te stabiliseren, met nauwelijks beleidssepsis, een toegenomen percentage transacties, en een gestaag groeiend percentage dagvaardingen. In de strafvordering is het OM betrekkelijk mild, iets dat in de straftoemeting bij de rechter terugkeert. Na beoordeling door de rechter

⁹⁴ In eerste instantie werd hoger beroep ingesteld door het openbaar ministerie, maar dat werd later ingetrokken.

vertonen eis en straf een redelijke mate van conformiteit, zij het dat nog altijd in 30% van de gevallen de straf lager uitvalt (en in 15% hoger).

Zowel geldboetes als vrijheidsstraffen – al dan niet in combinatie en al dan niet (deels) voorwaardelijk – worden in bijna 40% van de gevallen opgelegd, meestal met een omvang tussen de 200 en 1000 euro; vrijheidsstraffen zijn meestal korter dan 30 dagen. Overigens zegt de omvang van de afdoening of de eis weinig over het oordeel van de rechter wat betreft de discriminatiecriminaliteit, omdat cumulatieve tenlasteleggingen in 60% van de zaken voorkomen. Wel bestaat een significant verband tussen eis en straf als het om taakstraffen gaat. Uit de scenarioconferenties bleek bij de rechters, maar ook bij leden van het OM, behoefte te bestaan aan op discriminatie toegesneden taakstraffen. Een van de rechters die wij spraken had toevallig de oude dame berecht die de Rotterdamse metro vol discriminerende ‘post-it’s’ plakte: ‘Het mensje had AOW, maar vond zelf dat ze straf verdiende. Ik heb er maar een voorwaardelijke boete van gemaakt, maar ik had haar veel beter een week lang thee kunnen laten schenken in een asielzoekerscentrum. Zulke straffen zijn er niet.’ Wij hebben ze in de dossiers ook niet aangetroffen.

Het onderzoek bestrijkt in principe alle specifieke discriminatiedelicten. Gebleken is dat het overgrote deel van de verdachten die wegens specifieke discriminatie worden vervolgd, zich schuldig maakt aan discriminatoire belediging, derhalve aan overtreding van artikel 137c Sr. Van de overige delicten staat de discriminatoire opruiing van artikel 137d Sr op grote afstand op de tweede plaats. Verspreiding van discriminatoir materiaal en bedrijfs/beroepsmatige discriminatie zijn wij vrijwel niet tegengekomen.

Specifieke discriminatie vormt maar luttele procenten van alle criminaliteit die in Nederland wordt vervolgd, maar maatschappelijk gezien is het geen gering probleem. Niet dat Nederland wordt overspoeld door extreem haatdragende of haatzaaiende uitingen, die op ideologisch gefundeerde intolerante en discriminerende denkbelden berusten. Integendeel: daders die zulke ideeën erop nahouden zijn wij maar betrekkelijk weinig tegengekomen. Wie in de dossiers passeerden waren vooral mensen die in het verleden wel eens een, meestal onbeduidend strafbaar feit hadden gepleegd: het merendeel jonge Nederlandse mannen die niet schromen opborrelende onderbuikgevoelens en vooroordelen op grof discriminerende wijze te uiten, of symbolen en leuzen te gebruiken die op een even grove manier aan de Holocaust refereren. En dat allemaal met een ongevoeligheid alsof het om gewoon taalgebruik gaat, zonder acht te slaan op, of misschien zelfs zich bewust te zijn van, wat de portee van zo’n uiting betekent voor een concreet slachtoffer, voor de groep waartoe die behoort en voor een vreedzame publieke orde in een pluralistische samenleving in het algemeen. Veel eerder dan een virulente vorm van *hate speech* bestrijkt artikel 137c Sr in de praktijk een intolerante onachtzaamheid die in het publieke discours ingeslo-

pen lijkt te zijn. Hieronder gaan we in op een aantal bevindingen die mede aan dit geschetste beeld ten grondslag liggen. Tegelijk bespreken we enkele problemen die naar onze mening uit de dossiers naar voren komen.

Opmerkelijk is ten eerste dat het percentage vrijspraken van specifieke discriminatiefeiten aan de zeer hoge kant is, namelijk 15%, en dat is vele malen het landelijke gemiddelde bij alle criminaliteit. Het is ook bijna twee keer zo veel als de door het LECD geregistreerde aantal, omdat wij op basis van het dossieronderzoek ook bij de partiële vrijspraken hebben kunnen noteren wanneer die gegeven waren ter zake van het discriminatiefeit in een samengestelde tenlastelegging. Deels is dit hoge cijfer te wijten aan ondeskundigheid en gebrek aan ervaring bij de politie en bij sommige, misschien wel vele officieren van justitie. Wij kwamen dan ook de nodige beoordelingsfouten en misverstanden in de dossiers tegen. Tegelijkertijd echter is het beleid van het OM op rechtsvorming gericht, zodat officieren van justitie zaken aanbrengen waarvan lang niet zeker is dat ook de rechter daarin specifieke discriminatie zal zien; ook dit bewijsrisico is in het percentage vrijspraken weerspiegeld.

Ook opmerkelijk is het gevonden resultaat wat betreft de groepen waartegen de discriminatie zich richt. Specifieke discriminatiecriminaliteit in Nederland is overwegend racistisch, in de eerste plaats gericht tegen mensen van een andere huidskleur en/of etnische afkomst (vooral Arabische en Turkse). Wij vonden echter ook een hoog percentage delicten als antisemitisch aangemerkt. Omdat wij gebruik maakten van LECD-bestanden was de zogenaamde DRC-code, waarmee de 'richting' van de discriminatie wordt aangegeven, al ingevuld. Antisemitisme werd veelal geregistreerd in de context sport, en nam bijvoorbeeld de vorm aan van een hakenkruis of ' Hamas-koor' als Ajax speelde. Gezien de delictsomschrijving en de geobjectiveerde interpretatie van specifieke discriminatoire belediging – niet een concreet slachtoffer noch de intenties van de dader zijn doorslaggevend maar de objectief beledigende aard van de uiting in zijn context, is die codering zeker niet onjuist. Toch plaatsen wij vraagtekens bij deze wijze van registratie. Niet alleen kan daardoor het concept antisemitisme – tegen Joden en de Joodse bevolkingsgroep gerichte minachting en afkeer op basis van het Joods-zijn – aan inflatie onderhevig zijn, het kan daarom juist devalueren met het risico dat het zicht wordt ontnomen op de omvang en aard van het probleem van de soms ernstige misdrijven die bedoeld zijn om het Joodse deel van de bevolking te treffen.

Wij hebben zulke antisemieten wel aangetroffen in onze daderpopulatie, en wel onder de zogenaamde overtuigingsdaders. Zij vormen maar een kleine categorie. De grootste wordt gevormd door specifiek discriminatoire uitingen gedaan tijdens een conflict, hetzij tussen een burger en een gezagsdrager (doorgaans een agent op straat) hetzij tussen burgers onderling.

Oorspronkelijk hebben wij de categorie conflicten verdeeld in incidentele ruzies, vaak tussen onbekenden, en langdurige, meer structurele conflicten, doorgaans burenruzies. Die onderverdeling hebben we laten vallen, ten onrechte naar de analyse van de data laat zien.

In de specifiek discriminatoire belediging die aan de verhitte gemoederen tijdens een ruzie ontspruit, komen weliswaar vooroordeel en onderbuikgevoelens boven, maar zij is in eerste instantie bedoeld om het concrete slachtoffer te treffen waar het pijn doet. De belediging die in de loop van een langdurig conflict tussen burens of ouders op school wordt geuit, is van een andere orde. Meestal gaat daar ergernis en onbegrip over (etnische) verschillen in gewoontes en gedrag aan vooraf, die door kan woekeren tot gemeende gevoelens van afkeer en zelfs haat tegen zowel de andere betrokken persoon (of gezin) als alle anderen die zijn zoals hij. Eenmaal aangehouden voeren zulke daders meer dan eens aan dat die, in hun ogen terecht ergernis en gevoelens hun woorden rechtvaardigt. In sommige gevallen komen zij dan ook dicht in de buurt van de overtuigingsdader. Juist dit soort situaties wordt in de buitenlandse literatuur als risicovol omschreven – conflicten tussen burgers eindigen bovendien niet zelden in geweld.

Veelal is sprake van structurele groepsconflicten, die in de literatuur aan de frustratie van aspiraties en concurrentie met betrekking tot materiële hulpbronnen worden toegeschreven, waarbij een groeiende immigrantenpopulatie gemakkelijk als zondebok te identificeren is.⁹⁵ In Duitsland is, vooral na de *Wende*, veel steun voor deze verklaring gevonden.⁹⁶ Een studie in Boston liet zien dat 25% van het discriminatoire geweld tot de strategieën behoorde die, vanuit het perspectief van de dader, noodzakelijk worden geacht om de eigen buurt te verdedigen tegen buitenstaanders of indringers, en dat dit vooral aan de orde is wanneer voorheen geheel blanke buurten in transitie zijn.⁹⁷

Een tweede groep daders die problematisch is, vormen degenen die ‘zomaar’ een specifieke discriminatiedelict plegen, zonder schijnbare aanleiding, maar soms van een buitengewone akeligheid – zomaar een ander, die ook ‘anders’ is, beledigen en erop inslaan, zo maar op basis van huidskleur die ander en al zijn ‘soortgenoten’ verwensingen naar het hoofd slingeren. Ook deze categorie valt eigenlijk in tweeën uiteen: de daders die in werkelijkheid overtuigingsdaders zijn, maar dat motief verborgen weten te houden, en de daders die, veelal in groepsverband, het discrimineren van

95 Watts, 1996.

96 Krüger & Pischke, 1997; McLaren, 1999.

97 McDevitt, 2002; zie voor soortgelijke bevindingen Green, Glaser & Rich, 1998. Zie voor Nederland het werk van bijvoorbeeld Hans Boutellier, maar ook van Godfried Engberse en van Frank Bovenkerk, die allemaal (aspecten van) deze problematiek van de multiculturele samenleving hebben beschreven en geanalyseerd.

medeburgers waarschijnlijk stoer of opwindend vinden. Het behoeft geen betoog dat zulke verschillende typen daders waarschijnlijk ook een verschillende aanpak vergen, temeer daar de eerste soort zomaar-dader, net als de overtuigingsdader, wel eens specifieke discriminatieantecedenten bleek te hebben, iets dat bij de andere categorieën nauwelijks voorkwam. De eerste groep – de ‘sensatiezoekers’ – benadert niet de overtuigingsdader, maar de commune delinquent, die eveneens soms een misdrijf van een discriminatoire belediging tegen het slachtoffer gepaard doet gaan. Die vorm van discriminatie, de commune, is in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Hoofdstuk 5

Commune discriminatie in beeld

Anders dan het geval is voor de specifieke discriminatie die in het vorige hoofdstuk aan bod kwam, kan van commune discriminatie – het onderwerp van dit hoofdstuk – geen algemeen beeld worden geschetst van de handhaving van de betreffende strafbepalingen dat op representatieve cijfers is gebaseerd. Dat betekent niet alleen dat onze bevindingen wat dit deel van het onderzoek betreft meer tentatief zijn en gebaseerd op ‘zachter’ materiaal, maar ook dat de presentatie ervan in dit hoofdstuk in allerlei opzichten sterk afwijkt van het voorgaande. Het gebrek aan landelijk cijfermateriaal is het logische gevolg van het feit dat commune discriminatie onder het betreffende commune delict wordt geregistreerd en van het ontbreken van algemeen geldende criteria op grond waarvan bij die registratie een aantekening ‘discriminatie’ zou kunnen worden gemaakt. Want bovenal, wat een commuun delict tot een discriminatiedelict maakt is een kwestie van definitie en, zoals uit hoofdstuk 1 is gebleken, anders dan bij de meeste commune misdrijven bestaat over de inhoud van die definitie geen overeenstemming – niet in de wetenschap maar ook niet in de rechtspraak. Dat maakt het niet alleen onmogelijk om voor commune discriminatie een antwoord te geven op de kwantitatieve onderzoeksvragen, maar ook verschuift de nadruk in die vragen wat de kwalitatieve aspecten betreft.

De resultaten van het onderzoek naar commune discriminatie zijn gebaseerd op dossieronderzoek, maar veel meer dan voor de specifieke variant op de scenariostudies met politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur, op buitenlandse en Nederlandse literatuur en op de schriftelijke enquête gehouden onder parketsecretarissen en officieren van justitie in alle arrondissementsparketten. Geen van deze bronnen is representatief te noemen voor de algemene situatie in Nederland, zij het dat de daaruit verkregen gegevens elkaar wel over en weer versterken.

Tijdens de scenarioconferenties is gesproken met, in totaal, 31 personen die werkzaam zijn bij de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Hoewel zij allen ervaring hadden op het gebied van discriminatie, en de vertegenwoordigers van politie en OM bovendien speciale deskundigheid bezaten, kan niet worden gezegd dat zij ‘het’ standpunt van hun eigen organisatie hebben verwoord: zij hebben als individuen, werk-

zaam op een bepaald terrein, over hun eigen ervaringen in de praktijk gesproken en hun eigen mening daarover gegeven. Zij noch wij pretenderen daarmee een definitief antwoord te geven op de vraag wat commune discriminatie is, hoe de rechtshandhaving in de praktijk er uitziet, en welke problemen zich daar structureel bij voordoen. Bij de enquête is voorzichtigheid geboden gezien de lage en weinig representatieve respons.¹

Het dossieronderzoek betreft, kort samengevat, zaaksgegevens uit dossiers die door de eerste beoordelaar bij het OM in BOS-Polaris als discriminatie waren aangemerkt, en die uiteindelijk door de rechter werden afgedaan. In totaal leverde dit ons 830 zaken op voor het hele land, waarvan ruim eenderde eenvoudige belediging betrof. Die beledigingzaken zijn terzijde gelegd: commune belediging komt frequent als subsidiair tenlastegelegde voor bij vervolgingen ex artikel 137c Sr, en bleek bovendien bij commune discriminatie vaak met een ander commuun delict cumulatief ten laste te zijn gelegd. Een beeld van zowel daad als dader konden wij dus ook daaraan ontleen. Wij hebben ons daarom op de drie daaropvolgende meest frequente delicten toegelegd: bedreiging met enig misdrijf (artikel 285 Sr), openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) en mishandeling (artikelen 300 en 301 Sr). Omdat in BOS-Polaris zware delicten als brandstichting en moord en doodslag hoe dan ook niet worden geregistreerd, vielen deze buiten onze verzameling. Van alle relevante strafzaken afgehandeld in de vijf geselecteerde arrondissementen: Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam (in totaal 116), bleek een deel niet leverbaar. Uiteindelijk hebben wij 91 zaken bestudeerd, als volgt over de delicten verdeeld:

1 Zie hoofdstuk 2, § 2.4.2.

Tabel 1: Delictcategorie

Delict	Aantal zaken	%
Inbraak (art. 138) ²	1	1%
Openlijk geweld (art. 141)	26	29%
Belediging (art. 266) ³	1	1%
Bedreiging (art. 285)	36	40%
Mishandeling (art. 300)	26	29%
Totaal	90	100%

Deze verzameling commune delicten is, zo hebben wij in hoofdstuk 2 al uitvoerig aangegeven, klein en niet representatief, en er kan niet meer dan een voorlopig beeld van de rechtshandhaving in dit soort zaken aan worden ontleend. Wat wij in de dossiers zagen, deed in de loop van het onderzoek bij ons wel nadere vragen rijzen over het fenomeen commune discriminatie in Nederland en hoe rechters, officieren van justitie en de politie in de praktijk ermee omgaan. Die konden onmogelijk op basis van de dossiers alleen worden beantwoord, en daarvoor waren vooral de scenarioconferenties en interviews onontbeerlijk.

Voorafgaand aan elke concrete beslissing in de rechtshandhaving over een algemeen discriminatiedelict, of die nu van een agent op straat, een officier van justitie of een rechter afkomstig is, wordt de vraag naar het definiëren van discriminatie al dan niet bewust gesteld: is dit wel een discriminatoir feit en waaruit blijkt dat? Het antwoord kleurt het registreren, het verbaliseren, de afdoeningsbeslissing, en de straftoemeting. Het is daarom niet zinvol om over de rechtshandhaving ter zake van commune discriminatie in Nederland aan de hand van de dossiers iets te zeggen, zonder eerst in te gaan op deze definitiekwestie.

Wij beginnen dan ook daarmee, en met de vraag of er in het licht daarvan iets, en zo ja wat, valt te zeggen over de frequentie waarmee commune discriminatiedelicten, ook de meer ernstige, zich voordoen, en in welke vorm. Daarna gaan wij in, mede aan de hand van wat ons uit de dossiers is gebleken, op de vraag hoe in de praktijk van de strafrechtspleging wordt omgegaan met definitieproblemen: op grond waarvan komt men tot het oordeel 'discriminatie' en zijn er bijvoorbeeld context specifieke factoren die

-
- 2 Dit is in wezen een geval van huiselijk geweld waarin een Somalische asielzoeker ervan werd verdacht zijn eveneens Somalische vrouw te hebben mishandeld, dat werd voorzien van de aantekening 'discriminatie'. Hoewel de zaak inhoudelijk buiten onze verzameling valt, is zij interessant vanwege de bizarre beoordeling als discriminatoir. Naar de reden kunnen we alleen gissen: vermoedelijk deed de etnische afkomst al een bel rinkelen bij de eerste beoordelaar.
 - 3 In deze zaak staat abusievelijk artikel 266 Sr als hoofddelict vermeld. Het betreft een discriminatoire belediging (gekoppeld aan een ander algemeen delict) die ten onrechte tussen onze verzameling terechtkwam.

daartoe leiden? Pas nadat dit kader is geschetst kunnen de overige resultaten van het onderzoek op zinvolle wijze aan de orde komen, waarin de onderzoeksvragen naar daad- en daderkenmerken, afdoening door de officier van justitie en einduitspraak en straftoemeting door de rechter voorzichtig worden beantwoord.

Door het hele hoofdstuk heen spelen gegevens die uit de andere bronnen afkomstig zijn. Dat geldt vooral voor de scenarioconferenties, niet alleen omdat uitspraken daar gedaan vaak heel verhelderend zijn voor de problematiek waartegen men in de praktijk aanloopt, maar ook omdat zij – veel beter dan in abstracto kan worden omschreven – laten zien hoe onduidelijk de definitie van *commune discriminatie* in Nederland is, en hoe men daarmee worstelt.⁴ Maar ook uit de enquête zijn aanwijzingen daarvoor te putten (wat overigens voor de hand ligt nu juist het concept *commune discriminatie* onhelder is afgebakend, maar iedereen, of hij er wel of niet ervaring mee heeft, zich wel een voorstelling maakt van wat er mee bedoeld wordt). Voorbeelden uit de dossiers dienen wederom als voorbeeld.

5.1 Het definiëren van *commune discriminatie*

Een van de doelen van dit onderzoek betreft het in kaart brengen van de aard en omvang van *commune discriminatiecriminaliteit* – de vorm van strafbare discriminatie die zich niet, zoals bij specifieke discriminatie het geval is, kenmerkt door de objectief herkenbare belediging die tegen een bepaalde groep als zodanig wordt geuit. Bij *commune discriminatie* gaat het om gewone misdrijven die schijnbaar zijn ingegeven door 's daders subjectieve gevoelens van afkeer of haat tegen de groep waartoe het slachtoffer behoort. Een groepsgerelateerd motief hecht zich als het ware aan het *commune delict*, dat kan bestaan uit allerlei vormen van strafbaar handelen gericht op schade toebrengen aan een individu. Soms zal iets van dat motief blijken uit wat door de dader wordt gezegd, maar soms ook niet, al kan ook dan het gebeuren vaak intuïtief als discriminatoir worden beoordeeld. In sommige gevallen zal het slachtoffer het vergrijp ook zo benoemen en misschien ook juist daarom aangifte doen, maar dat is lang niet altijd het geval.

Voor een fenomeen dat strafrechtelijke consequenties kan hebben – verhoging van de strafeis met 25% – is dat een rijkelijk vage omschrijving: 'schijnbaar', 'soms', 'intuïtie'. Waar voor specifieke discriminatie geldt dat

4 Andere relevante gegevens van die bijeenkomsten worden afzonderlijk besproken in hoofdstuk 6. Citaten van uitspraken zijn zoveel mogelijk woordelijk weergegeven. Een enkele keer is de grammatica gefatsoeneerd en zijn herhalingen of wijdlopheden weggelaten.

de strafbaarheid wordt afgeleid van de objectieve betekenis van de uitlating, gelegen in het gevaar van ondermijning van een op pluralisme en tolerantie gebaseerde samenleving, is bij commune discriminatie de objectieve betekenis van het delict niet gelegen in het ten onrechte maken van onderscheid tussen groepen, maar in, bijvoorbeeld, de wederrechtelijke aanranding van een anders lijf. Het zijn vervolgens niet nader aangeduide factoren die, naar het oordeel van slachtoffer, verbalisant, parketsecretaris, officier van justitie of rechter, aan dat oorspronkelijke verwijt een tweede (het discriminatoire motief) toevoegen en aan het commune delict zijn discriminatoir karakter en extra strafwaardigheid verlenen.

De onbestemde en subjectieve definiëring van commune discriminatie heeft tot gevolg dat het onmogelijk is om met ook maar enige zekerheid iets te zeggen over de omvang ervan. Immers, alles is afhankelijk van herkenning van een algemeen delict als discriminatie door de successievelijke beoordelaars in de strafrechtsketen. In paragraaf 5.1.3 gaan wij nader in op hoe die beoordeling in de praktijk in zijn werk gaat. Wij beginnen echter met een prelabelle vraag: wat kan uit de literatuur worden afgeleid over de omvang, maar vooral ook de aard van commune discriminatie in Nederland in het algemeen? Waar komen de data vandaan en welke definities worden gehanteerd? Enig inzicht daarin is van belang omdat het beeld van commune discriminatie in de Nederlandse media er doorgaans een is van zware, gewelddadige criminaliteit, veelal door (rechts)extremisme gemotiveerd.⁵ Wat blijkt daarover uit de secundaire bronnen die wij voor Nederland hebben geraadpleegd?

5.1.1 Omvang en onderrapportage

Aangenomen moet worden, volgens alle buitenlandse en Nederlandse literatuur die wij hebben geraadpleegd, dat bij discriminatiecriminaliteit sprake is van onderrapportage door de politie, hetzij omdat aangiften sterk achterblijven op de werkelijke hoeveelheid discriminatiedelicten, hetzij omdat de betreffende opsporingsambtenaar die een aangifte moet opnemen of zelf een discriminatiedelict gewaar wordt, het discriminerende aspect niet als zodanig (h)erkent. De daarvoor aangevoerde redenen verschillen van institutioneel racisme (de politie wil het niet weten, behandelt angevers slecht, laat al dan niet bewust na de discriminatie te rapporteren) tot problemen in het definiëren van een delict als discriminerend omdat men twijfelt over de discriminatoire achtergrond en bovendien vooruitloopt op eventuele bewijsproblemen voor het OM.

5 Zie bijvoorbeeld de berichten over en na de moord op Theo van Gogh in november 2004 en over en naar aanleiding van het homogeweld in Amsterdam in juli 2007.

De enige aanwijzing voor hoe groot de onderrapportage zou kunnen zijn in geval van commune discriminatie, vonden wij in dit onderzoek – buiten het feit dat de deelnemers aan alle scenarioconferenties meenden dat wat via de politie in de strafrechtspleging terecht komt slechts het topje van de ijsberg is – bij de politie Regio IJsselland. Daar kreeg de teamchef operationele ondersteuning de opdracht om de aandacht op discriminatie te richten en, verbaasd over het feit dat men maar vier of vijf specifieke discriminatie zaken per jaar naar justitie zond, stelde hij een eigen onderzoek in naar hoe het dan met de commune discriminatie was gesteld.⁶ Samen met het plaatselijke ADB is een lijst met trefwoorden opgesteld (scheldwoorden als kut-Marokkaan, nikker enzovoort, en woorden die een multiculturele of extremistische connotatie hebben – zoals moskee, synagoge, hakenkruis). Vervolgens zijn alle politiedossiers over 2003 via BPS (basis politie systeem) nagezocht. Een eerste selectie (men gooide evident irrelevante zaken eruit) leverde 350 zaken op, waarvan 125 met bekende dader en zo'n 75 waar naar het oordeel van de teamchef de 25% verhoging op zijn plaats zou zijn geweest. Die zaken zijn nooit onder de noemer discriminatie ingezonden. Onderzoek over 2004 leverde ongeveer hetzelfde beeld op.

Hieruit mag natuurlijk helemaal niet worden geconcludeerd dat het overal in Nederland zo toegaat, noch dat IJsselland het bijzonder slecht deed in vergelijking met andere korpsen. Evenmin zijn de redenen bekend waarom de rapportage daar achterbleef, noch in hoeverre de resultaten van dit ongepubliceerde onderzoek valide zijn (welke criteria waren er bijvoorbeeld om een zaak als evident (ir)relevant te beoordelen?). Een nader vervolg is er ook niet geweest, al had ook dan het gebruikte systeem geen statistische vergelijking over de jaren mogelijk gemaakt.

Vooralsnog weet niemand hoe groot de onderrapportage in Nederland is, en ook niet of die toe- of afneemt. Systematisch onderzoek naar bijvoorbeeld het verschil in slachtofferrapportages en politiestatistieken met betrekking tot commune discriminatie heeft voor zover wij weten in Nederland nooit plaatsgevonden.⁷ In de Monitor Racisme en Extremisme wordt gesteld

6 Gesprek met de betreffende teamchef, 19 februari 2007.

7 Ten behoeve van de Monitor Racisme en Extremisme (Van Donselaar & Rodrigues, 2006, p. 34) is wel een onderzoek naar discriminatie-ervaringen in de periode 2004/2005 verricht. Daaruit blijkt dat van de 348 respondenten (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen), 24% met bedreigingen of geweld tegen personen te maken zou hebben gehad. Dat is erg veel en geëxtrapoleerd levert het een schrikbarend aantal op van bijna 50 duizend mensen. Terecht wijzen de auteurs erop dat men met zulke extrapolaties zeer voorzichtig moet zijn. Daarenboven is ook hier het probleem van definitie aan de orde, van de onderzoekers zelf (zie daarover hieronder) en van de slachtoffers: welk concreet gebeuren heeft men als racistisch geweld gedefinieerd, en waarom?

dat het probleem ‘in de loop der jaren eerder groter werd dan kleiner’.⁸ Dat lijkt een wat al te stellige bewering, die men overigens afzwakt door er aan toe te voegen ‘de goeden niet te na gesproken’. Uit wat ons bekend is – overigens uit maar enkele politieregio’s en misschien zijn dat juist de ‘goeden’ – is de aandacht voor discriminatiecriminaliteit, en zeker de laatste jaren, sterk toegenomen (en dat geldt ook voor IJsselland), terwijl de maatregelen die thans op leidinggevend niveau bij de politie zijn aangekondigd en die men bezig is te implementeren, juist op onder andere de daling van de onderrapportage zijn gericht.⁹

De maatregelen die in Amsterdam al zijn getroffen, kunnen er in ieder geval (mede) toe hebben geleid dat het percentage aangiften van een discriminatiedelict met 47% is gestegen, terwijl het totaal aan aangiften met ruim 20% is gedaald.¹⁰ Het gaat om 150 aangiften van discriminatiefeiten, een aantal dat niet als een weerspiegeling van de echte omvang van discriminatiecriminaliteit mag worden beschouwd (noch als een toename van in de Amsterdamse samenleving voorkomende discriminatiedelicten ten opzichte van voorgaande jaren). Wel zien we hier wellicht een indicatie van een soortgelijk effect als zich in Engeland de laatste jaren voordoet, namelijk dat het vertrouwen in de politie bij de potentiële aangevers stijgt. Hierin wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen specifieke en commune discriminatie, en ongetwijfeld zitten gevallen van het laatste tussen de ongeveer 7000 aangiften die mishandeling, bedreiging en openlijk geweld betreffen (plus ruim 1500 gevallen van aantasting van de openbare orde). Met andere woorden, alleen al de rapportage van (commune) discriminatie is buitengewoon ingewikkeld, laat staan het bepalen of zelfs schatten van de omvang. Ook de aard van de gepleegde feiten is echter nauwelijks te achterhalen.

5.1.2 *Ernstige commune discriminatiecriminaliteit*

Hoewel artikel 141 Sr (openlijke geweldpleging) gevallen van ernstige gewelddadigheden tegen minderheidsgroeperingen kan omvatten en een enkele casus uit onze verzameling dat ook laat zien, vallen de meeste delicten die wij bestudeerden – al zijn ze nog zo naar voor de slachtoffers – niet in de categorie ernstige criminaliteit. Voor zware zaken zoals brandstichting, mishandeling met zwaar lichamelijk letsel, doodslag en moord (of pogingen daartoe) kan men BOS-Polaris niet raadplegen, en die ontbreken daarom in onze verzameling. Het zijn echter deze zaken die vooral het

8 Van Donselaar & Rodrigues, 2006.

9 Zie hoofdstuk 3, § 3.3.3.

10 Cijfers gepresenteerd op de nieuwjaarstoespraak van de Amsterdamse hoofdcommissaris op 2 januari 2006.

publieke beeld van discriminatiecriminaliteit bepalen, om de eenvoudige reden dat ze ‘mediageniek’ zijn: de commune belediging met een racistisch tintje, de klap die valt tijdens een verkeersincident of een ruzie tussen autochtone en allochtone burens halen doorgaans de krant niet. Een moskee die in vlammen op gaat of een doodgeslagen homoseksueel doen dat wel. Nu is dit niet iets dat alleen voor discriminatiecriminaliteit geldt. Ook het beeld van gewone criminaliteit wordt in de media overheerst door zware zaken waar gewonden of doden vallen. Maar zoals ook de vraag kan worden gesteld naar de aard van ‘het’ criminaliteitsprobleem los van het beeld in de media, zo geldt die in het kwadraat voor commune discriminatiecriminaliteit. Vooropgesteld moet worden dat het onmogelijk is in absolute cijfers iets daarover te zeggen – *dark number*, onderrapportage en definitieproblematiek sluiten dat uit. Wel kan aan de hand van secundaire bronnen een indicatie worden gegeven van de aard van discriminatiezaken, en, zij het heel voorzichtig, van de verhouding tussen ernstige en minder ernstige delicten.

Jurisprudentie over zware commune discriminatiedelicten

Wat de minder ernstige zaken betreft, daarvan zijn voorbeelden te over te vinden in dit hoofdstuk en in de komende paragrafen gaan we ook dieper in op die problematiek. Voor de meer ernstige zaken waren we op andere bronnen aangewezen dan onze eigen verzameling van dossiers. Het LECD publiceert een Nieuwsbrief met onder andere overzichten van de jurisprudentie, vooral ook van lagere rechters. Wij hebben zeven jaargangen daarvan bekeken (1999-2006), op zoek naar voorbeelden van ernstige commune discriminatiecriminaliteit in de rechterlijke uitspraken. Van de 174 voor de Nieuwsbrief verzamelde zaken bestaat iets minder dan 8% van de discriminatiecriminaliteit uit ernstig geweld: poging tot doodslag, zware mishandeling of (poging tot) brandstichting. De twaalf zaken die min of meer meteen na de moord op Theo van Gogh speelden – het merendeel door die moord geïnspireerde (pogingen tot) brandstichting bij moskeeën en Islamitische scholen – laten wij buiten beschouwing.¹¹ Die hausse lijkt uitzonderlijk en vertekent het beeld van de relatieve frequentie van zulke ernstige delicten.

Nu berust het betreffende jurisprudentieoverzicht op een selectie, terwijl de selectieproblemen die in de praktijk spelen al helemaal betekenen dat welk percentage ook niet meer dan een grove indicatie kan zijn. Dat in ieder geval het aantal ernstige zaken dat als discriminatie wordt aangemerkt en vervolgd, gering is ten opzichte van minder ernstige delicten, is een bevin-

¹¹ De Nieuwsbrief LECD 2005-2 (p. 17-20), wijdt een uitgebreide beschouwing aan het anti-Moslim geweld na moord op Theo van Gogh.

ding die ook uit de buitenlandse literatuur blijkt.¹² Vermoedelijk is ook het *dark number* minder groot dan bij lichtere zaken: zware mishandelingen, brandstichtingen en doodslag komen meestal wel ter kennis van de politie, al is er volgens Brits onderzoek dan wel de kans dat het discriminatoire aspect uit beeld verdwijnt omdat het wordt ondergesneeuwd door de ernst van het gronddelict.¹³ Maar ook al zou zware discriminatiecriminaliteit verhoudingsgewijs weinig voorkomen, de zaken liegen er niet om, en als zij met de nadruk op het discriminatoire motief worden aangebracht, nemen OM en rechters de achterliggende discriminatoire drijfveren zeer serieus. Hieronder volgt een kleine greep.

Nog lang voor de moord op Van Gogh kwam brandstichting uit racistische motieven voor, zij het dat het vooroordeel in de zaken die wij tegenkwamen meestal enigszins onbestemd was, en zich tegen 'buitenlanders' richtte. In 2001 sticht een groepje jongeren brand in een school met een internationale schakelklas in Drachten, die door asielzoekers werd bezocht. De officier eist 30 maanden, waarvan 6 voorwaardelijk. De strafoplegging is conform, onder andere gemotiveerd met: '[...] Ondanks de lessen uit het verleden die hierover zijn te leren, wordt veel onheil aangericht doordat er nog steeds mensen zijn die – al dan niet tegen beter weten in – zich vastklampen aan de gedachte dat hun etnische groep verheven zou zijn boven de andere. Zo ook het gezelschap waarin verdachte zich op de avond van de brandstichting bevond [...]'.¹⁴ In 2002 staan drie mededaders voor de rechtbank in Den Bosch terecht, die brandbommen naar binnen hebben gegooid bij een Islamitische basisschool, naar eigen zeggen omdat ze een 'hekel aan buitenlanders' hebben.¹⁵ En in 2003 worden in Leeuwarden drie jonge mannen veroordeeld wegens voorbereidingen tot brandstichting in een asielzoekerscentrum in Dokkum. Volgens de officier van justitie ademt de zaak 'onverhuld racisme'. De politierechter meent dat het 'beangstigend [is] dat bij relatief jonge mensen zulke mensonwaardige, haatdragende gevoelens leven'.¹⁶

Niet altijd gaat het om brandstichting. Een Russische asielzoeker wordt tijdens de Puttense kermis in 1999 door een groep Belgen en Polen discrimi-

12 Zie bijvoorbeeld voor het VK: Burney & Rose, 2002.

13 De beruchte moord op Stephen Lawrence, waarin de politie zo jammerlijk faalde in het onderzoek naar onder andere de racistische denkbeelden van de vermoedelijke daders, werd niet alleen toegeschreven aan institutioneel racisme bij de *Metropolitan Police*, maar ook aan een soort blinde vlek voor de motieven als gevolg van de wens om de moord, niet het motief daarvoor op te helderen (MacPherson, 1999). Dat dit zich ook wel eens in Nederland voordoet is niet onwaarschijnlijk. In ieder geval merkte een officier van justitie tijdens de scenarioconferentie iets soortgelijks op.

14 Rb Leeuwarden, 31 januari 2002, LECD Nieuwsbrief 2002-1, p. 8.

15 Nieuwsbrief LECD 2003-2, p. 11.

16 Nieuwsbrief LECD 2004-2, p. 11.

nerend getreiterd, van zijn fiets getrokken en ernstig in elkaar geslagen. De daders brengen de Hitlergroet. Als motief geven ze op: ‘voor de lol en zonder aanleiding – wij wisten dat hij asielzoeker was’.¹⁷ In 2001 rijdt een dronken militair van achteren in op een Turkse vrouw, omdat deze hem aansprak op zijn discriminerende praat (‘Fuck Islam, alle Moslims moeten dood, alles moet kapot, dood aan de Islam’). Ze raakt ernstig gewond. Hij wordt tot 20 maanden en ontzegging van de rijbevoegdheid veroordeeld wegens (primair) poging tot doodslag en artikel 137c Sr (belediging wegens godsdienst).¹⁸

En zo gaan de zaken door. In Maastricht duwen drie verdachten een homoseksuele jongen van een negen meter hoge muur. Zij worden wegens poging tot doodslag tot 3 jaar onvoorwaardelijk veroordeeld.¹⁹ In Dordrecht tuigen drie rechtsextremistische jongeren een 49-jarige Antilliaan af nadat het slachtoffer zich tegen hun racistische opmerkingen in een café heeft verweerd (de rechtbank: ‘Dit optreden duidt op een racistisch motief en kan niet worden getolereerd’).²⁰ En dan een akelige zaak uit 2005 met een kloppjacht door ongeveer twintig mensen op een zwarte Portugees, die, ondanks hulp van een toevallige passant, systematisch wordt achtervolgd, bekogeld en ten slotte in elkaar geslagen en geschopt, waarbij racistische beledigingen worden geuit – en dat alles omdat er ruzie in de kroeg was ontstaan.²¹

Bij de zaak waarin een Irakees gezin, al twee jaar slachtoffer van pesterijen door jongeren uit de buurt (stenen door het raam, enzovoort), na het in brand steken van hun voordeur uit angst verhuist, willen wij kort stilstaan.²² Ten eerste omdat een onafhankelijke commissie achteraf heeft geoordeeld dat de betreffende brandstichting niet aan racisme te wijten was, maar aan uit de hand gelopen pesterijen waarop de vader van het betrokken gezin heel fel had gereageerd. Ten tweede omdat, hoe het in dit concrete geval ook zij, langdurig treiteren toch symptomatisch lijkt voor veel discriminatiecriminaliteit zoals dat uit het buitenland bekend is. Dit fenomeen heet *racial harassment* in het Engels, en wordt ook in de overige buitenlandse literatuur veelvuldig gesignaleerd. Niet altijd komt het tot zwaar geweld en/of vervolging. Vaak zijn de pesterijen te gering – of de slachtoffers denken dat ze te gering zijn – om aangifte te doen, maar wat men in het Nederlands ‘discriminatoire belaging’ zou kunnen noemen is juist in de opeenstapeling

17 Nieuwsbrief LECD 2000-4, p. 6.

18 Mk Arnhem, april 2002, Nieuwsbrief LECD2003-1, p. 11.

19 Nieuwsbrief LECD, 2003-1, p. 11

20 Rb Dordrecht, LJN AY9559; AY9560; AY9561.

21 Nieuwsbrief LECD, 2006-1, p. 5/6.

22 Rb Den Haag, 09/535347-05. Deze zaak is afkomstig uit een andere verzameling jurisprudentie – overigens een heel kleine verzameling – betreffende ernstige commune discriminatie in 2005/2006, die door het LECD is aangelegd.

veel meer, veel schadelijker en veel angstaanjagender dan de optelsom van kleine incidenten. Bovendien, in hun onderzoek naar de effectiviteit van de nieuwe Engelse *racially aggravated offences* waarschuwen Burney en Rose ervoor dat juist dit soort pesterijen kan ontaarden in ernstig geweld.²³

Andere bronnen over zware commune discriminatiedelicten

Een van de weinige andere toegankelijke Nederlandse bronnen van gegevens over commune discriminatiecriminaliteit is de Monitor Racisme en Extremisme.²⁴ Andere zijn periodieke rapportages van NGO's als het LBR (thans opgegaan in Art. 1) waarin soms cijfermateriaal is te vinden over zware discriminatiecriminaliteit, en een aantal Europese publicaties.²⁵ Voor ons doel – het achterhalen van de aard en omvang van commune discriminatie – zijn de gegevens uit deze bronnen echter niet zonder meer bruikbaar. Het probleem zit vooral in een tweetal samenhangende aspecten: de gehanteerde definities en de (vergelijkbaarheid van) bronnen waaruit de data afkomstig zijn. Wij beperken ons hier tot de Monitor, omdat ook voor de andere bronnen en de Europese documentatie (waaraan onder andere bij de Monitor betrokken onderzoekers met gegevens over Nederland via het DUMC meewerken) het belangrijkste probleem in relatie tot commune discriminatie hetzelfde is, en terug te voeren is op de definitie van het onderzochte fenomeen: racistisch geweld. De door de onderzoekers gebruikte definitie van geweld luidt: 'gedrag waarbij de ene partij de andere partij opzettelijk schade toebrengt, of ermee dreigt dat te doen, en waarbij dit gedrag in hoofdzaak is gericht op fysieke aantasting van objecten en/of personen'. Racistisch geweld is 'die vorm van geweld waarbij de slachtoffers of doelwitten zijn uitgekozen vanwege hun etnische, raciale, etnisch-religieuze, culturele of nationale herkomst'.²⁶ Dit zijn, zoals de auteurs zelf opmerken, sociologische definities, wat echter het duiden van de resultaten van onderzoek op basis van wat gedeeltelijk juridisch gedefinieerde en gerapporteerde voorvallen zijn, wel compliceert.

Daargelaten dat andere manifestaties van discriminatie dan die op racisme gebaseerd niet in beeld worden gebracht, deze definitie is zowel erg ruim als ook zeer beperkt. Ruim omdat, naar vervolgens blijkt, geweld niet

23 Burney & Rose, 2002. Wij zijn overigens tijdens het dossieronderzoek maar één herkenbaar geval van belaging tegengekomen, al werd dat delict niet ten laste gelegd (een homoseksueel die systematisch door een kennis werd getreiterd en uiteindelijk ten einde raad aangifte van bedreiging deed). Wat niet wil zeggen dat er geen gevallen van belaging tussen zaten, alleen dat de voorgeschiedenis van bijvoorbeeld een mishandeling of bedreiging niet uit het dossier was op te maken.

24 Van Donselaar & Rodrigues, 1997 tot en met 2006.

25 Onder andere Van Donselaar & Rodrigues voor RAXEN namens het DUMC, 2002, en het rapport *Muslims in the European Union* van het EUMC, 2006.

26 Van Donselaar & Rodrigues, 2006, p. 16.

wordt opgevat als in hoofdzaak op de fysieke aantasting gericht, maar met name ook verbale uitingen omvat; beperkt vanwege de veronderstelde causaliteit tussen daad en motief. Hoewel kenmerken van het concept *commune discriminatie* hierin herkenbaar zijn, impliceert de door de Monitor gehanteerde definitie dat een deel van de vervolgens genoemde verschijningsvormen van racistisch geweld (niet alle categorieën, zoals confrontatie en doelbekladding, komen overeen met delicten in juridische zin), onder specifieke discriminatie kan vallen. Omdat juridische en niet juridische terminologie door elkaar lopen, bestaat bovendien mogelijk overlap met andere categorieën (zo kan een confrontatie zowel belediging als bedreiging en mishandeling omvatten). Verder blijft onduidelijk in hoeverre van verbaal of niet-verbaal geweld sprake is.²⁷ Het tweede punt – de causaliteit – is niet van toepassing op de geobjectiveerde specifieke discriminatie (waar het motief niet ter zake doet) voor zover die in deze verzameling van racistisch geweld voorkomt, en dat sluit de definitie dus niet uit. Bovendien, het bepalen van de causaliteit blijft een kwestie van (subjectieve) inschatting voor elk concreet geval opnieuw. Dat betekent dat waar voor de Monitor verschillende bronnen worden gebruikt,²⁸ die bronnen ook bij hun dataverzameling mogelijk verschillende definities zullen hebben benut, zodat de benoeming van geweld als ‘racistisch’ van het slachtoffer, de politie of een beoordelaar bij een NGO afkomstig kan zijn. Het perspectief dat bepalend is voor die definiëring, kan nogal verschillen, zonder dat men dit uit de gepresenteerde data kan aflezen.²⁹ Terecht wijst men dan ook op de wenselijkheid van een integraal databestand voor Nederland.

De Monitor is een waardevolle bron van gegevens over racisme in Nederland, maar de resultaten worden, gezien de caveats die wij maar ook de auteurs zelf plaatsen bij de dataverzameling en de interpretatie ervan, af en toe wel erg stellig gepresenteerd. In ieder geval kan uit de door de Monitor gepresenteerde gegevens de omvang van *commune discriminatie* niet worden afgeleid. De Monitor is overigens ook niet daarvoor bedoeld, gezien

27 Daarnaast worden ook tot racistisch geweld delicten gerekend waarbij men zich af kan vragen of dat wel juist is, bijvoorbeeld illegaal wapenbezit in een racistische of rechtsextremistische context. Dat men bij skinheads honkbalknuppels aantreft, of dat neonazi's vuurwapens thuis hebben wekt niet echt verbazing, en zou ook onder omstandigheden als *commune discriminatie* kunnen worden aangemerkt, maar het is de vraag of het louter bezit van tot geweld bestemde voorwerpen wel racistisch geweld mag worden genoemd.

28 Naast de eigen dataverzameling werden voor de rapportage over racistisch geweld data verkregen van de KLPD, het Centrum Informatie en Documentatie Israel (CIDI), de Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus (LVADB) en de Antifascistische Onderzoeksgroep Kafka (p. 20).

29 In de Monitor zelf wordt hieraan nauwelijks aandacht besteed. Alleen wat de dataverzameling – voorheen – door de AIVD betreft is sprake van een verzoek aan 25 politieregio's om volgens een bepaald stramien data te verzamelen (p. 20).

zijn focus op de verschillende manieren waarop racisme zich manifesteert en de zoektocht daarin naar bepaalde trends. De data die de Monitor (en andere bronnen) omvatten, brengen een niet nader te bepalen deel van racistische criminaliteit in beeld, met alle problemen die aan onderzoek naar dit fenomeen kleven. Voor het totaal daarvan, alsmede voor de door de auteurs getrokken conclusies, verwijzen wij naar de verschillende rapportages door de jaren heen.

De aard van commune discriminatie kan evenmin uit de Monitor worden afgeleid. Wel kan er voorzichtig een aanwijzing uit worden geput voor de verhouding tussen ernstige en minder ernstige feiten. Ook deze data lijken erop te wijzen dat zware delicten maar een zeer klein deel van de gerapporteerde criminaliteit uitmaken, zij het dat onduidelijk blijft of bij de geconstateerde ‘confrontaties’ of bij mishandelingen zwaar lichamelijk letsel is ontstaan. (Bij het onderzoek naar discriminatie-ervaringen geeft 7% van de respondenten op met lichamelijk geweld te zijn geconfronteerd, al is ook hier niet bekend hoe ernstig de gevolgen daarvan waren.³⁰) Een uitzondering vormt (poging tot) brandstichting, waarvoor de Monitor door de jaren heen veel hogere aantallen rapporteert dan bijvoorbeeld het LECD. Men meldt daarentegen geen geval van (poging tot) doodslag (hoewel die natuurlijk tussen de confrontaties kan zitten).

5.1.3 De definiëring van commune discriminatie in de praktijk

In de Verenigde Staten zijn voor de bepaling van *hate crime* dertien indicatoren door de FBI opgesteld ten behoeve van registratie in het *Uniform Crime Report*.³¹ Deze zogenaamde *bias indicators* die door de politie worden gehanteerd, betreffen onder andere: racistisch schelden, symbolen, antecedenten van de dader (geweld, discriminatie), de aanwezigheid van *bias graffiti*, de plaats van het incident, eventuele *triggering events*, andere soortgelijke incidenten in de buurt, de datum – bijvoorbeeld een herdenkingsdag (*Martin Luther King Day* is een berucht tijdstip waarop veel *hate crime* tegen zwarte Amerikanen en *civil rights activists* wordt gepleegd) – en lidmaatschap van of affiliatie met een extremistische groepering. Daarnaast moet, naarmate men het incident verder onderzoekt, telkens worden geëvalueerd of het eerste oordeel wel juist was. Deze gang van zaken is mede bedoeld om te voorkomen dat bij de openbare aanklagers te veel zaken terecht komen die bij nader inzien kansloos blijken, dan wel dat kansloze zaken worden aangebracht die vervolgens de toets van de rechter niet doorstaan.

30 Van Donselaar & Rodrigues, 2006.

31 U.S. Department of Justice, 2006.

In Nederland ontbreken zulke formele handvatten om vast te kunnen stellen dat sprake is van commune discriminatie, en Aanwijzing noch Richtlijn bieden daarin uitkomst. Evenmin bestaat eenstemmigheid over de vraag wanneer het causale verband tussen delict en discriminatoire drijfveer kan worden verondersteld. Hoe primair moet het motief zijn, of is voldoende dat men ‘ergens’ in het complex van feiten iets ontwaart dat op discriminatie zou kunnen duiden; en wat zou dat iets dan kunnen zijn? Een en ander betekent dat de door de beoordelaar veronderstelde causale relatie tussen het commune misdrijf en het eveneens veronderstelde discriminatoire motief in den gronde berust op diens beroepsmatige, maar subjectieve waardering van de persoon van de dader respectievelijk het slachtoffer in samenhang met de omstandigheden van het geval. Die waardering kan verschillen in een en dezelfde zaak, en niet altijd neemt de rechter het oordeel van het OM over.

Als in 2000 vijf jongens molotovcocktails bij het asielzoekerscentrum in Roden gooien wordt poging tot brandstichting, openlijke geweldpleging en aanzetten tot haat (artikel 137d Sr) ten laste gelegd. De officier zegt overtuigd te zijn dat dit een racistische daad is en eist 20 maanden waarvan 6 voorwaardelijk. De rechtbank acht bewezen poging tot brandstichting en aanzetten tot haat. (In de caravan waar de plannen werden voorbereid, werden racistische opmerkingen gemaakt en ‘We gaan het AZC platgooien’ geroepen.) De directe aanleiding voor de hoofddader schijnt overigens te zijn geweest dat hij van zijn moeder niet in de caravan mocht blijven slapen. De rechtbank herkent weliswaar racistische trekken, maar vooral ook een groepsgebeuren (elkaar opfokken en de consequenties niet overzien), en geen racistische inslag die is ingegeven door een diepgewortelde haat tegen vreemdelingen. (Uitspraak tegen de twee initiatiefnemers: 6 maanden voorwaardelijk en 240 uur taakstraf).³²

Ons dossieronderzoek betrof allemaal politierechterzaken waarbij motive- ring van het vonnis zoals hierboven van de rechtbank Assen, doorgaans ontbrak. Het was dan ook geen gemakkelijke klus om vast te stellen welke overwegingen ten grondslag liggen aan de kwalificatie commune discrimi- natie in de praktijk, en ook degenen die er beroepshalve mee te maken krij- gen, worstelen ermee. In de enquête meldt een meerderheid van de betrok- ken beoordelaars over onvoldoende expertise te beschikken waar het om commune discriminatie gaat. Men geeft aan niet duidelijk voor ogen te hebben wat commune discriminatie precies inhoudt, wat de beslissing over de toepassing van de op grond van de richtlijn voorgeschreven strafverzwari- ng wegens het discriminatoire motief bemoeilijkt. Extra complicatie is dat de verdachte het discriminatoire motief meestal ontkent. In de door ons bestudeerde dossiers zijn wel aanwijzingen te vinden voor de criteria die men aanlegt. Soms blijken bepaalde omstandigheden uit het proces-verbaal

32 Rb Assen 14 februari 2001, Nieuwsbrief LECD, 2001-1, p. 9.

van de politie, soms uit aantekeningen op het eisformulier of op werkbrieven, en niet zelden uit de wijze van tenlastelegging. Eveneens zijn er voorbeelden te over die discutabel zijn, of waarin op basis van welk criterium ook geen discriminatie te herkennen is.

Wat dat laatste betreft moet worden bedacht dat niet de officier van justitie de eerste beoordeling ten behoeve van BOS-Polaris verricht, maar meestal de parketsecretaris, die dan ook het hokje ‘discriminatie’ aanvinkt. Lang niet alle parketten hebben een ‘discriminatiesecretaris’ en ook bij de vijf die wij bestudeerden is dat verschillend. Tijdens een van de scenarioconferenties met het OM werd ook betwijfeld of officieren altijd wel opletten op grond waarvan de strafeis is samengesteld, en of zij doorhebben een zaak te hebben die als commune discriminatie is geboekstaafd. In principe kan men bij de discriminatie-taakofficier terecht om over de discriminatoire aspecten te overleggen, maar in de routine en veelheid van de vaakvoorkomende delicten die men bij de politierechter aanbrengt, is dat wel erg veel geëist van een drukke officier van justitie. Het lijkt dat zulk overleg doorgaans beperkt blijft tot de meer ernstige zaken waar de discriminatoire achtergrond overduidelijk is.

5.1.4 Factoren die tot het oordeel ‘discriminatie’ aanleiding geven

Er is een aantal indicaties op grond waarvan men tot het oordeel ‘discriminatie’ zou kunnen komen in geval van een commuun delict. Vooral wanneer iets gezegd is of bepaalde symbolen of gebaren zijn gebruikt tijdens of rondom het delict, heeft men een min of meer objectiveerbare aanwijzing. Ontbreekt die, dan zullen andere factoren in de context van het delict een rol gaan spelen. Hoewel er geen vaste criteria zijn, lijkt wat men in de Nederlandse praktijk zegt te hanteren aardig overeen te komen met de Amerikaanse *bias indicators*. Althans zo blijkt uit de enquête, waar respondenten naast verbale uitingen, onder andere het gekozen doelwit (persoon of goed) noemen, maar ook de kleding van de verdachte (bijvoorbeeld Lonsdale), uiterlijke kenmerken die symbool staan voor een discriminatoire ideologie (bijvoorbeeld hakenkruizen) en antecedenten. Hoewel uit de scenarioconferenties ook bleek dat zulke aanwijzingen belangrijk zijn, hechtten vooral de vertegenwoordigers van het openbaar ministerie aan objectief vaststelbare uitingen en was telkens verschil van mening bij gevallen waarin deze ontbraken.

Uitingen

Schelden en ideologisch getinte symbolen worden door de politie in de Verenigde Staten in 90% van de gevallen als indicator voor *hate crime* opgegeven en uit zowel de scenarioconferenties als de enquête kwam naar voren dat beledigen en schelden belangrijke aanwijzingen vormen voor

discriminatie. Daaruit kan in ieder geval waarschijnlijk de voor de hand liggende conclusie worden getrokken dat verbale commune discriminatie het makkelijkst te herkennen is, wat ook de betrekkelijk hoge frequentie van vervolgingen wegens commune discriminatoire belediging verklaart. Bovendien werden in ruim 40% van de dossiers de discriminatoire achtergrond of motieven afgeleid uit al dan niet verbale uitingen die met het (hoofd)delict in een cumulatieve tenlastelegging werden aangebracht.

Tabel 2: Aard van de tenlastelegging

Type tenlastelegging	Aantal zaken	%
Enkelvoudig	46	52%
Cumulatieve tenlastelegging verband houdende met discriminatoir feit	37	42%
Cumulatieve tenlastelegging geen verband houdende met discriminatoir feit	6	7%
Totaal	89	100%

onbekend: 2

Hoewel iets meer dan de helft van de zaken waarin werd gedagvaard voor commune discriminatie een enkelvoudige tenlastelegging betrof, kenden de overige zaken een samengestelde (cumulatieve) tenlastelegging. Daarbij hingen de andere feiten vrijwel altijd samen met het discriminatoire feit,³³ en was meestal sprake van samenloop met eenvoudige belediging (artikel 266 Sr).

Zoals de man die al eerder stennis heeft geschopt op een postkantoor en dat weer doet. Hij beledigt de gekleurde baliemedewerkster en bedreigt haar bovendien. Hem worden twee feiten ten laste gelegd: 1. dreiging met enig misdrijf (artikel 285) en 2. eenvoudige belediging (artikel 266 Sr).

Maar ook als de uiting niet apart ten laste wordt gelegd, speelt deze wel degelijk mee op de achtergrond. Dat bleek ons veelal uit het proces-verbaal van aangifte of van het politieverhoor, en soms ook werden uitingen door de officier van justitie ter verduidelijking ter zitting gebruikt.

Een blanke Nederlander wil een taxi. De Turkse chauffeur die hij benadert, heeft net een andere klus gekregen, maar biedt wel aan hem een deel van de rit mee te nemen. Daarop roept de klant 'kut-Turk' en slaat de chauffeur door het open raam een tand uit de mond. Ter zitting verklaart de verdachte niet te weten

³³ In een klein aantal zaken is wel sprake van een samenhangend feitencomplex, maar staat het commune discriminatiefeit los van het andere feit, zoals een dronken bestuurder die bij een verkeerscontrole wordt aangehouden, maar zich daartegen verzet en daarbij een politieambtenaar van niet-Westerse allochtone afkomst beledigt.

waarom hij zo heeft gehandeld: 'Ik voelde me niet zo goed, waarschijnlijk moest het eruit'. Hoewel volgens BOS-Polaris een transactie is geïndiceerd wordt besloten tot dagvaarden wegens mishandeling. Ter zitting motiveert de officier van justitie deze beslissing door te stellen dat het om zinloos geweld gaat en 'bovendien discriminatie'.

Blijkens zowel de enquête als de scenarioconferenties hechten beoordelaars belang aan de vraag of de commune discriminatie werd ingegeven door 'dommigheid' of door een 'ideologisch motief'. Evident kunnen racistische of andere door vooroordeel ingegeven uitingen een aanwijzing vormen voor 'ideologische motieven' die op hun beurt weer bepalend kunnen zijn voor de vraag of 'echt' van discriminatie sprake is. Maar ook bij een schijnbaar objectieve uiting blijkt het beoordelen van het subjectieve motief daarachter nog steeds een even subjectieve aangelegenheid, getuige de volgende discussie tussen drie officieren van justitie tijdens de scenarioconferentie over de Turkse taxi-chauffeur en de klant met de losse handjes die zich 'niet zo goed voelde':

A. 'Als iemand dat als verklaring geeft, dan zal hij de ene keer de Turk aanpakken, en de volgende keer staat er een oud vrouwtje voor hem en trekt hij haar ook opzij en zegt: "oud lijk". Dat is de manier waarop hij zich uit.'

B. 'Maar dat weet je niet. Hij kan nu als vergoelijking zeggen, ik had het toch wel gedaan of het nu een Turkse of een Nederlandse man was, ik zat gewoon niet lekker in mijn vel. Maar je moet wel naar de feiten en omstandigheden kijken. Je moet wel objectiveren. De uiterlijke kenmerken van het slachtoffer waren klaarblijkelijk aanleiding om zich zo te uiten.'

C. 'Was het niet zo dat zijn gemoedstoestand de reden was om zich zo te uiten?'

B. 'Ja, maar de uiterlijke kenmerken waren de reden om zich zo specifiek te uiten.'³⁴

Vooral in het uitgaansleven, wanneer genotmiddelen in het spel zijn, komen nogal wat vechtpartijen voor tussen groepen van verschillende (etnische) komaf. Vaak wordt gescholden en niet zelden is de directe aanleiding het afpikken van, of anderszins te veel aandacht besteden aan, elkaars meisjes.

Een groep beschonken blanke Nederlanders raakt bij het verlaten van de disco precies om die reden in gevecht met een groep van Marokkaanse komaf. De verdachte in deze zaak is een van de blanken. Bij de massale vechtpartij die volgt, wordt zijn vriend door de toegesnelde politie tegenhouden als die één van de tegenpartij wil achtervolgen, en roept dan 'kanker-Marokkanen'. Getuigen uit de Marokkaanse groep zeggen niets te hebben gedaan om het vechten uit te lokken. De verdachte was te dronken om zich hoe dan ook iets te herinneren.

34 Scenarioconferentie OM, 26 april 2007.

Over deze zaak, met tenlastelegging artikel 141 subsidiair 300 Sr en aantekening ‘discriminatie’, ontstond tijdens de scenarioconferenties onder alle drie beroepsgroepen onenigheid. Sommigen meenden dat terecht een discriminatoire achtergrond was verondersteld:

‘Het feit alleen al dat je zoiets zegt. Dat doet altijd pijn. Hij had ook gewoon “klootzakken” kunnen roepen, maar dat deed-ie juist niet’.³⁵

‘Gezien de context is het motief er niet, maar het discriminatoire aspect is er wel degelijk... je zou ook kunnen zeggen dat het oorspronkelijke motief het meisje is, en daar komt dan nog een keer een motief bij, verrek het zijn Marokkanen. Het lijkt toch een nieuw motief van discriminatie.’³⁶

Een meerderheid daarentegen had grote twijfels, of meende dat zo al van discriminatie sprake was, de wet niet daarvoor was bedoeld.

‘Die groepen in een disco, dan wordt er teveel gedronken en die krijgen ruzie om een meisje en gaan dan op de vuist. Is dat nu echt discriminatie? Want de volgende week gaan ze waarschijnlijk weer met elkaar naar de discotheek. Dan is het weer koek en ei.’³⁷

‘Stel dat het nu stadse lui tegenover boeren was geweest. De stadse hadden geroepen “hé, stomme boeren, blijf van dat meisje af”. Ik maak even een analogie, zou je dan ook het discriminatie-element toevoegen?’³⁸

‘Vijftig jaar geleden sloeg al het ene kerkdorp het andere kerkdorp in elkaar, of was het de ene lagere school tegen de andere; het zit gewoon in mensen om dat onderscheid aan te brengen in rangen en standen.’³⁹

In onze dossiers bevonden zich veel van zulke zaken: situaties waarin wel vaker gescholden en bedreigd wordt, en klappen vallen omdat er ruzie is, maar waarin nu in het schelden een discriminerende ondertoon kon worden gehoord die als secundair racistisch motief kon worden aangemerkt. Dat leidde al tot verschil van mening, maar wat als er helemaal niets wordt gezegd? Waaruit leidt men dan het discriminatoire motief af?

Overige uit de context af te leiden aanwijzingen voor discriminatie

Waar het gaat om discriminatoir handelen zonder uitlating kunnen het gekozen doel of de kenmerken van het slachtoffer een aanwijzing vormen voor discriminatie. Een geval waarin de meeste mensen waarschijnlijk intuïtief discriminatie zullen aannemen, deed zich eveneens in een disco voor.

35 Scenarioconferentie politie, 3 april 2007.

36 Scenarioconferentie OM, 26 april 2007.

37 Scenarioconferentie politie, 3 april 2007.

38 Scenarioconferentie OM, 26 april 2007.

39 Scenarioconferentie ZM, 18 april 2007.

Vier mensen uit het voormalige Joegoslavië ontmoeten bij het uitgaan een landgenoot. Wanneer het slachtoffer op de vraag waar hij vandaan komt een bepaalde plaats noemt, maken de verdachten – allen Kosovaren – daaruit op dat het om een Serviër gaat. Dat is voor hen kennelijk voldoende om hem stevig af te tuigen (de verdachten beroepen zich vergeefs op noodweer). Van enige discriminatoire uitlating jegens het slachtoffer is geen sprake. De officier maakt ter zitting een opmerking over de laffe aard van de daad en benoemt het als discriminatoir. Veroordeling (conform de eis) wegens mishandeling volgt, en blijft in hoger beroep in stand. Noch het vonnis, noch het arrest bevat een motivering waarom sprake zou zijn van een discriminatoir motief.

Waar het huis-tuin-en-keuken verstand zegt dat de bijzondere recente geschiedenis van de Balkan en de nationaliteiten van de verdachten zonder meer een, misschien zelfs objectiveerbare aanwijzing voor discriminatie vormen (juridisch zelfs wellicht als ‘feit van algemene bekendheid’ te benoemen), ligt dat voor een aantal officieren van justitie helemaal niet zo duidelijk:

A. ‘Dat vind ik moeilijk, als ik gevoelsmatig denk dat het een rol speelt maar ik kan er niet echt de vinger op leggen, dan vind ik niet dat ik het als officier moet noemen. Dan ga ik invullen, en dat is nou juist wat we niet moeten doen.’

B. ‘Maar waar heb je het dan over? Het gaat om omstandigheden waar je rekening mee houdt ... en het pardoes zonder enige aanleiding mishandelen, daar kun je natuurlijk voor jezelf allerlei dingen bij bedenken, of dat toch niet discriminatie is. Het gaat dan om aannemelijk maken; je noemt het in je requisitoir dat je denkt dat dit een rol heeft gespeeld.’

A. ‘Het is zinloos geweld, maar hoe vul je dat in? Kun je dat echt doen aan de hand van “dit is discriminatoir omdat het om een Joegoslaaf of Kosovaar gaat”?’ We zullen allemaal wel denken dat de toestand in Joegoslavië er achter zit, maar de vraag is, moet je dat als officier als vaststaand naar voren brengen? Dat vind ik moeilijk. En ik zou het niet doen.’

Naast andere factoren als de kleding van de verdachte, symbolen als hakenkruizen, de sociale leefomgeving van de verdachte, diens leeftijd en eventuele antecedenten kunnen ook, en wellicht in samenhang hiermee, uiterlijke kenmerken van het slachtoffer zoals huidskleur gelden als aanwijzing voor een achterliggend discriminatoir motief. Uiterlijk van de verdachte alleen echter, hoewel voor de politie wel een eerste aanwijzing, lijkt voor het OM onvoldoende te zijn om discriminatie aan te nemen.

‘Soms heb je van die jongens op zitting met van die tatoeages op hun hoofd... ja, dan zie je wel dat dit een aspect is dat zeker een rol heeft gespeeld [...] Ik doe er alleen iets mee als ik zeker weet dat het ook discriminatoir bedoeld is. Ik ga niet op gevoel.’⁴⁰

40 Scenarioconferentie OM, 26 april 2007.

De huidskleur van de slachtoffers leek redengevend te zijn in de volgende zaak:

Drie gekleurde, allochtone jonge mannen woonachtig in een asielzoekerscentrum worden door zes autochtone jongeren spontaan mishandeld. Er zijn concrete aanleiding noch discriminatoire uitlatingen. Eerst worden ook de slachtoffers als verdachten aangemerkt, maar die verdenking komt al snel te vervallen. BOS-Polaris geeft als indicatie voor afdoening een transactie aan, maar de officier van justitie besluit te dagvaarden. Als reden daarvoor staat op het eisformulier vermeld: 'Massale vechtpartij met discriminerende aspecten, confronteren op de zitting'.

In zulke gevallen is de beoordeling een kwestie van het gewicht dat men, gezien eventueel andere factoren, aan bepaalde aanwijzingen voor discriminatie wil toekennen. Wij kwamen echter ook gevallen tegen die niet anders dan op een vergissing of misverstand konden berusten

5.1.5 Vergissingen en misverstanden

In een aantal van de dossiers lijkt het ontbreken van heldere criteria over commune discriminatie de achtergrond te vormen voor een al te 'enthousias-te' toepassing van de 25%-regeling door de beoordelaar. Soms is zelfs in het geheel niet duidelijk waarom de aantekening 'discriminatie' is aangevinkt. Andermaal lijkt zij te berusten op een onjuiste interpretatie van het discriminatiebegrip, zij dat nog wel te achterhalen is wat de reden voor het onjuiste oordeel kan zijn.

Een aantal dronken jongeren roept in het openbaar 'Joden, Joden'. Door de politie verzocht daarmee op te houden en zich te verwijderen ontstaat ruzie wanneer één van hen zijn jas wil halen uit de kroeg, maar daar geen toestemming voor krijgt. De jongeren bedreigen de politie en worden daarvoor aangehouden, maar verzetten zich. Ze worden gedagvaard wegens overtreding van de artikelen 285 en 180 Sr. Duidelijk is dat de ten laste gelegde feiten niet discriminatoir van aard zijn. Weliswaar is de aanleiding voor de confrontatie het scanderen van 'Joden, Joden', de uitlating zelf is – terecht – niet ten laste gelegd; zij levert op zichzelf immers geen strafbaar feit op.

In andere gevallen is het aanvinken van de aantekening discriminatie in BOS-Polaris evident onjuist en lijkt uitsluitend gebaseerd op het verschil in etniciteit tussen dader en slachtoffer.

Een Duitse schipper slaat tijdens een ruzie zijn Filippijnse matroos, die aangifte van mishandeling doet. Uit het proces-verbaal blijkt dat de politie kennelijk alert is op mogelijke discriminatoire factoren, want desgevraagd verklaart de verdachte niets discriminerends te hebben gezegd. Slachtoffer en getuigen reppen evenmin van discriminatie. Desalniettemin wordt de zaak als commune discriminatie afgehandeld.

Maar ook het omgekeerde komt voor: de beoordelaar stelt terecht vast dat sprake is van discriminatie, maar kent daar de verkeerde betekenis aan toe. In plaats van te vervolgen voor specifieke discriminatie (artikel 137c e.v. Sr) al dan niet in combinatie met een gewelddelict, wordt de dader vervolgd wegens commune discriminatie die zou blijken uit een eenvoudige belediging.

Op oudejaarsnacht komt een jeugdige autochtone verdachte met zijn (invalide) neefje vast te zitten in de sneeuw. Een Marokkaanse buurtvader helpt hem de auto los te duwen, geeft hem een hand en wenst hem gelukkig nieuwjaar. Daarop wordt de Marokkaan, zonder enige aanleiding, afgetuigd. Als zijn dochter en haar (Nederlandse) vriend te hulp komen, brengt de dader de Hitlergroet, roept: 'Rot op naar je eigen land, jullie allemaal', en geeft de vriend een klap.

Het openbaar ministerie stelt een cumulatieve tenlastelegging op gebaseerd op de artikelen 266, 141 en 300 Sr. Aan het klachtvereiste voor de eerste bepaling wordt echter niet voldaan, zodat een niet-ontvankelijk verklaring volgt. Artikel 141 Sr is niet bewezen: gelet op zijn invaliditeit heeft de medeverdachte – het in de auto gezeten neefje – niets aan het gebeuren bij kunnen dragen. Rest de mishandeling.

Naast zulke vergissingen in de beoordeling van concrete zaken, blijken ook misverstanden te leven bij de beoordelaars in eerste instantie en ook bij sommige officieren van justitie (althans, er wordt conform de BOS-Polaris indicatie geëist, dus met de 25% verhoging wegens discriminatie, terwijl daar juridisch gezien geen grond voor is). Hoewel de Aanwijzing niet met zoveel woorden duidelijk maakt dat commune discriminatie alleen aan de orde is als sprake is van een van de wettelijke discriminatiegronden, is dat blijkens mededelingen van het LECD wel degelijk de bedoeling. Toch worden zaken als commune discriminatie (belediging, eventueel van een ambtenaar in functie) vervolgd waarin opsporingsambtenaren voor bijvoorbeeld 'nazi' worden uitgemaakt. Dat is wellicht enigszins te verklaren door de connotatie met antisemitisme en racistische praktijken uit de Tweede Wereldoorlog, maar is moeilijk te rijmen met de gronden van artikel 137c Sr.⁴¹ Evengoed ontspan zich tijdens een scenarioconferentie de volgende dialoog tussen officieren van justitie:

A. 'Ik kan me voorstellen dat je daar een aspect aan vastkoppelt in de zin van BOS-Polaris, 25% erbij.'

41 Wij zagen in hoofdstuk 4 dat deze zaken ook wel als specifieke discriminatie (artikel 137c Sr) worden vervolgd. Overigens bevat onze verzameling het nog veel wonderlijker voorbeeld van een als discriminatoir aangemerkte, maar niet met 137c in overeenstemming te brengen, belediging: de niet-westers allochtone verdachte die een Nederlands autochtone agent voor 'flapoor' uitmaakt.

B. 'Maar wat is de discriminatiegrond die je daaraan vasthecht?'

A. 'Ik zou het wat ruimer willen zien [dan artikel 137c Sr]. Het is de belediging van iemand in de uitoefening van zijn functie, geassocieerd aan een ideologie die veel te maken heeft met racisme. Je kunt 137c niet bewijzen, maar in zijn algemeenheid wel zeggen dat het beledigend is met een discriminatoir aspect. Anders redeneer je veel te formeel.'

B. 'Maar dan draai je de zaken om. Het is evident dat er geen discriminatoir aspect in zit. Het zijn juist de nazi's die zichzelf superieur achten en andere rassen inferieur. Dus als je iemand voor nazi uitmaakt, daar zit niks van inferioriteit achter.'⁴²

De laatste zienswijze lijkt ons juist, waarbij komt dat politieagenten geen te beschermen groep vormen in de zin van artikel 137c Sr. Zij voelen zich terecht beledigd in zo'n geval, maar worden niet gediscrimineerd. Geslacht vormt evenmin een discriminatiegrond in artikel 137c Sr. Dat de man die ruzie had met een uitzendbureau (dat hem ook niet meer wilde toelaten), op de deur bonst, en vervolgens de medewerkster erachter voor 'vuile hoer' en 'kutwif' uitschold – en wegens bedreiging met discriminatoire achtergrond werd vervolgd – geen discriminatie pleegde, daarover waren de officieren van justitie het overigens eens. (Al merkte een van hen op: 'het is natuurlijk wel discriminatie, alleen is het misschien in de hele maatschappij vaker gemeengoed, je raakt eraan gewend.')

5.1.6 De rechterlijke overtuiging

Hoewel de discriminatoire achtergrond niet hoeft te worden bewezen is een officier op grond van de Aanwijzing verplicht de eis toe te lichten om de rechter ervan te overtuigen dat de gevraagde straf, met daarop een verhoging van 25% ten opzichte van het gebruikelijke, ook de gerechtvaardigde straf is. Leden van het OM aarzelen over hun eigen interpretaties, en lijken wellicht daarom sterk aan discriminatoire uitingen te hechten om de rechter duidelijk te maken waarom van een discriminatoir motief sprake is. Voor de meeste officieren van justitie lijkt voor hun eigen beslissing echter niet de uiting alleen, maar een samenspel van verschillende factoren binnen een bepaalde context bepalend; maar gemakkelijk te benoemen zijn die factoren niet, zelfs niet in concrete zaken.

Tijdens de scenarioconferentie met de zittende magistratuur bleek dat rechters in het kader van de straftoemeting wel op zoek zijn naar het ideologische motief dat een hogere straf zou rechtvaardigen, maar het definiëren van een delict als commune discriminatie lijkt van minder belang. Veel eerder gaat het erom dat zowel door de politie als door het OM ter zitting, duidelijke factoren worden geïdentificeerd die een bepaald kader

42 Scenarioconferentie OM, 26 april 2007.

scheppen. Een enkele discriminerende opmerking is daarvoor niet genoeg en ook de interpretaties van de officier in het licht van andere factoren, zijn niet voldoende. In wezen niet anders dan bij welk ander delict, voor de straftoemeting gaat het erom dat op basis van aanwijzingen in het dossier, of de woorden van de officier van justitie (aangevuld met eigen, daardoor geëntameerd onderzoek ter zitting), de zaak in een context kan worden geplaatst waaruit een bepaalde mentaliteit – in dit geval discriminatoir gedachtegoed – blijkt waaraan het motief in het concrete geval eventueel is ontsproten. Het gaat er niet om het feit zelf als discriminatoir te benoemen.

‘Als er iets van zo’n aanwijzing is, en ik heb de overtuiging dat dat de achtergrond is, dan hou ik daar rekening mee, in het kader van de gebrekkige leerbaarheid die ik veronderstel, in het kader van recidive. [Niet in het kader van de extra verwijtbaarheid van discriminatie] dan maak je op papier je strafmotivering kwetsbaar. Want jij denkt dan wel dat het zo is, hebt die overtuiging wel, maar om het dan zo op te schrijven...’⁴³

5.2 Bevindingen uit het dossieronderzoek

Maakt het gebrek aan eenvormige landelijke registratie, gekoppeld aan de definitieproblematiek, het onmogelijk om in het algemeen iets te zeggen over de aard en omvang van commune discriminatie, de 91 door ons bestudeerde dossiers scheppen wel een zeker beeld van hoe in de praktijk van de strafrechtspleging commune discriminatie er uitziet, en hoe ermee wordt omgegaan. Hieronder worden de resultaten van het dossieronderzoek gepresenteerd. Een verzameling van 91 is niet groot, wat het doen van stellige uitspraken over significante verbanden bemoeilijkt.⁴⁴ Hieronder komen eerst aan de orde de context waarin het delict zich afspeelde, en daad- en daderkenmerken die uit de dossiers zijn af te leiden. Vervolgens gaan wij in op de eerste beoordeling van het delict door het OM en op de daaropvolgende beslissing tot afdoening. Daarna komt de rechterlijke beslissing aan bod, inclusief de opgelegde sanctie.⁴⁵

43 Scenarioconferentie ZM, 18 april 2007.

44 Het was bovendien niet altijd mogelijk voor elk dossier alle in ons codeboek voorkomende variabelen te coderen. Ontbrekende data betekenen dat in de verschillende tabellen het totaal soms 91 is, maar soms ook lager.

45 Zoals ook voor hoofdstuk 4 het geval is, zijn de tabellen waarop de bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd, voor zover niet in de tekst, als bijlagen opgenomen, en wordt daarnaar in voetnoten verwezen.

5.2.1 Context, daad- en daderkenmerken⁴⁶

Context en daadkenmerken

Wij roepen in herinnering de contextcategorieën die wij bij de bestudering van de specifieke discriminatiedossiers gebruikten,⁴⁷ en die ook voor dit onderdeel in hun samengevoegde versie zijn toegepast (zij het dat interne discriminatie en sport bij de commune delicten niet voorkwamen).⁴⁸ *Conflict*: een situatie waarin een al langer lopende ruzie of incident tussen burgers de directe aanleiding vormt tot het delict. *Autoriteitsconflict*: conflict/ruzie met een persoon die in zijn/haar al dan niet openbare functie in de positie is de dader te frustreren of in diens perceptie ‘dwars’ te zitten.⁴⁹ *Amok*: er lijkt geen rationele aanleiding tot het delict, dat kennelijk voortvloeit uit het feit dat de (enkele) dader, al dan niet als gevolg van overmatig alcohol- en/of drugsgebruik, psychotisch is of anderszins gestoord. Daarvan moet worden onderscheiden ‘Zomaar’: ook hier is geen waarneembare (of slechts een zeer triviale) aanleiding tot het delict, maar er is geen sprake van gestoorde of gebrekkige geestelijke vermogens. *Overtuigingsdader*: het motief van de dader berust, blijkens het dossier, op diens door politieke of andere overtuiging ingegeven haat, afkeer of gevoel van superioriteit jegens de groep waartoe het slachtoffer behoort.

In hoofdstuk 4 werd al opgemerkt dat deze contextcategorieën een nadere aanscherping zijn van de door het LECD gehanteerde DRC-codes. Die zijn echter ontwikkeld voor de registratie van specifieke discriminatie en de variabele ‘grond’ betreft de ‘richting’ van de discriminatie: tegen welke te beschermen groep is deze gericht? Wij nemen, net als in hoofdstuk 4, weer het voorbeeld van het hakenkruis. Al hoeft de DRC-code niet ‘waar’ te zijn in de zin dat daarmee wordt aangegeven of zij overeenkomt met kenmerken van een eventueel individueel slachtoffer, dat is voor specifieke discriminatie niet relevant: het symbool op zichzelf is onder omstandigheden beledigend voor Joden. Bij commune discriminatie echter is dat een veel minder bruikbare notie, omdat een hakenkruis of de Hitlergroet niet op een subjectief antisemitisch motief hoeft te duiden of een antisemitische achtergrond van het delict hoeft te vormen. Hakenkruizen en andere nazi-symboliek

46 We hanteren de term daderkenmerken, daar vallen echter ook degenen onder die zijn vrijgesproken. Zoals verderop nog zal blijken, geldt voor onze verzameling dat voor 13% van de zaken (11 van de 90 zaken waarin de uitspraak bekend was) ofwel geheel is vrijgesproken, ofwel partieel voor het feit waarbij discriminatoire motieven een rol speelden.

47 Zie hoofdstuk 4, § 4.2.3.

48 De samenvoeging van bepaalde contextvariabelen was hier des te noodzakelijker nu het bestand maar uit 91 dossiers bestond.

49 Het gaat hier doorgaans om opsporingsambtenaren, parkeerwachters, enzovoort, maar ook de portier bij een disco kan hieronder vallen.

komen voor bij commune en specifieke delicten tegen welke minderheids-groepering ook. De ressentimenten van de dader hoeven niet tegen Joden te zijn gericht, noch hoeft het individuele slachtoffer Joods te zijn.

Het gebruik van zulke symboliek kán duiden op vooroordeel, racisme, verwantheid met het rechtsextremistische gedachtegoed wellicht, in sommige gevallen (misschien wel vaak) antisemitische gevoelens, maar betekent niet dat het motief achter het betreffende delict per definitie ook antisemitisch is. Het betekent zelfs niet dat per se een algemeen discriminatoir motief aan het delict ten grondslag ligt, al zal dat vaak zo zijn. De bestanden van commune delicten die wij tot onze beschikking hadden, bevatten geen reeds door het OM aangegeven DRC-codes. Wij hebben daarom, en omdat in niet alle gevallen van commune discriminatie van al dan niet verbale uitingen sprake is, een aantal van onze categorieën en variabelen gedeeltelijk daarvan afgeleid, maar de invulling aan de hand van de dossiers is een veel subjectievere in de zin dat zij eerder kenmerken van het slachtoffer dan de 'richting' van de discriminatie aan de hand van de objectieve uiting of symbool weergeeft. De door het LECD gehanteerde categorie 'rechtsextremistisch' gaat ook hier op in de bredere contextcategorie van 'overtuigingsdader'.

Onze dossiers waren als volgt over de contextcategorieën verdeeld:

Tabel 3: Frequentie van de contexten

Context	Aantal zaken	%
Conflict	40	45%
Autoriteitsconflict	24	27%
Amok	4	4%
Zomaar	19	21%
Overtuigingsdader	1	1%
Overig	1	1%
Totaal	89	100%

onbekend: 2

Relateren we de context aan de delicten, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 4: Context naar delict

Context	Delict					Totaal	
	Inbraak (art. 138)	Geweldpleging in vereniging (art. 141)	Belediging (art. 266)	Bedreiging met geweld (art. 285)	Mishandeling (art. 300)	%	n
Conflict	2%	29%	<1%	27%	39%	100%	41
Amok	-	-	-	100%	-	100%	4
Autoriteitsconflict	-	8%	-	75%	17%	100%	24
Zomaar	-	58%	5%	5%	32%	100%	19
Overtuigingsdaders	-	-	-	100%	-	100%	1
Overig	-	-	-	100%	-	100%	1
Totaal	1%	28%	1%	40%	29%	100%	90

p<0.000; onbekend: 1

Gezien de delicten die in deze verzameling dossiers als eerste ‘BOS-feit’ waren aangemerkt (het zwaarste feit waarvoor wordt vervolgd), is niet verwonderlijk dat een meerderheid van de zaken geweld betreft, hetzij openlijke geweldpleging, hetzij mishandeling (al dan niet in groepsverband begaan), en vrijwel allemaal tegen personen gericht (slechts 3 zaken betroffen geweld tegen objecten).⁵⁰ Nog altijd is overigens in 40% van de gevallen niet van daadwerkelijk geweld sprake, maar van bedreiging. Verreweg de meeste commune discriminatie doet zich voor tijdens een conflictsituatie (in totaal ruim 70%), en in een derde van die situaties gaat het om een autoriteitsconflict. In 75% van de gevallen waarin een dergelijk conflict met een persoon in een machtspositie ontstaat, is van bedreiging sprake. Naast conflictsituaties is er een behoorlijk aantal gevallen (19 van de 89 =20%) waarin sprake is van ‘zomaar’ gewelddadigheden tegen anderen.⁵¹

50 Bijlage 6, tabel F. Dat slechts 3 zaken geweld tegen objecten opleverden mag niet worden uitgelegd in de zin dat algemeen discriminatoir geweld tegen objecten nauwelijks voorkomt. Worden eenabri vernield en ook nog met white power tekens of hakenkruizen bespoten, dan doet de eigenaar van het bushokje aangifte van vernieling. Het discriminatoire komt dan niet aan de orde, aldus een officier van justitie tijdens de scenarioconferentie op 26 april 2007. Het OM ziet zulke zaken zelden, en al helemaal niet als commune discriminatie geregistreerd.

51 Dit aantal moet worden gerelativeerd, omdat het een zaak omvat waarin vier personen zonder aanwijsbare reden een ander in elkaar slaan – het hierboven beschreven geval van vier Kosovaren en één Serviër in de disco. Het gaat dus om één geval, waarbij de daders afzonderlijk terecht hebben gestaan.

Overige daadkenmerken hebben betrekking op: *middelengebruik*: iets meer dan de helft van de delicten werd gepleegd onder invloed van alcohol en slechts een fractie van de daders gebruikte drugs of een combinatie van alcohol en drugs, terwijl bij een meerderheid van de delicten die onder invloed werden begaan, (dreiging met) geweld aan de orde was; de *plaats* van het delict: krap tweederde van de delicten werd gepleegd op straat of in een openbare gelegenheid, een op de vijf was in de woonomgeving en een op de acht vond plaats in de horeca; het al dan niet in *groepsverband* begaan (iets meer dan 40% van de zaken, waarbij moet worden bedacht dat in 25% van alle zaken geweldpleging in vereniging ten laste is gelegd); en *het aandeel van het slachtoffer* (een op tien zaken).⁵²

Ten slotte is er de vraag *tegen wie* de discriminerende aspecten van het delict waren gericht.

Tabel 5: Frequentie van discriminatiegronden

Grond	Aantal zaken	%
Joods	4	5%
Arabisch/Turks	23	26%
Zwart/donkere huidskleur	33	34%
Homoseksualiteit	4	5%
Godsdienst	20	23%
Overig	5	6%
Totaal	89	100%

Tabel 5 laat zien dat in ruim eenderde van de zaken het discriminatoire aspect de huidskleur (zwart, gekleurd) betrof, en in een kwart van de zaken de Arabische of Turkse afkomst. Iets minder dan een kwart draaide om godsdienst (doorgaans Islam, wat met de vorige categorie kan overlappen). Ander gronden kwamen veel minder vaak voor.⁵³ Er waren vier Joodse en vier homoseksuele slachtoffers.

52 Bijlage 6, tabellen A t/m E.

53 Wij roepen in herinnering dat, voor zover te achterhalen uit de dossiers, de verschillende categorieën in tabel 5 daadwerkelijk een kenmerk van het slachtoffer betreffen. Als dat niet zo was, of de 'discriminatierichting' niet overeenkwam met een van de wettelijke discriminatiegronden (bijvoorbeeld: vrouwen, nazi's), is dit gescoord als 'overig'.

Daderkenmerken

Wat de daders betreft zien we het volgende:

Tabel 6: Leeftijd dader

Leeftijd	Aantal zaken	%
18-25	32	35%
26-35	32	35%
36-45	17	19%
46-55	6	7%
56-65	3	3%
>65	1	1%
Totaal	91	100%

Tabel 7: Etnische afkomst dader

Etniciteit	Aantal zaken	%
Autochtoon	61	67%
Westers allochtoon	8	9%
Niet-westers allochtoon	22	24%
Totaal	91	100%

Tabel 8: Antecedenten dader

Antecedentenprofiel	Aantal zaken	%
Geen antecedenten	17	23%
Wel antecedenten	56	77%
Totaal	73	100%

onbekend: 18

Veruit de meeste daders zijn in Nederland geboren (tweederde). Op de tweede plaats staat Marokko, gevolgd door Joegoslavië.⁵⁴ Bijna alle daders zijn man (10 vrouwelijke verdachten op 81 mannen). Hun leeftijd ligt voornamelijk tussen de 18 en 35 jaar, met bijna een op de vijf tussen de 36 en 46 jaar oud. Iets minder dan tweederde van de verdachten is een autochtone, blanke Nederlander, een kwart is allochtoon wonend in Nederland, en een op de twaalf is blank maar niet Nederlands. In driekwart van de gevallen waarin de gegevens voorhanden waren, had de verdachte antecedenten. Geen van de verdachten is opsporingsambtenaar.

⁵⁴ Zij het dat we bij de vijf Joegoslavische verdachten weer de vier Kosovaren tegenkomen.

Kortom, de typische pleger van commune discriminatiecriminaliteit is een mannelijke, blanke Nederlander tussen de 18 en 35 jaar (maar met een redelijk aantal ouder dan de typische leeftijdsgroep en ook meer allochtone daders dan het geval is bij specifieke discriminatie), met antecedenten. Opvallend is dat in het verleden geen van de daders in onze dossiers wegens specifieke discriminatie was vervolgd. De feiten door hen in het verleden gepleegd, vielen voor het overgrote deel in de categorieën lichte tot middel-zware criminaliteit. Het beeld voor commune discriminatie is wat dat betreft niet anders dan voor de specifieke discriminatie dossiers in ons onderzoek, en evenmin niet anders dan door de Recidive Monitor geconstateerd voor specifieke discriminatie in de landelijke context.⁵⁵

5.2.2 *Rechtshandhaving door het OM*

Na onze beschrijving van de commune discriminatiecriminaliteit die wij in de dossiers tegenkwamen, komt nu aan de orde hoe het OM daarmee is omgegaan. De rechtshandhaving door het OM in geval van minder ernstige commune discriminatiedelicten, verloopt in stappen. De eerste beoordeling berust op de indicatie gegeven door BOS-Polaris, waarbij de zaak moet worden omgezet in een schema op grond waarvan het aantal strafpunten kan worden berekend met de daaraan verbonden indicatie voor de wijze van afdoening: transigeren of dagvaarden?⁵⁶ De beoordelaar is in beginsel gehouden het advies voor afdoening gegeven door BOS-Polaris te volgen, maar afwijken mag, mits gemotiveerd.

Transigeren of dagvaarden?

Waar de Aanwijzing voorschrijft dat in geval van een vermoeden van specifieke discriminatie dagvaarden vooropstaat, is bij de commune variant veel meer ruimte voor opportunitiefsafwegingen, en vervolging is zeker niet de norm. Evident werd in alle zaken die wij bestudeerden uiteindelijk gedagvaard. Dat wil echter niet zeggen dat niet ook transacties zijn aangeboden, alleen dat in deze zaken de verdachte de transactie had geweigerd dan wel verzuimd te betalen. Hoe vaak in eerste instantie tot transigeren is besloten en hoe vaak bij dat besluit van de indicatie van BOS-Polaris werd afgeweken, is te achterhalen door naar de eerste beoordeling door het OM te kijken en die vervolgens met de afdoeningindicatie te vergelijken.

⁵⁵ Zie daarover hoofdstuk 4, § 4.2.6.

⁵⁶ Zie hoofdstuk 3, § 3.3.2.

Tabel 9: Indicatie afdoening

Tabel 10: Eerste beoordeling OM

Afdoenings- jaar	Indicatie BOS- Polaris (%)	
	Dag- vaardden	Transige- ren
2000	33%	67%
2001	29%	71%
2002	40%	60%
2003	52%	48%
2004	29%	72%
totaal	37%	63%

Gewenste afdoening (%)		Totaal zaken	
Dag- vaardden	Transige- ren	%	n
73%	27%	100%	15
75%	25%	100%	24
60%	40%	100%	15
83%	17%	100%	23
57%	43%	100%	14
71%	29%	100%	91

Tabel 10 laat zien dat gemiddeld over alle jaren heen dagvaardden in bijna driekwart van de gevallen de eerste optie van het OM blijkt te zijn, zij het dat het aantal transacties over de jaren wel iets lijkt te stijgen. Toch lijkt het er ook op dat de aandacht, die naar aanleiding van de nieuwe Aanwijzing in 2003 aan discriminatiezaken is gegeven, in zoverre enige invloed heeft gehad dat in dat jaar het percentage aangeboden transacties plotseling drastisch afneemt, al is in 2004 het percentage weer hoger dan in de jaren voor 2003. Significant zijn die verschillen echter niet en van een afname die door heeft gezet, is in ieder geval geen sprake. Opvallend is wel dat de eerste beoordeling door het OM in discriminatiezaken in een groter aantal gevallen tot dagvaarding leidt dan door BOS-Polaris is geïndiceerd, want tabel 9 laat zien dat slechts in ruim eenderde van de gevallen de indicatie ‘dagvaarding’ luidt. Toch kan hieruit niet zonder meer worden afgeleid dat de beslissing om te vervolgen aan de discriminatoire elementen van de zaak zijn toe te schrijven; immers, ook vele andere factoren spelen een rol.

Bij zowel enquête als scenarioconferenties komt naar voren dat het samenspel tussen verschillende factoren niet alleen bepaalt of sprake is van een discriminatoire achtergrond, maar ook alle facetten van de ernst van het feit, die weer aan de afdoeningbeslissing ten grondslag liggen. Daarin verschilt discriminatie niet van andere delicten.

Tabel 11: De pleegwijze naar de eerste beoordeling

Pleegwijze	Eerste beoordeling		Totaal	
	Dagvaardden	Transigeren	%	n
Geweld tegen persoon	74%	26%	100%	42
Geweld tegen object	100%	-	100%	3
Dreiging geweld	58%	42%	100%	33
Groepsverband	92%	8%	100%	13
Totaal	71%	29%	100%	91

niet significant

Niet verwonderlijk levert, zo blijkt uit deze tabel, het *daadwerkelijke geweld* dat met een delict is gemoeid een aanwijzing op voor dagvaarding, net als de vraag of in *groepsverband* is gehandeld. Ook leeftijd speelt een rol, en naarmate de verdachte ouder is (vanaf 46 jaar) neemt de kans op dagvaarding als uitkomst van een eerste beoordeling significant af.⁵⁷ Een mogelijke verklaring daarvoor ligt in het gegeven dat oudere daders veelal niet opereren in groepsverband en/of dat zij zich in mindere mate schuldig maken aan daadwerkelijk geweld, maar eerder volstaan met dreiging daarmee (artikel 285 Sr).⁵⁸ Voor deze vorm van commune discriminatie ligt de kans op een transactie als gezegd hoger.

Toch laten onze zaken zien dat factoren de discriminatie zelf betreffend (de categorie *context* waarin het meest duidelijk de relatie met het discriminerende gebeuren is vervat), ook een rol spelen.

Tabel 12: Context naar de eerste beoordeling

Context	Eerste beoordeling		Totaal	
	Dagvaardden	Transigeren	%	n
Conflict	68%	32%	100%	41
Amok	100%	-	100%	4
Autoriteitsconflict	58%	42%	100%	24
Zomaar	90%	11%	100%	19
Overtuigingsdader	-	100%	100%	1
Overig	100%	-	100%	1
Totaal	71%	29%	100%	90

niet significant; onbekend: 1

Uit de verschillen die in deze tabel naar voren komen kunnen niet zonder meer conclusies worden getrokken. Los van het feit dat ze niet significant

57 Bijlage 6, tabel G.

58 Bijlage 6, tabellen H en I.

zijn, moet men ook bedacht zijn op het risico van schijnverbanden dat op de loer ligt: zo plegen betrekkelijk veel ouderen bedreiging in de context van een autoriteitsconflict (waar de kans op transactie hoger lijkt te zijn), terwijl zowel leeftijd als het ontbreken van geweld eveneens eerder tot transactie leiden);⁵⁹ in de categorie zomaar (waarin een hogere kans op dagvaarding lijkt te bestaan) zitten betrekkelijk veel jonge daders die in groepsverband opereren⁶⁰ (ook factoren die dagvaarding waarschijnlijker maken). Toch blijft een aantal verbanden, vooral in het licht van wat uit de andere bronnen bekend is, interessant. Bekijken we daarom de context in relatie tot de eerste beoordeling opnieuw.

Factor van belang volgens onze respondenten is de onderliggende overtuiging: is sprake van commune discriminatie uit ‘dommigheid’, of betreft het een weloverwogen, ‘ideologisch geïnspireerde’ actie? Ook wordt de vraag of het een ‘zwak’ slachtoffer betreft, en de impact van het discriminatoire delict op het slachtoffer erbij betrokken. Zeker tegen de achtergrond van de ‘ideologische overtuiging’ is opvallend dat de zaak van onze ene overtuigingsdader, een geval waarin een oudere man een homoseksuele kennis langdurig belaagde en bedreigde,⁶¹ in een transactieaanbod eindigde – die hij overigens niet betaalde. Toch kunnen uit één zaak geen algemene conclusies worden getrokken en wellicht dat de leeftijd van de verdachte hier een rol heeft gespeeld, alsmede het ontbreken van echte gewelddadigheden.

Iets van de criteria die de beoordelaars zelf aanleggen, zien we wel terug in de eerste beoordeling van de zomaar-zaken: 17 van de 19 gevallen worden meteen gedagvaard, onder wie de klant van de Turkse taxichauffeur die zijn ‘dag niet had’, en degene die de Marokkaanse buurtvader in elkaar sloeg. Hieronder gaan we in op de vraag of sommige daders uit deze categorie niet eerder als overtuigingsdaders zijn te beschouwen, terwijl bovendien een zomaar-delict een grote impact heeft op slachtoffers die weerloos zijn omdat ze pardoes worden overvallen. Opvallend is dat in deze zaken de officier ter zitting veel werk maakte van het discriminatoire element.

De meeste gevallen waarin bij de eerste beoordeling tot transactie wordt besloten, betreffen overigens zaken waarin de context zich kenmerkt door een (langdurend of incidenteel) conflict of een autoriteitsconflict. Ten aanzien van de autoriteitsconflicten moet worden opgemerkt dat in alle gevallen van amok (allemaal bedreigingen aan het adres van opsporingsambtenaren) werd gedagvaard. Van de 20 overige gevallen van een autoriteitsconflict werd de helft getransigeerd. Dit kan vermoedelijk eraan worden toegeschreven dat, al was men het er bij alle scenarioconferenties over eens dat welk

59 Bijlage 6, tabel G en hierboven tabel 11.

60 Bijlage 6, tabellen P en U.

61 Zie nader over deze kwestie § 5.3 infra.

verzet ook tegen de politie niet kan worden getolereerd, die weerstand lang niet altijd vormen aanneemt die men ernstig genoeg vindt om te vervolgen. Bovendien hield de discriminatoire achtergrond vaak verband met het commune delict, en werd vervolgens de opsporingsambtenaar wel (licht) beledigd, maar niet gediscrimineerd. Wat de overige conflicten betreft, zijn twee mogelijke verklaringen voor het relatief hoge aantal transactievoorstellen. Bij incidentele ruzies is altijd het slachtoffer op enigerlei wijze betrokken, wat mee kan spelen in de beoordeling van de mate van schuld van de dader. Voor het transigeren bij (langdurige) conflicten tussen bijvoorbeeld burens komt daarbij dat tijdens de scenarioconferenties door politiemensen en sommige officieren een voorkeur voor bemiddeling werd uitgesproken in geval van een buurtconflict. Daarop komen wij in hoofdstuk 6 uitvoerig terug. Hier kan alvast enigszins speculatief erop worden gewezen dat de wens om in dergelijke zaken escalatie te voorkomen, wellicht aanleiding geeft tot het doen van een transactievoorstel.

Ten slotte is het volgende opmerkelijk.

Tabel 13: Antecedenten dader naar eerste beoordeling

Antecedentenprofiel	Eerste beoordeling		Totaal	
	Dagvaardden	Transigeren	%	n
Geen	59%	41%	100%	17
Wel	77%	23%	100%	56
Totaal	73%	27%	100%	73

niet significant; onbekend: 18

De factor recidive verhoogt het aantal strafpunten toegekend via BOS-Polaris. Ook uit de enquête blijkt dat men in recidive, en de geschatte kans op herhaling, een belangrijk oriëntatiepunt voor de afdoening ziet. Wat de dagvaardingen betreft zien we dat ook wel terug. Merkwaardigerwijs blijkt echter uit onze cijfers dat de kans op transactie niet significant groter is wanneer geen sprake is van antecedenten.

De eis

Is besloten tot dagvaardden, dan geeft BOS-Polaris ook een eisindicatie. Omdat wij straks bij het bespreken van het eindoordeel van de rechter ook de eis weer tegen zullen komen in relatie tot het vonnis, gaan wij daar hier niet op in. Wel bekijken wij, net als voor specifieke discriminatie, een andere vraag, die een van onze onderzoeksvragen is: hoe vaak wordt een taakstraf gevorderd en heeft deze enige relatie met de discriminatoire aspecten van het feit.

Slechts in iets meer dan een kwart van de zaken wordt een taakstraf geëist, waarbij de kans daarop significant afneemt vanaf 36 jaar en er geen relatie bestaat met eventuele antecedenten van de dader, noch met de context waarin het delict werd gepleegd.⁶² Zo'n relatie is er wel voor het in groepsverband plegen van commune discriminatie bestaande uit (dreiging met) geweld tegen personen: bij zo'n profiel neemt de kans op het vorderen van een taakstraf significant toe.⁶³ In hoeverre de uiteindelijk opgelegde taakstraf verband houdt met de discriminatoire aard van het feit, komt straks aan de orde.

5.2.3 De rechter en de eindspraak

In het overgrote deel van de gevallen uit onze dossiers volgt een veroordeling.

Tabel 14: Uitspraak

Uitspraak	Aantal zaken	%
Veroordeling	72	80%
Algehele vrijspraak	8	9%
Partiële vrijspraak discriminatiefeit	3	4%
Partiële vrijspraak ander feit	3	4%
Overig (incl. niet ontvankelijkheid)	4	4%
Totaal	90	100%

onbekend: 1

In ruim een op de zes zaken komt het tot een vrijspraak, waarbij het in een op de tien zaken gaat om een algehele vrijspraak en in een op de vijftien om een partiële, die dan weer in de helft van de gevallen betrekking heeft op het discriminatoire commune feit. In 11 van de zaken (12%) werd dus van discriminatie vrijgesproken, een percentage dat iets lager ligt dan in specifieke discriminatiezaken.

Als bekend fungeert de eis van de officier van justitie als aanwijzing voor de rechterlijke straftoemeting. Conformiteit van eis en rechterlijke straftoemeting veronderstelt echter wel dat de rechter de officier van justitie niet alleen volgt in diens oordeel over de bewezenverklaring, maar ook in de kwalificatie en, alles in aanmerking genomen, de ernst van het feit. Nu de rechters tijdens de scenarioconferentie toch minder geneigd waren in de discriminatie op zichzelf een strafverhogende factor te zien, terwijl het OM wel geacht wordt dat te doen en de strafverhoging via BOS-Polaris ook

62 Bijlage 6, tabellen J, K en M.

63 Bijlage 6, tabel L.

wordt verwezenlijkt, is de vraag in hoeverre de rechter bij commune discriminatie genegen is de officier te volgen.

Tabel 15: Conformiteit uitspraak ten opzicht van de eis

Conformiteit	Aantal zaken	%
Geheel conform	42	52%
Straf lager dan eis	24	30%
Straf hoger dan eis	8	10%
Algehele vrijspraak, niet geëist	7	8%
Totaal	81	100%

onbekend: 10

In iets meer dan de helft van de zaken volgt de rechter de eis van de officier. Echter, ook een lagere straf dan geëist komt regelmatig voor (eenderde van de zaken). Een hogere straf dan geëist werd in een op de tien zaken opgelegd, en in iets minder zaken volgde tegen de eis in een volledige vrijspraak.

Soms volstaat de rechter met het opleggen van één straf, maar regelmatig worden verschillende straffen opgelegd. Veelal betreft het dan een geldboete, in combinatie met een (korte) gevangenis- of taakstraf.

Tabel 16: Geldboete opgelegd

Omvang opgelegde boete	Aantal boetes	Percentage totaal aantal boetes
Tot 100 euro	1	2%
100-200 euro	9	20%
200-500 euro	18	41%
500-1000 euro	16	37%
Meer dan 1000 euro	0	-
Totaal	44	100%

De geldboete blijkt de meest toegepaste straf (44 van de 89 zaken) en wordt in ongeveer de helft van de gevallen bij veroordeling opgelegd. Meestal gaat het om boetes tussen de 200 en 1000 euro. Lagere geldboetes worden slechts in een op de tien zaken opgelegd en hoger dan 1000 euro komt niet voor. In de overgrote meerderheid van de zaken is de boete onvoorwaardelijk.

Tabel 17: Gevangenisstraf opgelegd

Omvang opgelegde gevangenisstraf	Aantal gevangenisstraffen	%
Tot 30 dagen	18	72%
30 t/m 89 dagen	6	24%
90 t/m 180 dagen	1	4%
Meer dan 180 dagen	0	-
Totaal	25	100%

In 25 van de 89 zaken komt het tot een gevangenisstraf, meestal van minder dan een maand: straffen langer dan 180 dagen komen niet voor, en een straf langer dan 90 dagen komt maar één keer voor. In een op de drie zaken wordt voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, meestal geheel voorwaardelijk.

De conclusie mag zijn dat de rechter, net als bij alle andere delicten, ook in geval van discriminatie niet helemaal ongenegen is het OM in zijn eis te volgen, maar dat in een flink aantal gevallen (naar beneden) daarvan wordt afgeweken. Bovendien is ook hier het percentage vrijspraken aan de (zeer) hoge kant.⁶⁴

Tabel 18: Frequentie van het opleggen van taakstraffen

Soort TS opgelegd	Aantal zaken	%
Geen TS	62	71%
TS in verband met feit	6	7%
TS zonder verband	19	22%
Totaal	87	100%

onbekend: 4

Taakstraffen worden in iets minder dan één op de drie zaken opgelegd, in de meeste gevallen conform de vordering van het OM; slechts in vier gevallen legde de rechter een taakstraf op zonder dat deze was geëist.⁶⁵ Dat is opmerkelijk, gelet op de veelvuldige toepassing van deze sanctiemodaliteit bij de specifieke discriminatie. De wens, tijdens de scenarioconferenties uitgesproken, om over een groter arsenaal van op discriminatie toegesneden leerstraffen te kunnen beschikken, geldt ook voor commune discriminatie.

64 Over de onderzoeksperiode lag het landelijke gemiddelde aan vrijspraken, inclusief schuldigverklaringen zonder opleggingen van straf, op ongeveer 4,7%. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl.

65 Deze vier zaken vormen de helft van de (8) zaken waarin de rechter een hogere straf oplegde dan geëist. Krachtens artikel 9 Sr is de taakstraf, zijnde een vorm van vrijheidsbeneming, immers zwaarder dan de door het OM geëiste geldboete.

Zulke sancties zijn wij niet tegengekomen. Wel hebben wij in zes gevallen genoteerd dat een leerstraf, in de vorm van een agressietraining, verband leek te houden met de bij een zomaar-delict tentoongespreide agressiviteit. Het gaat overigens bij de leerstraffen die verband houden met de discriminatie – althans met de agressie daarbij – in wezen om maar drie zaken, omdat ook hier de Kosovaren weer opdoemen.

5.3 Een aantal kwesties nader beschouwd

In onze dossiers zit een aantal opvallende zaken: het grote aantal conflictsituaties, het nagenoeg ontbreken van overtuigingsdadens, en het geringe aantal gevallen met een homoseksueel of een Joods slachtoffer. Hieronder staan wij bij elk van die punten kort stil. Ook gaan we nader in op de intrigerende context zomaar: hoe komt het dat burgers bij het minste geringste of zonder aanwijsbare reden iemand aftuigen die ‘anders’ is?

Conflicten

In bijna 40% van onze zaken die conflictsituaties betroffen, was sprake van een autoriteitsconflict, doorgaans met de politie die bij aanhouding of bemoeienis met de verdachte om andere redenen met geweld werd bedreigd. In deze gevallen is soms het feit waarvoor de verdachte wordt aangehouden discriminatoir, soms zit het discriminatoire element juist in de bedreiging.

Dat laatste was het geval bij de 22-jarige Nederlander die na 20 pilsjes in rellen bij een voetbalwedstrijd verzeild raakt (waarschijnlijk moedwillig, gezien zijn antecedenten). De meute verzet zich tegen de ME en onze verdachte voegt een Surinaamse ME-er toe: ‘Vuile zwarte, ik maak je af’.

Van zulke bedreigingen wordt steevast door de (opsporings)ambtenaar aangifte gedaan, naar de mening van vrijwel alle deelnemers aan de scenarioconferenties terecht. De vier amokmakende verdachten die wij aantroffen, maakten zich ook allen schuldig aan bedreiging van de autoriteit die hen tot kalmte maande of door ongeruste burgers erbij was gehaald.

Conflicten tussen burgers onderling kunnen langer lopende ruzies tussen bijvoorbeeld burens, of tussen twee groepen van verschillende afkomst, betreffen, die op zeker moment in geweld of bedreigingen ontaarden. Maar het kan ook gaan om een eenmalig incident (bijvoorbeeld ruzie om een parkeerplaats, of om een meisje in de disco). Onze verzameling is te klein om enige uitspraak te doen over de vraag wat in het algemeen het meeste voorkomt en op welke wijze; hooguit kan worden gezegd dat bij de 40 zaken waar het hier om gaat, eerder incidenten dan langlopende conflicten tot een van de drie delicten aanleiding lijken te hebben gegeven. Deze commune conflictzaken onderscheiden zich overigens in niets van het soort

conflicten dat wij al in hoofdstuk 4 zagen, behalve dat het gescheld tegen een individu en niet een groep is gericht,⁶⁶ en dat het doorgaans om geweld tegen personen gaat. Dit beeld zou vermoedelijk anders zijn wanneer de eenvoudige belediging erbij wordt betrokken, omdat in situaties waarin van conflicten sprake is, doorgaans wederzijds wordt gescholden voordat het tot geweld komt, als dat al gebeurt.

Een typisch eenmalig incident is het volgende:

In de parkeergarage blokkeert de auto van een gezin van Marokkaanse komaf bij het inparkeren de doorgang. De achterop komende blanke Nederlander en zijn vrouw zijn geërgerd. Er wordt wat heen en weer gescholden (onder andere zou gezegd zijn: 'je moet terug naar je eigen land en niet de boel hier verzieken'). Men stapt uit. Er wordt geduwd, en de vrouw van het Marokkaanse gezin valt tegen de auto en loopt (een beetje) letsel op. Zij belt de politie en doet aangifte zodra zij er zijn. De blanke Nederlander wordt gedagvaard wegens mishandeling met discriminatoire achtergrond. (De zaak eindigt overigens in vrijspraak wegens gebrek aan bewijs.)

Bij verreweg de meeste incidentele conflicten is het slachtoffer op enigerlei wijze betrokken, zij het dat meestal niet kan worden gezegd dat hij/zij ook een constitutief aandeel heeft in het ontstaan van het delict. Toch zijn wij zaken tegengekomen waarin men ook kan twijfelen aan de discriminatoire intenties van de dader, zoals het volgende geval, waarin de discriminerende uitlatingen van het slachtoffer komen en de dader daarop reageert.

Een serveerster van half-Marokkaans/half-Nederlandse afkomst krijgt woorden met de mannelijke kok naar aanleiding van het niet juist uitvoeren van haar bestellingen. Het slachtoffer begint te schelden tegen de kok en beledigt hem met verwijzing naar zijn Marokkaanse afkomst. In reactie daarop slaat de kok de serveerster. Hij wordt wegens mishandeling veroordeeld.

Bij eenmalige incidenten is bij de dader van min of meer begrijpelijke irritatie sprake en in die zin komen de mishandelingen of bedreigingen niet uit de lucht vallen – daarin onderscheidt zich deze categorie van 'zomaar'. Het zijn vaak situaties waarin Nederlanders ook andere blanke Nederlanders uitschelden, bedreigen, duwen of slaan. Wat volgt op de ergernis zijn incidenten die sterk doen denken aan de bekende SIRE-advertentie: het land met het korte lontje. Dat maakt het er niet gemakkelijker op bij dit soort

66 In dat hoofdstuk opperden wij de mogelijkheid dat een langdurig conflict met één persoon er toe kan leiden dat de ontstane negatieve gevoelens zich in afkeer van de hele groep vertalen, zodat belediging van de groep eerder voor de hand ligt dan belediging van het individu. Dat zou onze vermoedens versterken dat in de commune sfeer eerder individuele beledigingen bij incidenten aan de orde zijn. Het blijft evenwel speculatie bij zo'n kleine onderzoekspopulatie.

zaken te weten of het om 'echte discriminatoire' gevoelens gaat, om op de achtergrond opborrelende onderbuikgevoelens, of gewoon om gebrek aan decorum dat door de ergernis van het moment ontstaat. Het aantonen van een discriminatoir motief, of zelfs een discriminatoire achtergrond, is dan ook geen sinecure.

'Als je iemand hebt die een ander in elkaar slaat, en erbij zegt: ik heb een stinkende hekel aan alle Turken in het land, die moeten er allemaal uit, en daarom ben ik alvast met deze ene begonnen... maar dat is nou net wat we nooit tegenkomen.'⁶⁷

Langlopende conflicten, vooral in een buurt van gemengde samenstelling, zijn anders van aard dan incidentele ruzies en wat daarover is gezegd in hoofdstuk 4 geldt ook hier, met name wat de risico's van zulke situaties betreft. Wat onze dossiers betreft moet worden bedacht dat daaruit niet altijd is op te maken of achter een incident een langduriger conflict schuilgaat, omdat in het proces-verbaal van de politie doorgaans geen melding wordt gemaakt van eerdere interventies die mogelijk niet in een strafrechtelijk traject zijn geëindigd, tenzij betrokkene(n) met een verklaring terzake komen.

In deze gevallen kan sprake zijn van langdurig treiteren, wegpesten, of van steeds hoger oplopende ruzies op bijvoorbeeld het schoolplein. Die kunnen beginnen met incidenten, maar later ontaarden in veel ernstiger geweld.

'Het begint met een ruzie op school of op het speelplein, en die leidt tot ouders die behoorlijk met elkaar op de vuist kunnen gaan. En dan zie je dat het er heftig aan toe kan gaan: 'Marokkaanse trut', 'Egyptische klootzak'. Er wordt dan aangifte gedaan van bijvoorbeeld mishandeling, en de discriminatie komt er dan bij. Het is een uiting van hoe erg mensen het vinden: de ruzie, het elkaar niet kunnen accepteren, het feit van naast een buitenlander wonen. En dat gaat dan mis. In mijn wijk gaat het altijd over ruzie over kinderen. Dat kan tot heel vervelende dingen leiden.'⁶⁸

'Een jaar of twee geleden is de woning van een man, die zelf heel erg discrimineerde, in brand gestoken met hem er in. Dat was een langlopende kwestie waar kennelijk niet adequaat op is gereageerd.'⁶⁹

De vraag wat een adequate reactie is, en hoe het oordeel daarover kan verschillen, komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

Bij zulke langer lopende kwesties kan het zijn dat de slachtoffers zich weren, maar het kan ook zijn dat zij extra weerloos zijn, omdat zij niet tot slachtoffer zijn geworden in een buurtconflict waarbij het (mede) om de

67 Scenarioconferentie ZM, 18 april 2007

68 Scenarioconferentie politie, 3 april 2007.

69 Scenarioconferentie politie, 19 april 2007.

concurrentie gaat om *living space* en de materiële en immateriële middelen die daarbij zijn betrokken (zoals woningen en onderwijs), maar puur omdat ze zijn wie ze zijn. In dat geval hoeft niet van een conflict sprake te zijn wanneer het slachtoffer het getreiterd lijdzaam ondergaat, noch hoeft er geweld aan te pas te komen. Een van de gevallen waarin dit zich voordeed was een zaak die in wezen een vorm van belaging was.

Een homoseksueel wordt al enige tijd getreiterd en bedreigd door de vader van een kennis. Het slachtoffer is, blijkens zijn verklaring bij de politie, doodsbang, maar doet pas aangifte wanneer hij, zelf op de fiets, door de dader met de auto agressief wordt gevolgd. De laatste verklaart tegenover de politie: 'ik ken het slachtoffer, ik heb een hekel aan 'm omdat-ie flikker is'. En ter zitting: 'zo heb ik het niet gezegd, maar als ik 'm te pakken krijg, is-ie van mij'.

Deze zaak is om twee redenen opmerkelijk. Ten eerste is zij de enige waarbij wij als context 'overtuigingsdader' noteerden.⁷⁰ Ten tweede is zij één van de slechts vier gevallen waarin van een homoseksueel slachtoffer sprake was. Die bevindingen nopen tot nadere bespreking.

Overtuigingsdaders

Het ontbreken van overtuigingsdaders is opvallend, in ieder geval ten opzichte van ander onderzoek, zoals dat van de Monitor Racisme, waarin rechtsextremisme een reëel gevaar wordt genoemd (al wordt daarin van extreemrechtse commune discriminatiecriminaliteit geen melding gemaakt, behalve in de zin van 'gewelddadigheden').⁷¹ Dat wij zo weinig overtuigingsdaders registreerden kan het gevolg zijn van een aantal factoren. Om te beginnen hebben wij niet de zaken waarin 'Lonsdale-achtige' jeugd als verdachten figureerden (want die zaten er wél bij) in de categorie (extreemrechtse) overtuigingsdader geplaatst. Redenen hiervoor waren dat doorgaans onduidelijk was wat met 'Lonsdale' werd bedoeld, behalve dat de dader bepaalde kleding droeg (zij het niet altijd van het betreffende merk) of kaalgeschoren was, terwijl de casus geen andere gegevens bevatte die op een (rechtsextremistische) overtuiging duiden. Bovendien kan en wordt in de literatuur en in allerhande overheidsrapporten getwist over de vraag of 'Lonsdalers' tot de rechtsextremisten moeten worden gerekend. Zij vormen wel een 'risicogroep', maar de vraag is of ideologische overtuiging dan wel andere oorzaken hen tot een probleem van openbare orde maken.⁷² Bij de scenarioconferenties was men vrijwel unaniem van mening dat uit een casus

70 In de overige zaken waarin homoseksualiteit een rol speelde ging het tweemaal om een incident tussen burgers en eenmaal om een autoriteitsconflict.

71 Wagenaar & Van Donselaar, 2006, in: Van Donselaar & Rodrigues, 2006, p. 111-134.

72 Zie onder andere: AIVD, 2005, en de bevestiging van de bevindingen uit die rapportage in de brief van de minister van BZ aan de Kamer d.d. 17 januari 2006 (www.minbzk.nl).

meer moet blijken dat het zijn van Lonsdaler om van ideologische overtuiging te spreken.

Ten tweede is niet onmogelijk dat de echte overtuigingsdaders zich eerder aan ofwel specifieke discriminatie schuldig maken (in dat bestand was 14% overtuigingsdader), ofwel aan veel ernstiger geweld. Een aanwijzing voor dat laatste vormt de jurisprudentieverzameling van het LECD, waarin heel wat gevallen zitten die door ons in die categorie zouden zijn geplaatst. De mogelijke niet-representativiteit van die jurisprudentie echter maakt elke verklaring in dit verband tot speculatie. Het kan bovendien ook zijn dat het OM bij een verstokte extremist het delict eerder als poging tot doodslag dan mishandeling aanmerkt.

Homoseksualiteit

In ons bestand komen maar zeer weinig gevallen voor van anti-Joods c.q. anti-homo criminaliteit (in beide categorieën maar vier zaken). Wat antisemitische delicten betreft, daarvoor is boven al de verklaring gegeven. Wij hebben eerder naar het daadwerkelijke slachtoffer dan naar eventuele bijgaande symbolen als hakenkruizen gekeken, al kwamen hakenkruizen en bijvoorbeeld het brengen van de Hitlergroet in veel meer dan vier zaken voor. Het ontbreken van homoseksuele slachtoffers heeft echter niets met onze inschatting van de richting van de discriminatie te maken. Het COC heeft melding gemaakt van een grote toename van mishandelingen van homoseksuelen in Amsterdam in de afgelopen jaren.⁷³ Het ‘potenrammen’ wordt ook bij tijd en wijle breed in de media uitgemeten. Nog tijdens het voltooiën van dit boek deed zich in Amsterdam een geval voor van ernstige mishandeling van twee homoseksuelen, dat dagenlang de voorpagina’s beheerste, samen met achtergrondverhalen over de verborgen ernst van het probleem. En inderdaad wordt in de praktijk van de strafrechtspleging betrekkelijk zelden daarvan aangifte gedaan.⁷⁴ Wij laten de professioneel betrokkenen aan het woord:

‘We hebben een keer onderzoek moeten doen bij een cruiseplaats omdat er iemand in coma lag, en twee weken lang heb ik daar elke avond rond dat tijdstip

73 Nieuwsbericht d.d. 9 juni 2007, www.coc.nl.

74 Zie hoofdstuk 4, noot 58. Overigens is na het vooral in Amsterdam, blijkens een interview met een vertegenwoordigster van het homonetwerk van de Amsterdamse politie (AD, 7 augustus 2007), het aantal aangiften sterk gestegen. Het is overigens niet ongebruikelijk dat na verhoogde media-aandacht voor een bepaald soort criminaliteit, slachtoffers daarvan zich eerder bij de politie melden, en dat de algemene aandacht binnen justitie eveneens toeneemt. Na het voorval in Amsterdam zegde het OM bij monde van Procureur-Generaal Brouwer aan het COC toe de mogelijkheid van zwaardere straffen tegen homogeweld te zullen overwegen (bron: persbericht OM, d.d. 13 juli 2007).

gestaan met een aantal mensen. Dan bleek dat ongeveer 80% een getrouwde man was. Die gaan niet naar de politie. Er is heel veel angst, want hun hele privé gaat naar de knoppen toe.⁷⁵

'Ik heb een groep meegemaakt die zich bezighield met potenrammen; ze wachtten homofielen op in een park, en die werden dan in elkaar geslagen, en van hun portemonnee ontdaan; daar werden dan nog wat vernederende handelingen mee verricht. Dat was heel populair bij een bepaalde groep. De slachtoffers deden geen aangifte.'⁷⁶

De politie herkent ook niet altijd de homoseksualiteit als factor bij mishandelingen:

'Veel aangevers komen er ook niet zelf mee. Ze vinden het belangrijk dat het aangegeven wordt, ook vaak omdat ze ook nog beroofd zijn, maar ze willen niet zeggen dat het mogelijk kwam omdat ze homoseksueel zijn. Misschien durft de agent ook niet eens verder te vragen, want het is ook best lastig om dat gesprek aan te gaan met een aangever, vragen wat voor geaardheid iemand heeft.'⁷⁷

Over de vraag of zulke berovingen door afkeer van de geaardheid van het slachtoffer worden ingegeven, dan wel door diens kwetsbaarheid die juist uit die geaardheid voortvloeit, was men echter verdeeld.

'Herkennen jullie ook de overvallen op de homo-ontmoetingsplaatsen, die in de pers, zeker lokaal, al heel snel het etiket homohaar krijgen toebedeeld? Maar dat is natuurlijk niet direct het motief, het gaat ze meer om de aangiftebereidheid die heel laag is, het makkelijke slachtoffer. Die vertroebeling zie ik ook wel eens.'⁷⁸

'De beroving was bijzaak. Het waren jongens uit gegoede gezinnen, geen sloebers die geld nodig hadden, zaten allemaal op school. Het gebeurde primair omdat het homoseksuelen waren, daarom werden ze in elkaar geslagen.'⁷⁹

De categorie zomaar

Op twee na vielen de relevante discriminatiedelicten die 'zomaar' gebeurden onder artikel 141 Sr (in vereniging gepleegd geweld) of artikel 300 Sr (mishandeling).⁸⁰ In iets meer dan de helft van de zaken was alcohol in het spel.⁸¹ Ruim tweederde werd gepleegd in groepsverband en logischerwijs had in geen van de zaken het slachtoffer aandeel.⁸² Iets minder dan de helft

75 Scenarioconferentie politie, 19 april 2007; deze reden om van aangifte af te zien werd in het in noot 74 aangehaalde interview eveneens gemeld.

76 Scenarioconferentie ZM, 18 april 2007.

77 Scenarioconferentie politie, 3 april 2007.

78 Scenarioconferentie OM, 26 april 2007.

79 Scenarioconferentie ZM, 18 april 2007.

80 Bijlage 6, tabel N.

81 Bijlage 6, tabel O.

82 Bijlage 6, tabel P.

van de zaken ging om discriminatie wegens huidskleur en een derde om Turkse of Arabische komaf; een op de vijf betrof discriminatie wegens godsdienst; één zaak draaide om discriminatie op grond van het Joods zijn.⁸³ Zomaar-delicten werden uitsluitend gepleegd op straat of in de horeca of een andere openbare gelegenheid.⁸⁴ Als we kijken naar etniciteit dan blijkt in tweederde van de gevallen de dader een blanke Nederlander te zijn.⁸⁵ Bijna alle daders waren man en meer dan de helft was tussen de 18 en 26 jaar oud; één op de drie was tussen de 26 en de 36.⁸⁶ Bijna alle verdachten hadden antecedenten.⁸⁷

Het gaat hier om slechts 19 zaken (in feite om 16, want vier van de daders zijn de ons al bekende Kosovaren die in een gezamenlijke actie een Serviër in elkaar slaan), maar het is van belang bij de betekenis ervan stil te staan. De categorie is op zichzelf enigszins merkwaardig nu het om criminaliteit gaat waarvan de kern wordt gevormd door het discriminatoire motief, terwijl hier elk motief lijkt te ontbreken. Nu zou je uit dat laatste kunnen afleiden dat het motief wel discriminatoir moet zijn, gegeven de kenmerken van het slachtoffer: iets anders is er immers niet. Dat hoeft niet per se zo te zijn, maar wat bij de categorie zomaar vooral het probleem vormt, is dat het vaak, net als bij de specifieke discriminatie, om gevallen gaat die dicht in de buurt komen van de categorie overtuigingsdader. Wij hebben ze niet als zodanig geregistreerd, omdat van een echte overtuiging uit het dossier niets bleek, al hebben wij juist bij deze zaken vrijwel niet aan het discriminatoire motief getwijfeld. Over de keuze om ze niet in de categorie overtuigingsdader te plaatsen, is echter ongetwijfeld discussie mogelijk.

In ieder geval zijn er nare zaken bij, zoals die van de Turkse taxichauffeur en de klant die zijn dag niet had, de in elkaar geslagen buurtvader, en de volgende:

De dader, een Nederlander die eerder op de dag ruzie heeft gehad met een man van Marokkaanse afkomst, hoort in de kroeg van een vriend dat ook deze net een woordenwisseling met een Marokkaan heeft gehad. Hij gaat naar buiten, en bij de eerste de beste persoon die van Arabische komaf lijkt, timmert hij erop los.

De impact van deze vorm van commune discriminatie mag niet worden onderschat. Totaal onverwacht is het slachtoffer tot doelwit van beledigingen en agressie geworden. *Wrong place, wrong time* is iets dat iedereen kan overkomen, en dat ook als relativering kan worden gezien van het gevaar

83 Bijlage 6, tabel Q.

84 Bijlage 6, tabel R.

85 Bijlage 6, tabel S.

86 Bijlage 6, tabellen T en U.

87 Bijlage 6, tabel V.

(opnieuw) toevallig slachtoffer van een misdrijf te worden. Echter, in het geval van een door discriminatoire motieven ingegeven misdrijf uit de categorie zomaar, is de conclusie vaak moeilijk te vermijden dat geen sprake is van toeval maar dat het slachtoffer is gekozen omdat hij is wie hij is, en dat dit niet alleen hem opnieuw kan gebeuren maar ook alle anderen die tot zijn groep behoren. Wat te denken bijvoorbeeld van de Afrikaan die al twaalf jaar in Nederland woont, nooit problemen heeft gehad, en geld wil opnemen:

Achter het slachtoffer bij de pinautomaat staat een blanke Nederlander van 53 jaar, die het 'te lang duurt'. Hij roept daarom (?) 'vuile nikker, ga terug naar je eigen land', en als de Afrikaan zich verbaasd omdraait, krijgt hij een klap in het gezicht. Ter zitting zegt de verdachte: 'dit is een geval van persoonsverwisseling. Ik dacht dat ik 'm kende en ik heb een morbide gevoel voor humor op het punt van discriminatie'.

Dit type casus waarbij de discriminerende gevoelens ook zonder de aanleiding van een conflict naar boven komen, de moeilijke afgrenzing met overtuigingsdaders en het feit dat de daders minder vaak onder invloed van alcohol leken te hebben gehandeld dan in de andere categorieën, bracht ons tot de hypothese dat in deze categorie in ieder geval sprake was van haat en afkeer als primair motief. Maar hoewel het bij zaken waarin helemaal geen sprake was van middelengebruik relatief en zelfs significant vaak ging om zomaar-delicten, bleek het verschil ten opzichte van de andere contextcategorieën niet heel groot.⁸⁸ Wel ging het vaak om jongeren in groepsverband.⁸⁹ Het is de vraag of deze gevallen van groepsgerelateerde delicten altijd van een zelfde orde zijn als de andere. Ook bij de commune discriminatie kan het zeer wel zijn dat een deel van de zomaar-daders toch bij de overtuiging thuis horen, en een ander deel een aparte categorie vormt waarin misplaatste lol en spanning het motief vormen.

5.4 Conclusie

Allereerst moeten we constateren dat gebrek aan landelijke registratie betekent dat wij de algemene onderzoeksvragen betreffende beslissingen van het OM en de rechter bij de afdoening van commune discriminatie, alsmede de vraag naar recidive niet kunnen beantwoorden. Wat wij hebben gedaan is een beeld van de rechtshandhaving schetsen aan de hand 91 zaken die door de eerste beoordelaar als discriminatie waren aangemerkt. Dat is een kleine en niet-representatieve verzameling en de resultaten van dit

88 Bijlage 6, tabel W.

89 Bijlage 6, tabellen O en P.

dossieronderzoek, zelfs waar significante verbanden werden aangetroffen, moeten als niet meer dan een indicatie worden beschouwd.

Het beeld van de rechtshandhaving dat we zien, lijkt nauwelijks af te wijken van wat gebruikelijk is bij kleine criminaliteit, zij het dat het aantal dagvaardingen wel groter lijkt,⁹⁰ en dat wat dat betreft significant vaak van de BOS-Polaris indicatie wordt afgeweken. Wel zijn er misverstanden, vergissingen en regelrechte fouten bij het aanmerken van bepaalde zaken als discriminatie, en af en toe ook bij de vervolging. Daarnaast valt op dat een percentage vrijspraken van bijna 12% sterk afwijkt van de ruim 4% die landelijk voor alle aangebrachte strafzaken geldt. Dat wijst er mogelijk op dat officieren van justitie zaken aanbrengen die normaal gesproken in een bewijssepot zouden zijn geëindigd, maar die vanwege het discriminatoire element toch maar aan de rechter worden voorgelegd. Of men volgt vooral het slachtoffer en diens uit de aangifte blijkende perceptie – een punt dat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. De optie om telkens met de discriminatie-taakofficier te overleggen lijkt bij dit soort veelvoorkomende criminaliteit weinig reëel.

Een enkele keer zagen we dat de rechter door middel van de straftoemeting een fout van de officier herstelde: zo bleef in de zaak van de Marokkaanse buurtvader uiteindelijk alleen de mishandeling over en vielen uit de tenlastelegging zowel het groepselement als de discriminatoire belediging weg. De dader kreeg evengoed een forse boete en een (niet gevorderde) leerstraf in de vorm van agressietraining.

Over het algemeen echter zijn de straffen niet bijzonder hoog, terwijl rechters bovendien zeggen zich niet echt te oriënteren op de definitie van een delict als discriminatoir en deze criminaliteit niet wezenlijk anders te behandelen dan 'gewone'. Bij de straftoemeting kijkt men vooral naar factoren als de mate van het geweld en het recidiverisico. Wel zeggen rechters overigens, evenals officieren van justitie, behoefte te hebben aan op discriminatie toegesneden leerstraffen. Evenmin als bij de specifieke discriminatie hebben we ze in dit onderzoek aangetroffen. Dat rechters wel oog hebben voor de discriminatoire achtergrond van een delict blijkt overigens ook uit het feit dat men zegt de ideologisch gemotiveerde dader zijn foute gedachtegoed wel degelijk aan te rekenen, zij het dat zulke overwegingen zelden formeel aan de straftoemeting ten grondslag worden gelegd, die daarmee te kwetsbaar in beroep zou worden.

Niet alleen kan niets over de rechtshandhaving worden gezegd dat algemene landelijke gelding heeft, het is ook onmogelijk (mede om dezelfde reden)

90 Voor de onderzoeksperiode ligt het landelijke gemiddelde rond 53% dagvaardingen van alle zaken (Bron: jaarverslagen/kerncijfers OM).

iets over de omvang van commune discriminatie te zeggen. In die constatering zijn wij niet alleen. In alle door ons geraadpleegde literatuur, zowel Nederlands als buitenlands, zijn de auteurs zeer stellig daarover. En allen zijn ook overtuigd dat het probleem bij de politie begint: gebrek aan vertrouwen bij potentiële aangevers, gebrek aan eenvormige registratieprocessen en -criteria, onkunde, onbekendheid met of ongevoeligheid ten opzichte van het probleem van discriminatie, het zijn evenzovele factoren die tot een *dark number* leiden die elke poging om de omvang ook maar te schatten doet stranden. Overigens, gold dit voor de periode die ons onderzoek bestrijkt in Nederland, bewustzijn van dit probleem heeft wel tot een aantal maatregelen geleid die de toekomstige registratie aanmerkelijk moeten verbeteren.

Over de aard van commune discriminatie is, met de nodige slagen om de arm gezien de definitieproblemen die het fenomeen kenmerken, wel iets te zeggen. De jurisprudentie en andere door ons geraadpleegde bronnen zoals de Monitor Racisme en Extremisme lijken erop te wijzen dat ernstige discriminatiecriminaliteit waarbij doden en (zwaar) gewonden vallen, gelukkig tot de zeldzaamheden behoort, al kan nooit worden uitgesloten dat aan steek- en schietpartijen of een aantal zaken dat zinloos geweld wordt genoemd, discriminatoire motieven ten grondslag liggen die niet zijn onderkend.

Dat het verhoudingsgewijs vooral om ‘kleine’ criminaliteit gaat, komt in ieder geval overeen met de situatie die voor het buitenland wordt beschreven.

‘Serious pre-meditated racial attacks are extremely rare, although most of the situations [described above] are capable of escalating into serious violence. In most cases mentioned, an ‘ordinary’ assault or public order infringement had become a racist offence by virtue of the actual words used by the perpetrator at the time of committing the offence, or immediately before or after’.⁹¹

‘Verbal abuse alone was found in 38 per cent of the racially motivated incidents’.⁹²

Dit beeld van discriminatiecriminaliteit in Engeland correspondeert wonderwel met wat wij in ons eigen onderzoek hebben gevonden. Dat betreft weliswaar slechts 91 gevallen in vijf arrondissementen, maar het levert geen ander beeld op dan de data die wij op andere wijze hebben verkregen. Integendeel. Zowel de enquête bij de parketten als de scenarioconferenties bevestigen de resultaten van het dossieronderzoek. Ook in Nederland is discriminatoire belediging de meest vaak voorkomende vorm van commune discriminatie (net als in Engeland in ongeveer eenderde van de gevallen),

91 Burney & Rose, 2002, p. 14.

92 Maynard & Read, 1997, p. 23.

terwijl andere delicten meestal als discriminatie worden gedefinieerd vanwege de daarbij gebezigde taal. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat aan criminaliteit die niet vergezeld gaat van discriminerende opmerkingen, geen discriminatoir motief ten grondslag kan liggen, en wij hebben daar voorbeelden van gezien. Wat wel naar voren komt, overigens niet verbazingwekkend, is dat verbale discriminerende uitingen zowel de herkenbaarheid als de aannemelijkheid van commune discriminatie aanmerkelijk vergroten.

Omdat het om commune criminaliteit gaat, die alleen een aparte categorie vormt vanwege het veronderstelde motief, mag evenmin verbazen dat maar een klein deel ervan tot de ernstige misdrijven behoort. Dat geldt voor alle criminaliteit, en niets wijst er bovendien op dat onze daderpopulatie afwijkt van de populatie die voor deze delicten in het algemeen (maar dan zonder discriminatoir motief) als verdachte wordt geregistreerd. Ook wij zien een piek bij de jonge volwassen mannen en daarna een langzame daling, vooral jeugdigen die in groepsverband bij vechtpartijen zijn betrokken, veel alcoholgebruik, en antecedenten die eveneens op kleine maar veelvoorkomende en hinderlijke criminaliteit wijzen (tijdens een van de scenarioconferenties een 'aso-straftblad' genoemd): (winkel)diefstal, een kleine oplichting, een of meer eenvoudige mishandelingen (al dan niet destijds geseponeerd), openlijke geweldpleging (waartoe ook graffiti – geweld tegen een object – kan behoren) en een opvallend aantal WWV-delicten zoals rijden onder invloed en rijden zonder verzekering.

Dat de ideologische motivatie door zowel de respondenten van de enquête als rechters en een aantal officieren tijdens de scenarioconferenties als een van de belangrijkste factoren wordt genoemd voor de vraag of 25% strafverhoging behoort te worden geëist/opgelegd, komt overeen met het toonaangevende Amerikaanse werk van Lawrence, die daders van *bias crime* onderscheidt al naar gelang zij bewuste, door vooroordeel ingegeven motieven hebben. Pas dan zou 'echt' sprake zijn van *bias crime* die voor strafverhoging in aanmerking komt, al zullen sommigen het motief proberen te verbergen. Daarnaast zijn er daders bij wie onderbuikgevoelens in bepaalde conflictsituaties bovenkomen, maar die heel goed weten dat ze die in principe niet in woorden, laat staan daden zouden moeten omzetten. Maar er zijn er ook die al dan niet in een onbezonnen moment een delict plegen dat alle schijn van *bias crime* heeft, maar zich dat niet bewust zijn, al realiseren ze zich misschien welke schade ze aanrichten.⁹³ Wij zagen al deze typen daders in de voorgaande pagina's passeren, maar evident ideologisch gemotiveerd waren er maar weinigen.

In de buitenlandse literatuur wordt erop gewezen dat vooral bij groeps-criminaliteit spanning en lol vaak het primaire motief vormen, of het streven

93 Lawrence, 1999, p. 65-72.

naar meer status binnen de eigen groep.⁹⁴ Een wat oudere Duitse studie laat zien dat in zulke gevallen de meeste daders nog tieners en net iets ouder zijn, betrekkelijk onopgeleid en met weinig ideologisch of politiek bewustzijn, en dat het om collectieve maar niet voorbedachte feiten gaat, die uit de groepsdynamica of onder de invloed van alcohol tot stand kwamen.⁹⁵ Conflicten waarbij groepen jongeren zijn betrokken, en een deel van onze zomaar-gevallen lijken hieronder te vallen.

Dat het voor het overgrote deel om kleine criminaliteit gaat, en dat in zeer veel gevallen kan worden getwijfeld of vooroordeel het primaire motief is, mag niet worden opgevat als bagatellisering van commune discriminatie zoals dat uit de dossiers naar voren komt. De gevallen die wij onder ogen kregen waren meestal van een zeldzame grofheid, en wij waren geschokt door het gemak waarmee burgers anderen, die zij om welke primaire reden ook als hinderlijk ervaren, bedreigen en slaan en omwille van hun (meestal uiterlijke) kenmerken discriminerende verwensingen naar het hoofd slingeren (al keken de professionelen in de strafrechtspleging daar niet echt van op). Bovendien, ook al lijken echt ideologisch gemotiveerde daders weinig voor te komen, en ook al is discriminatie waarschijnlijk veelal een bijkomend, of zelfs geen bewust motief, ten eerste heeft het slachtoffer daar niet zoveel aan en, ten tweede, de discriminerende ondertoon van zulke commune delicten wijst wel op het bestaan van een fors maatschappelijk probleem, in ieder geval in potentie. De vraag echter, door Lawrence terecht opgeworpen, is wat het strafrecht aan de oplossing kan bijdragen. Dat is een kwestie die tijdens alle scenarioconferenties de gemoederen lang bezighield, en die onder andere in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

94 Green et al., 2001, p. 30. McDevitt, 2002, vond in een studie naar *hate crime* in Boston dat *thrill* verreweg de grootste categorie vormde (66%); *peer dynamics* spelen hier de belangrijkste rol, waarbij de winst voor de dader zit in 'meer respect' binnen de groep en een vaag gevoel van eigen belang.

95 Willems et al., 1993.

Scenarioconferenties

In het voorgaande hoofdstuk zijn al menigmaal uitspraken van de deelnemers aan de scenarioconferenties aangehaald, ter aanvulling van het dossieronderzoek dat uit zijn aard beperkt was. Met die aanvulling van de gegevens uit de dossiers, en het grotere inzicht daarin dat de bijeenkomsten ons op tal van punten verschaften, was hun meerwaarde al bewezen. Het ging dan vooral om kwesties betreffende de definiëring van commune discriminatie en de vraag hoe een delict als discriminatoir te herkennen. Er is echter nog veel meer aan de orde gekomen, vooral van algemene aard, dan de problematiek die uit dossiers blijkt, en dat willen wij in dit hoofdstuk belichten. Het dient er dan ook vooral voor om reliëf aan te brengen in het beeld van de strafrechtshandhaving en de delicten dat al is neergezet.

In vorige hoofdstukken is al uiteengezet wat een scenarioconferentie inhoudt en wie in dit geval daaraan deelnamen: een soort groepsgesprek waarbij de deelnemers aan de hand van open vragen en steeds wisselende scenario's vrij met elkaar praten over een bepaalde problematiek, daarin zo min mogelijk gestuurd door de gespreksleider. De scenarioconferenties – voorafgegaan door een aantal individuele gesprekken met vertegenwoordigers van respectievelijk de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur – zijn op band opgenomen en later uitgewerkt, en de geanonimiseerde verslagen daarvan vormen de basis voor dit hoofdstuk.¹

In de loop van dit onderzoek zijn de oorspronkelijk geplande groepsgesprekken met officieren van justitie en rechters aangevuld met twee scenariostudies bij de politie (één met politiemensen uit de eerste lijn – 'blauw op straat' – en één met leidinggevendenden belast met de beslissing tot het al dan niet insturen van de zaak aan het parket). De belangrijkste reden voor die uitbreiding was het groeiende, aan de buitenlandse literatuur ontleende inzicht dat het optreden van de politie inzake commune discriminatie – het registreren en verbaliseren of juist het achterwege laten daarvan, en de omgang met slachtoffers die discriminatie melden – bepalend is voor wat als

¹ Ook hier geldt uiteraard dat citaten zoveel mogelijk woordelijk worden weergegeven, hoeguit ontdaan van grammaticale fouten, herhalingen en wijdlopheden.

de aard en omvang van het probleem wordt gezien.² Dat geldt natuurlijk voor alle strafbare feiten, maar juist waar de definitie van een bepaald soort criminaliteit omstreden en in beweging is, vormt de rol van de politie een belangrijke spilfunctie.³ Vandaar dat in dit hoofdstuk de meningen van individuele politiebeambten even sterk aan bod komen als die van officieren van justitie en rechters, hoewel de onderzoeksvragen niet in eerste instantie op de handhaving door de politie zijn gericht. Wij herhalen overigens dat in een dergelijke scenarioconferentie juist niet het officiële standpunt van de betreffende organisatie wordt verwoord, maar de meningen van vertegenwoordigers daarvan die in de praktijk met problemen en dilemma's worden geconfronteerd.

Hoewel in zoverre gestructureerd dat het de bedoeling is dat een aantal thema's aan de orde komt,⁴ is niet op voorhand te voorspellen hoe een scenarioconferentie zal verlopen, noch welke concrete onderwerpen door de deelnemers worden aangesneden. Zo waren deze gesprekken oorspronkelijk bedoeld ter aanvulling van het schaarse materiaal over commune discriminatie, maar in het spoor daarvan kwam ook steeds de specifieke discriminatie aan de orde. Mede daardoor kwam men als vanzelf, naast zaken van praktische aard, op een aantal zeer principiële punten die de rechtvaardiging voor het strafbaar stellen van discriminatie en de zin en effectiviteit van strafrechtelijk optreden in deze betreffen. Naast veel punten van overeenstemming was juist wat de principes aangaat soms duidelijk verschil van mening, niet alleen tussen de deelnemers aan een bepaald gesprek en dus binnen een en dezelfde beroepsgroep, maar ook tussen de beroepsgroepen – politie, OM en rechters.

Omdat zowel de benadering van discriminatiecriminaliteit als verschil van mening daarover, zoals die bij onze scenarioconferenties bleken, veelal zijn terug te voeren op de principiële positie die men (soms onbewust) inneemt ten aanzien van de vraag waaraan het fenomeen zijn strafwaardigheid ontleent, vatten wij eerst kort samen wat in hoofdstuk 1 is gezegd over de gronden voor strafbaarstelling van discriminatie aan de hand van theorievorming in de buitenlandse literatuur. Daarna bespreken we wat uit de groeps gesprekken daarover naar voren kwam, alsmede hoe tegen het gebruik van strafrecht als oplossing wordt gekeken en wat men eventueel als

2 Zie hoofdstuk 2, § 2.5.1 en de inleiding op hoofdstuk 5.

3 Zie hoofdstuk 1.

4 De thema's die in ieder geval aan de orde dienden te komen waren de volgende: 1) Welke feiten en omstandigheden, en welke delicten, heeft men a priori voor ogen bij het begrip commune discriminatie? 2) Maakt de discriminatoire achtergrond van een commun delict het feit extra strafwaardig (waarom wel/niet)? 3) Uit welke concrete feiten en omstandigheden leidt men af dat sprake is van een discriminatoire achtergrond/drijfveer? 4) Is strafrechtelijk optreden altijd aangewezen? Wanneer en waarom moet wel/niet geverbaliseerd/gedagvaard worden? 5) Welke alternatieve mogelijkheden zijn er?

alternatieven ziet. Ook gaan we in op de verhouding tussen politie en OM en, in het verlengde daarvan, op de opportuniteitsvraag bij de afdoening van discriminatiezaken, eveneens aan de hand van wat bij de drie verschillende beroepsgroepen ter sprake kwam. We betrekken daarbij tevens de individuele gesprekken die met vertegenwoordigers van politie, OM en zittende magistratuur zijn gevoerd. De nadruk ligt op commune discriminatie, al komt, net zoals bij de groepsgesprekken zelf, telkens de vergelijking met specifieke discriminatie vanzelf ter sprake.

6.1 Gronden voor strafbaarstelling

Duidelijk is dat discriminatiecriminaliteit geen afgebakend begrip vormt, en dat zelfs waar een wettelijk kader is gegeven, zoals voor specifieke discriminatie het geval is, dit een open karakter heeft dat uitleg vergt. Wanneer zo'n kader ontbreekt, zoals voor commune discriminatie, is de ruimte voor uitleg navenant groter. Voor alle discriminatiecriminaliteit – specifiek en algemeen – geldt echter dat de afdoening wordt gekleurd door het perspectief van de beoordelaar (politie, officier van justitie en rechter) op de strafwaardigheid van het fenomeen. Hierin kunnen grofweg drie posities worden onderscheiden. De eerste, de moralistische, gaat uit van de dader en diens extra verwerpelijke motief. De tweede, de empathische, neemt het slachtoffer en diens schade tot uitgangspunt en de derde, de communautaire, de samenleving en de schade die zij lijdt wanneer (commune) discriminatie niet (extra) wordt bestraft. Gemeenschappelijk uitgangspunt bij alledrie is dat de kapstok voor het te maken verwijt erin ligt dat het slachtoffer doelwit van discriminatie is geworden omdat hij of zij tot een bepaalde kwetsbare groep behoort, om wat hij of zij 'is': lid van een door de verdachte verfoeide of gehate (minderheids)groep die omwille van haar kwetsbaarheid wettelijke bescherming behoeft. In het geval van commune discriminatie voegt dit een extra element toe aan de reeds geconstateerde schending van de rechtsorde veruiterlijkt in het commune delict, bijvoorbeeld een mishandeling.

De rechtvaardiging voor de strafverhoging bij commune discriminatie ligt primair in het eerste, moralistische en daarom volgens sommigen bezwaarlijke perspectief op het verwerpelijke motief van de dader, maar omvat in tweede instantie ook het medeleven met het slachtoffer dat extra zwaar wordt getroffen, namelijk in zijn identiteit, waarmee ook de hele groep is getroffen. Strafrechtelijk optreden, in het bijzonder verhoging van de strafmaat, is mede noodzakelijk om te benadrukken dat misbruik van zulke maatschappelijke kwetsbaarheid niet wordt toegestaan, en om het maatschappelijk ondermijnende karakter van de commune discriminatie te benadrukken. In de rechtvaardiging voor strafbaarstelling van specifieke discriminatie staat deze laatste, communautaire positie voorop – waar het

om vrijwel uitsluitend uitingsdelicten gaat, wordt getracht een ongewenst en ondermijnend publiek discours te weren, en dat vormt ook de door de wetgever gekozen grondslag voor de strafbaarstelling. Hier spelen empathie met het slachtoffer en moreel extra verwijtbaar motief zeker een rol, maar niet de primaire.⁵

6.2 Vanuit de politie bezien

Het beeld van commune discriminatie dat bij de politie bestaat, bevestigt wat in hoofdstuk 5 is beschreven. Men associeert het vooral met discriminatoire uitingen (scheldpartijen), bedreigingen en mishandeling waarbij vooroordelen ten aanzien van etnische verschillen een rol spelen – weliswaar allemaal misdrijven maar in hun concrete vorm tot de minder ernstige delicten te rekenen. Ideologisch overtuigde racisten en zeker extremisten onder de daders zouden tot een kleine minderheid behoren. Maar ook homofobie wordt genoemd als reëel probleem, zij het dat de lage aangiftebereidheid en de schroom om de eigen geaardheid als reden voor een mishandeling of beroving te benoemen, betekenen dat weinig zaken in een latere fase instromen in het strafrechtelijke traject, en zeker niet onder deze noemer. Het ‘potenrammen’ was overigens de enige vorm van discriminatiecriminaliteit die in verband werd gebracht met zware mishandeling en levensdelicten. Lage aangiftebereidheid, maar dan om een andere reden, wordt ook als factor genoemd bij uitsluiting in de horeca: het zijn vooral Marokkaanse jongens die aan de deur worden geweigerd, maar wantrouwen naar de politie toe staat aangifte vaak in de weg. Overigens neemt het aantal aangiften dat wel wordt gedaan volgens de Amsterdamse politie af, sinds volgens het nieuwe vergunningenbeleid een portier een vergunning moet hebben die hij kwijtraakt als hij een aantal keren ‘aan de deur’ heeft gediscrimineerd.

Wel of niet verbaliseren?

In het licht van het gegeven dat, naast een lage aangiftebereidheid, hoe dan ook van sterke onderrapportage door de politie sprake zou zijn, is het de vraag hoe men dat zelf ziet: in welke situaties laat men het verbaliseren achterwege, en waarom? Bedacht moet wel worden dat onze respondenten die hieronder aan het woord komen, allen in meer of mindere mate werkervaring met discriminatie hebben, maar dat geldt zeker niet voor iedereen binnen het politiekorps.⁶ Integendeel, in de praktijk lijkt een tekort aan aan-

5 Zie nader hoofdstuk 1, § 4.

6 De respondenten vullden ten tijde van de groepsgesprekken achtereenvolgens (onder andere) de volgende functies: brigadier, (1) trajectbegeleider studenten (3), plaatsvervangend chef (2), teamleider (2), buurtregisseur (2), hoofdagent (1), projectleider Discriminatie (1).

dacht voor commune discriminatie vooral aan onkunde en gebrek aan ervaring toe te schrijven te zijn, althans dat menen de leidinggevendenden die wij spraken. Zo werd tijdens een van de individuele interviews opgemerkt dat opsporingsambtenaren zeker niet altijd ervan zijn doordrongen dat artikel 137c Sr geen klachtvereiste kent en dat vermoedelijk veel meer ambtshalve zou kunnen worden geformaliseerd dan in feite gebeurt. Het wordt langzaam beter, nu (commune) discriminatie prioriteit heeft bij de politie; het aanstellen van taak-accenthouders ziet men zeker als een verbetering.

Er is echter, zo vernamen wij tijdens de scenarioconferenties, ook een praktische reden, die niet moet worden onderschat, waarom een agent niet altijd even veel aandacht aan discriminatie geeft als hij misschien zou willen. Het achterhalen van het verhaal achter een aangifte en het zodanig opschrijven dat het OM er ook iets mee kan, kost tijd. Niet alleen hebben ook andere typen zaken dan discriminatie eveneens prioriteit,

‘Je moet zaken halen. Discriminatiezaken kosten veel tijd, maar je moet ook productie maken. Een wijkagent wordt afgerekend op het aantal zaken dat hij doet, en dan scoor je niet goed met discriminatie’.

Omdat de (extremistische) overtuiging als motief voor discriminatiecriminaliteit in de politiepraktijk weinig lijkt voor te komen, ontstaan wel problemen bij het benoemen van delicten als discriminatoir. Specifieke discriminatie, waar niet het motief maar de objectieve uiting de doorslag geeft, herkent men wel als zodanig, en in de grondslag voor de strafbaarstelling leek een ieder zich te kunnen vinden. Ook met de verbaliseringsplicht die uit de gezagsverhouding tot het OM en de Aanwijzing voortvloeit, is men bekend. Als het om commune discriminatie gaat echter is de eigen discretionaire ruimte veel groter, maar ook het begrip voor de sociale factoren die discriminatiecriminaliteit in de hand werken, en soms voor de primaire motieven van de dader. Daarmee komt het extra morele verwijt van het discriminerende motief op losse schroeven te staan.

Benadrukt wordt dat discriminatie vaak berust op onbegrip tussen betrokkenen, in de hand gewerkt door cultuurverschillen. Men vindt het mede daarom van groot belang om onderscheid te maken tussen onnadenkende grofheid of stoer doen, en de dieper gewortelde overtuigingen die nodig zijn wil een gewoon delict tot een discriminatoire worden. Discriminatie, daarover is men het eens, is ‘harder, killer’; een kwestie van ‘geen respect hebben voor elkaars levenssfeer’, het gaat niet om de persoon, ‘maar waar je bij hoort’. Deze overeenstemming over wat moet worden begrepen als discriminatie leidt evenwel niet tot een uniforme praktijk. Het is de opsporingsambtenaar die uiteindelijk bepaalt of een zaak als commune discriminatie naar justitie wordt ingestuurd en die in het verbaal de discriminatoire achtergrond van het feit benadrukt, ofwel naar aanleiding van een aangifte, ofwel omdat men discriminatie vermoedt en ambtshalve daarnaar

op zoek gaat in de verhalen van dader, slachtoffer en eventuele getuigen. Vervolgens zijn het toch wel eigen opvattingen over de strafwaardigheid van het gebeuren – is het misschien niet toch gewoon hufterigheid, heeft de dader niet een begrijpelijke reden gehad om zo te handelen? – en het verwachte nut van strafrechtelijk optreden die de vorm van het verbaal dicteren, en in sommige gevallen er zelfs toe leiden dat men geen aangifte opneemt. Het zal niet verbazen dat over zulke kwesties de meningen uiteenlopen.

A: ‘Er komt iemand op het bureau klagen, nogal agressief: ik ben bij een bepaalde tent niet binnengelaten. En dan denk ik: ik zou jou ook niet binnenlaten, je bent agressief, je hebt een slok op... kom morgen maar terug om aangifte te doen’.⁷

B: ‘Grappig eigenlijk, want je bent verplicht om aangifte op te nemen. Iemand komt bij het bureau en zegt: ik ben net gediscrimineerd, ik mocht niet naar binnen.’

C: ‘Maar als dat is omdat iemand een grote bek heeft of agressief is, dan is er geen sprake van discriminatie’.

B: ‘Maar dat vul je dan zelf in, en dat lijkt me niet de bedoeling’.

Ook komt het voor dat geprobeerd wordt een zaak langs andere dan strafrechtelijke weg, althans anders dan via aangifte, af te doen. Soms twijfelt men aan de motieven van het slachtoffer: wil die niet gewoon een vervelende buurman een hak zetten? Tegelijk begrijpt men maar al te goed waarom slachtoffers aangifte doen, ook wanneer een ander, niet behorend tot een minderheidsgroepering, een belediging van zich af zou schudden:

‘Als je al dertig sollicitatiebrieven de deur uit hebt gedaan, maar die baan krijg je nooit, je bent al –tig keer bij de disco geweigerd, met de nek aangekeken in de tram, ja vind je het gek dat je tegen de buurman aangifte doet die je “kanker-marokkaan” heeft genoemd. Het is vaak de enige manier voor iemand die zich machteloos voelt om terug te vechten’.

Vaker dan twijfel aan de oprechtheid of de ernst van de aangifte echter gaat het om conflicten in de buurt, onder bekenden die met elkaar verder moeten. In ieder geval meent men dat de agent de consequenties van het doen van aangifte moet doorspreken met de potentiële aangever en, indien geïndiceerd, in overweging geven of het niet beter is te volstaan met een mutatie. Dat laatste moet in ieder geval gebeuren, want dan staat een aangever de volgende keer sterker. Maar ‘als een aangever erop staat om aangifte te doen, dan moet je wel’. Wanneer er evenwel nog geen harde voornemens zijn tot aangifte ‘moet je je stinkende best doen om te voorkomen dat het verder gaat’. Van belang is dan vooral te kijken naar wat aan de melding

⁷ Deze situatie herkenden de officieren van justitie, en sommigen konden haar ook billijken: ‘platlullen, noemen ze dat bij de politie’.

vooraf is gegaan, want in dit soort situaties vormt het discriminatoire delict feitelijk de uitkomst van een langlopend conflict:

‘Je kijkt naar hoe het zo ver kan komen dat iemand aangifte gaat doen. Je probeert te voorkomen dat het tot aangifte komt, probeert het op een andere manier, gezondere manier op te lossen... maar als je de kern niet kan weghalen met bijvoorbeeld een bemiddelingsgesprek, dan is het probleem niet opgelost’. ‘Het is belangrijk om te kijken wat het doel is van de aangifte, of het mensen altijd helpt, wat de persoon ermee wil. Het mag nooit alleen aan mij liggen; wat wil de persoon er zelf mee? Aangifte mag geen doel zijn, het is een middel om iets te bereiken, en soms gaat dat via een bemiddelingsgesprek beter’.

Een aparte vraag of verbalisering altijd is geïndiceerd betreft de discriminatoire belediging van opsporingsambtenaren, een situatie die regelmatig in de dossiers aan de orde was. Uitgangspunt in het beleid is dat in zulke gevallen proces-verbaal moet worden opgemaakt. Sommige politiemensen waren ook die mening toegedaan, juist omdat het delict gericht is tegen het gezag, terwijl de discriminerende factor het extra verwijtbaar maakt:

‘Het is eigenlijk dubbelop. Bij de één wordt gereageerd op de bon, maar bij de ander wordt daarnaast ook nog gereageerd op het feit dat de agent van buitenlandse afkomst is. Ik vind dat het extra bestraft moet worden. Mensen moeten dit niet gaan verzachten, zo van je bent in uniform en dan kan dat gebeuren. Je moet juist verbaliseren en bestraffen; het mag gewoon niet, en daarmee zend je een signaal uit dat het niet kan’.⁸

Anderen zagen de discriminatie meer als uiting van frustratie, als een poging van de verdachte om de agent in de context van een confrontatie zo hard mogelijk te raken. Van discriminatie zou dan nog geen sprake zijn omdat het daarvoor benodigde motief ontbreekt.

‘Een hufter probeert je te raken waar hij je raken kan... Ik heb vaak beledigingen naar mijn kop gekregen, maar voel me dan niet beledigd. Ik voelde me wel geschoffeerd door iemand die ik een bekeuring gaf, die mij als racist bestempelde. Dat raakte mij wel, maar aan de andere kant realiseerde ik me ook dat hij me wilde schofferen, een rotgevoel geven.’

De verhouding tot het OM

Uit bovenstaande komt ook naar voren hoe de politie de eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het openbaar ministerie afbakent. De relatie tot het OM lijkt uiteen te vallen in twee fasen, die waarin nog geen sprake is van een aangifte en de politie ruimte heeft om op ‘eigen gezag’ te handelen, en die waarin aangifte is gedaan (overigens soms niet dan nadat geprobeerd

⁸ Deze opvatting werd overigens unaniem gedeeld door het OM, al ligt, zoals wij in de voorgaande hoofdstukken zaken, juist hier het aantal transacties hoog.

is een andere oplossing te zoeken). In het laatste geval wordt de formele relatie benadrukt, met de daarin gelegen verdeling van bevoegdheden: als er eenmaal een aangifte ligt is het aan het OM hieraan al dan niet een strafrechtelijk vervolg te geven. In het eerste geval, als er nog slechts een melding is, of zelfs dat nog niet, meet de politie zich een zekere beslissingsruimte toe. Afhankelijk van de situatie en vooral van de context waarbinnen het discriminatoire delict heeft plaatsgevonden, wordt besloten of een melding volstaat dan wel aangifte moet worden opgenomen of proces-verbaal opgesteld.

Posities

De politiemensen met wie is gesproken hanteren verschillende uitgangspunten, die mede bepalen hoe zij in de praktijk handelen. Sommigen stellen zich op het standpunt dat discriminatie gewoon ‘not done’ is en in beginsel moet worden geverbaliseerd, een positie die de schade voor de maatschappij benadrukt en dicht bij de grondslag voor strafbaarstelling van specifieke discriminatie komt:

‘Als maatschappij moet je daar een norm in stellen (...) Je straalt uit dat je een bepaald soort maatschappij wil, waarin iedereen zich even veilig of onveilig kan voelen. En niet bepaalde groepen meer dan andere.’

Het doet dan niet terzake wat de dader al dan niet zelf aan discriminatoire intenties heeft, en of een discriminatiedelict voortkomt uit overtuiging of uit hufterigheid. Anderen maken wel dat onderscheid, maar menen dat wie een discriminerende ondertoon in zijn taalgebruik of optreden heeft, op zijn minst in potentie een overtuigingsdader is, en dat dit hem extra valt te verwijten. Ook degenen die deze morele positie innemen, die overigens samenvalt met het slachtofferperspectief (het grootste verwijt blijft de schade die bij het slachtoffer is aangericht), gaan ervan uit dat in beginsel moet worden geverbaliseerd.

Anderen echter onderscheiden wel de discriminatie uit overtuiging van de gelegenheidsdader, bekijken de gehele situatie en nemen de algemene maatschappelijke schade tot uitgangspunt, waarbij tot de kosten-baten berekening die daarbij komt kijken ook behoort de eventuele schade die strafrechtelijk optreden met zich mee kan brengen. Vanuit die positie is men minder snel geneigd over te gaan tot het opstellen van een proces-verbaal. Tegelijkertijd echter benadrukken deze politiemensen ook de mate waarin discriminatie de integriteit van het slachtoffer aantast.

Gemeenschappelijke factor is dan ook vooral het slachtoffer: daar waar het gaat om een zo ‘persoonlijk’ delict als (commune) discriminatie hecht de politie er waarde aan de wensen van het slachtoffer te betrekken bij de afhandeling. Opgemerkt wordt ook dat het van belang is vast te stellen dat

het slachtoffer zelf zich daadwerkelijk gediscrimineerd voelt ‘en niet of iemand anders het voor hem of haar bedenkt’.

Maar wie zich op het morele standpunt stelt, is toch nog geneigd om op de gevoelens van potentiële slachtoffers vooruit te lopen, los van de vraag hoe hard het verwijt van een discriminerend motief is en of er concrete slachtoffers zijn. De amokmaker die de Hitlergroet brengt op een overigens leeg plein, is een mooi voorbeeld:

A: ‘Aanhouden, want er kunnen mensen zijn die zich daardoor gekwetst of beledigd kunnen voelen, dat is dan belangrijker. Ongeacht wat justitie ermee doet; hij doet iets op straat wat gewoon niet mag.’

B: ‘Lastig, ik zou misschien niet aanhouden.’

De zin van het strafrecht

Welke positie men ook inneemt, er wordt getwijfeld aan het probleemoplossende vermogen van het strafrecht voor een maatschappelijk probleem als discriminatie. Onze gespreksgroepen bij de politie onderschreven de idee dat een signaal afgeven noodzakelijk is, mede omdat dit vooral voor jongeren houvast biedt en grenzen stelt, maar de meningen lopen uiteen wanneer dat signaal in concrete situaties noodzakelijk is. Er leeft bovendien een sterk gevoel dat strafrecht in veel, misschien wel de meeste gevallen, ultimum remedium behoort te zijn. Vandaar de pogingen om in conflictsituaties het alleen tot aangifte te laten komen wanneer het slachtoffer dat niet alleen wil, maar ook is doordrongen van de eventuele consequenties, of wanneer de aangifte de enige mogelijke weg is.

‘Wij hadden een geval van een Joods orthodoxe jongen die aan zijn tafeltje op school een hakenkruis aantrof. Die jongen had daar negatieve gevoelens bij en hij meldde dat bij de school, maar die school heeft daar niets mee gedaan. De jongen heeft toen aangifte gedaan, om de school te dwingen dit serieus te nemen.’

Als straf niet altijd een oplossing is, wat ziet men dan als alternatief? Discriminatie komt volgens de politie niet uit de lucht vallen, maar vindt zijn wortels in de sociale leefomgeving van de verdachte: ‘Kinderen worden opgevoed met het idee dat sommige groepen minder of niet goed zijn’.

‘Er moet meer zijn dan alleen het verbaliseren en een signaal afgeven. Bijvoorbeeld cursussen, voorlichting, de dialoog aangaan, bemiddelingsgesprekken. Je moet proberen het discriminerende gevoel weg te halen. Dat kan niet alleen de politieagent op straat doen. Die verbaliseert als iets een strafbaar feit is, maar mist de nazorg voor slachtoffer en dader.’

6.3 Vanuit het OM

Evenals bij de politie komt het beeld dat de deelnemende officieren van justitie van (commune) discriminatie hebben overeen met de bevindingen uit het dossieronderzoek. Discriminatie wordt vooral in verband gebracht met racisme, als ‘de meest oorspronkelijke vorm’, zoals ook de uitkomsten van het dossieronderzoek laten zien dat de grond voor specifieke of commune discriminatie in de meeste gevallen ligt in uiterlijke etnische kenmerken van het slachtoffer. Maar ook wordt benadrukt dat verschil in etnische afkomst tussen dader en slachtoffer niet hoeft te wijzen op discriminatie. Heeft de verdachte het slachtoffer daadwerkelijk uitgezocht vanwege diens anders zijn, of is sprake van ‘een soort stammenstrijd’, of gewoon grof taalgebruik? In de verruwing van het dagelijkse taalgebruik en de ‘politieke correctheid’ zit, naar de mening van een aantal officieren, het gevaar dat wat in de context van het strafrecht moet worden begrepen als discriminatie (te ver) wordt opgerekt.

‘Waar stop je? De bedoeling achter de wetgever is een beschermingsaspect, maar je zit ook wel heel dicht op de grens van wat je nog mag zeggen. De keerzijde ervan is dat je op een gegeven moment heel voorzichtig moet zijn met de wijze waarop jij je uitdrukt in het dagelijkse spraakgebruik.’

Echter, wanneer sprake lijkt te zijn van een discriminatoire overtuiging, een ‘zekere mate van ideologie’, vormt dit een punt van overweging bij de beoordeling van het discriminatoire motief bij een algemeen delict. Als uitgangspunt worden de gronden van artikel 137c e.v. Sr genomen.⁹ Als het vermoeden bestaat dat het handelen is ingegeven door een van de daar genoemde gronden, is het OM bereid een extra zoekslag te maken, en wordt de politie opdracht gegeven nadere informatie te vinden opdat (meer) zekerheid kan worden verkregen over de discriminatoire intentie. Maar ook voor officieren geldt dat zo’n extra tijdsinvestering moet worden verantwoord en worden afgezet tegen andere af te handelen strafzaken. Als OM heeft men nu eenmaal te maken met een volle agenda, en er zijn meer, minstens even ernstige zaken die moeten worden afgehandeld.

Dit laatste geldt, naar onze gespreksdeelnemers vermoeden, nog sterker voor de collega-officieren van justitie.¹⁰ Als taakofficier wordt men weinig geraadpleegd, en door de collega’s worden alleen de lastige, politiekgevoelige zaken aangemeld. De doorsnee zaken worden door de collega-officieren

9 Al vindt een enkeling die te strak (zie hoofdstuk 5, § 5.1.4).

10 Alle respondenten hebben uit hoofde van hun functie expertise met discriminatiecriminaliteit. De groep bestond uit (taak)officieren van justitie, een Advocaat-Generaal, een deskundige parketsecretaris en een beleidsmedewerkster van het Parket-Generaal.

zelf afgehandeld, en dan ligt een pragmatische oplossing in de keuze om alleen het commune delict ten laste te leggen voor de hand. De korte voorbereidingstijd die een officier van justitie normaliter heeft, werkt dit in de hand, evenals het verschil in beoordeling van de situatie die steeds weer opduikt:

‘Als ze een geval van openlijk geweld hebben, waarbij iemand toevallig zwart is, geloof ik niet dat ze zo uitgebreid met mij gaan overleggen om te kijken of het strafverzwarend is.’

‘Bij discriminatie subsidiair belediging zit er natuurlijk wel een substantieel verschil in, maar of een collega in staat is het goed te onderbouwen? (...) Als je nagaat hoe lastig wij het al vinden: vuile Turk is geen discriminatie,¹¹ of wel? Vraag het twintig officieren en de ene helft zegt wel en de andere niet.’

Maar er is meer. Immers, het OM beoordeelt de zaak aan de hand van de gegevens ingezonden door de politie, en waar zij het signaal niet oppikt, zal dat ook niet gebeuren door het OM. Volgens sommige officieren van justitie moet het tekort aan aandacht bij de politie evenwel niet worden uitvergroot:

‘Natuurlijk vraagt in principe die agent, daar hoeft je bijna geen sturing aan te geven: “wat was er aan de hand”? Volgens mij geven we indirect sturing, omdat de politie weet dat ze het feit moeten onderzoeken, dus dan gaan ze ook het motief onderzoeken. En het motief komt dan ook wel naar voren.’

Overigens gaat dit standpunt ervan uit dat een officier bij bijvoorbeeld een eenvoudige mishandeling of een belediging altijd bij het minste geringste vermoeden van discriminatie om nader onderzoek vraagt, dan wel dat de politie dat zelf doet. Bij beide veronderstellingen is waarschijnlijk eerder de wens de vader van gedachte dan dat dit in werkelijkheid gebeurt. Het wordt dan ook over het algemeen wenselijk geacht om vanuit het OM sturing te geven om de discriminatieproblematiek ‘tussen de oren’ van de politie te krijgen. Een instrument dat daarbij kan helpen, zo wordt geopperd, is het opzetten van een registratiesysteem, inmiddels bij verschillende korpsen al gebeurd of in de maak, en met de door politie en regering aangekondigde beleidsmaatregelen ook in de toekomst een landelijke aangelegenheid.¹² Maar tegelijk wordt benadrukt dat registratie er niet toe moet leiden dat het OM wordt geconfronteerd met een automatische aanvoer van zaken. Niet alleen zou dit leiden tot verhoging van de werkdruk, belangrijker nog is dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de noodzakelijke overdenking of inzet van het strafrecht gerechtvaardigd is, dan wel of andere oplossingen geïndiceerd zijn.

11 Hier wordt bedoeld op het verschil tussen specifieke en commune (discriminatoire) belediging.

12 Zie hoofdstuk 3, § 3.3.3.

Opportuniteitsoverwegingen

Overwegingen rond de gerechtvaardigde inzet van het strafrecht vormen het typische werk van een officier van justitie. Daarvoor immers heeft hij het vervolgingsmonopolie, te hanteren op basis van het opportuniteitsbeginsel. Als bekend stelt het College van Procureurs-Generaal zich in de Aanwijzing op het standpunt dat de opportuniteit van strafvervolging in specifieke discriminatiezaken is gegeven, maar met goede redenen kan daarvan worden afgeweken. Bij commune discriminatie is vervolging in principe niet voorgeschreven, maar neigt een aantal officieren ertoe in geval van (gegronde) aangifte wel de opportuniteit van de vervolging gegeven te vinden.

De meningen over de vraag in hoeverre ruimte is om van vervolging, of zelfs transactie af te zien, ook bij specifieke discriminatie, lopen sterk uiteen, waarbij het aantal respondenten min of meer gelijk verdeeld is. De helft hanteert als uitgangspunt de wens van het slachtoffer: wordt om vervolging gevraagd dan dient het OM conform de Aanwijzing ook te vervolgen. Daarmee sluiten deze officieren een andere dan strafrechtelijke afdoening niet uit, maar zij beperken die ruimte tot de fase vóór de aangifte. Hier wordt ook de voorbeeldfunctie van het OM naar de politie benadrukt.

‘We zijn bewust wat strenger in de Aanwijzing om niet al te lichtvaardig met discriminatieaangiften om te gaan. Er werd nog vaak [tegen de aangever] gezegd: trek het je niet zo aan, kom op. Dus ook om aan de politie te laten zien dat ze het serieus moeten nemen moet ook het vervolg [van ons] er op.’

Anderen menen dat de Aanwijzing wel een zekere ruimte biedt voor het afzien van vervolging en dat de officier die ruimte in voorkomende gevallen wel degelijk moet nemen. De instructie uit de Aanwijzing om in beginsel te dagvaarden wordt door deze respondenten te star gevonden en dan vooral in het geval van conflicten tussen mensen die ‘met elkaar verder moeten’. Wij geven hier een deel van de discussie weer, waarbij overigens de problematiek van specifieke en commune discriminatie door elkaar heenloopt, omdat daarmee de argumenten vóór en tegen niet alleen helder uit de doeken worden gedaan, maar omdat ook duidelijk wordt hoe een verschil in opvatting over het gebruik van strafrecht in sommige typen discriminatiezaken daarbij een rol kan spelen.

A: ‘Het is een probleem dat je strafrechtelijk kunt definiëren, wegzetten en oplossen, en uiteindelijk mondt dat uit in een eis op de zitting, waarbij ik me dan niet meer hoeft af te vragen wat er met de betrokken partijen gebeurt, terwijl je aan je water aanvoelt dat het weer een keer fout gaat, dat je die mensen dus weer een keer ziet. Ik vind dat je in sommige situaties moet kunnen zeggen: in principe is hier een strafbaar feit, discriminatie, maar het is wijzer wellicht dat straffen misschien terug te trekken en als ultimum remedium in te zetten als het echt uit de klauwen loopt. Die bevoegdheid moet je ondanks de aanwijzing kunnen hebben. Ik denk dat hier een taak ligt voor de buurtregisseur.’

B: 'Die bevoegdheid heb je niet in discriminatiezaken.'

C: 'Ik denk ook dat je heel goed moet beseffen dat op het moment dat iemand aangifte doet in een burenruzie, of een andere omstandigheid waarin mensen bij elkaar samenleven, dat daar al een heleboel aan vooraf is gegaan. Bemiddeling is dan al vaak niet meer aan de orde.'

A: 'Als je een aangifte krijgt, heel formeel gezien moet je er wat mee, maar je kunt nog wel seponeren. Dan zou ik er eerder iets anders mee doen dan dat we heel formeel en met een tunnelvisie richting strafrecht banjeren, want we weten natuurlijk dat dat totaal geen oplossing biedt voor het conflict.'

B: 'Natuurlijk moet je altijd goed kijken, maar in beginsel ligt er een aangifte en moet je strafrechtelijk reageren... Als er een aangifte binnenkomt, dan wil in ieder geval de helft van de betrokkenen, het slachtoffer, dat strafrechtelijk opgetreden wordt. En ik denk ook dat ze daar recht op hebben, want binnen de strafvordering moet je wat met die aangifte.'

A: 'Ik vind er een zeer principiële vraag aan ten grondslag liggen: zijn wij geroepen om, even scherp gezegd, altijd de wens van het slachtoffer te volgen? Moeten wij als officier ook niet wat breder kijken? Wij zijn toch magistratelijk, en in ons beroep ligt toch besloten de afweging van alle belangen?'

D: 'Als jij heel goed kunt uitleggen waarom je gebruik maakt van de ruimte die je met de Aanwijzing hebt, dan vind ik dat je alle vrijheid hebt, en daarvoor ben je ook magistraat, om dat te doen. Dan zie ik niet dat die Aanwijzing ons nu zo vreselijk beperkt.'

Alle betrokkenen benadrukken overigens dat de gesignaleerde verschillen in opvatting niet zo groot zijn als het lijkt: 'het is een accentverschil', en sterk afhankelijk van de context.

'Als het al uitgeoefend moet worden, dan is dat vooral denk ik in de richting van de aansturing van de politie en de ADB's, daar kun je het opportuniteitsbeginsel ten volle benutten.'

Daarover is men het in ieder geval eens: ruimte om als OM op andere wijze dan door vervolging te reageren op (commune) discriminatie ligt in de voorfase, in overleg met de politie en andere organisaties, in het signaleren van (potentiële) conflicten en het zoeken naar een oplossing daarvoor, die ook, misschien wel in eerste instantie, buiten het strafrecht kan liggen.

De opportuniteit van het vervolgen van amokmakers, waar soms bij voorbaat getwijfeld kan worden aan de schuld, is van een andere orde. Want hoe te handelen in het volgende geval:

Een gestoorde alcoholist, met een lange lijst aan gewelddadige incidenten in het verleden, belt naar de meldkamer en roept door de telefoon dat hij alle Marokkanen en Turken kapot gaat schieten. Tegen de verbalisanten die erop afgaan zegt hij: 'Ik heb een pistool, ik ga jullie ook afmaken'.¹³

De vraag die hier rijst, doet zich wel bij meer delicten voor, of iemand niet gewoon in het medische circuit thuishoort, en niet in het strafrechtelijke.

'Soms wordt het strafrecht een beetje misbruikt om toegang te krijgen tot een hulpverleningstraject. Maar over het algemeen zit het OM er niet op te wachten om daar met de knoet overheen te gaan. Zo iemand moet opgevangen worden.'

In verhouding tot de politie

Vanuit het OM wordt benadrukt dat de politie als eerstelijnsorganisatie een belangrijke rol speelt bij de handhaving van (commune) discriminatiebepalingen. Zij is het immers die de informatie aanlevert, op grond waarvan het OM zijn (eerste) beoordeling geeft. Deze filtering door de politie moet worden begrepen in samenhang met de opportuniteitsweging die het OM maakt en die in discriminatiezaken hoe dan ook beperkt is: bij specifieke discriminatie is die ruimte er nauwelijks, en wellicht helemaal niet aanwezig als aangifte wordt gedaan. Ook in commune discriminatiezaken is een aangifte van discriminatie een sterke aanwijzing dat moet worden vervolgd. Om die reden hechten officieren van justitie eraan met de politie te overleggen in de fase voorafgaand aan de aangifte, dáár ligt immers ruimte om de opportuniteit van een strafrechtelijke handhaving te overdenken. Mogelijkheden daartoe liggen vooral in het casusoverleg tussen politie, OM en Antidiscriminatiebureaus (ADB's), maar ook op politieniveau of via inzet van een gespecialiseerde parketsecretaris kan de gewenste filtering van zaken plaatsvinden.¹⁴ Een registratiesysteem kan het OM helpen zich een beeld te vormen van de (commune) discriminatiecriminaliteit en zodoende een zekere ruimte te behouden om niet te vervolgen. In afwachting van zo'n registratiesysteem is het zaak om de politie zover te krijgen dat men een maandelijks overzicht opstelt met alle meldingen en aangiften met een discriminatoir aspect.

Er is een zekere spanning tussen de formele bevoegdheidsverdeling enerzijds en de praktische afhankelijkheid van het OM van samenwerking met de politie anderzijds. Waar officieren van justitie in de groepsgesprekken de nadruk leggen op het laatste en zelfs ruimte zien voor de politie voor een zekere filtering van zaken, klinkt uit de gesprekken met de politie een

13 In deze zaak, als commune discriminatie – bedreiging – aangebracht, wordt een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geëist, en voorwaardelijk opgelegd.

14 Sommige arrondissementsparketten beschikken over een parketsecretaris die discriminatiecriminaliteit als aandachtsgebied heeft, waaronder Arnhem, Groningen en Utrecht.

formelere benadering door. Het draait daarbij om de voorfase, waarin de politie een vermoeden krijgt van het plegen van commune discriminatie en beschikt over een zekere handelingsruimte. Uit de groepsgesprekken met politiemensen wordt duidelijk dat men deze ruimte gebruikt om een ‘eigen beleid’ te voeren. Het opmaken van een proces-verbaal is geen automatisme, en afhankelijk van de omstandigheden van het geval wordt beoordeeld of inzet van het strafrecht naar het oordeel van de agent geïndiceerd is.

Over die ruimte lijkt verschil van opvatting, of wellicht genuanceerder: verschil in benadering, te bestaan tussen de officieren van justitie en de politiebeambten: de politie refereert op generlei wijze aan enige vorm van overleg met het OM, dat pas aan bod lijkt te komen wanneer er een aangifte ligt en een formele overdracht van de zaak plaatsvindt met de daaraan verbonden toedeling van bevoegdheden. Sommige officieren lijken echter graag een vinger te willen krijgen achter wat in die voorfase gebeurt. Daarmee is niet gezegd dat men de politieke voorfase wil ‘regeren’, maar wel voor zover mogelijk wil ‘controleren’.

‘Ik vind dat de politie een instrument is en vooral niet teveel moet nadenken; ze moeten gewoon de aangiften opnemen en dan gaan wij wel nadenken of we daar iets mee moeten doen.’

Posities

Wanneer de opvattingen van de vertegenwoordigers van het OM aanwezig op de scenarioconferenties worden gezien in het kader van de drie beschreven posities, valt op dat er geen steun is voor het eerste, morele perspectief. Een rechtvaardiging voor de strafbaarstelling van discriminatie vanwege het moreel verwerpelijk motief van de dader vindt geen weerklank. Feitelijk hanteert men een nuchtere toon en wordt de aanpak van discriminatiecriminaliteit vooral gekenmerkt door een pragmatische inslag, wat te verklaren is vanuit de moeilijke bewijslast in combinatie met de werkdruk. Als in de visie van een officier van justitie sprake is van discriminatie, wil men investeren in het opsporingsonderzoek en de vervolging, zo niet dan kan worden volstaan met bestraffing op andere commune gronden.

Uitgangspunt hier is de derde, communautaire positie: de schade aan de samenleving die bij niet vervolging en het uitblijven van een signaal dat discriminatie onaanvaardbaar is zou ontstaan, is doorslaggevend. Deze positie is logisch gezien de rol van het OM in het strafproces, waarin het voor het algemeen belang heeft te waken maar met inachtneming van alle betrokken belangen; een te grote focus op de morele verwijtbaarheid van de dader zou de noodzakelijke balans in de afweging verstoren. De publieke normstelling ziet men als een belangrijke functie van het strafrecht. Doel van een actief vervolgingsbeleid in discriminatiezaken is ook te laten zien dat discriminatie maatschappelijk niet te tolereren is. Hoewel volgens

sommigen de Aanwijzing daarin te strak zou zijn

‘... mag je dat “laten zien aspect” niet helemaal wegvlakken. Iedere keer dat er op gereageerd wordt, bevestig je ermee dat het een belangrijk iets is, bevestig je de norm. En dat heeft hopelijk uitwerking op veel mensen.’

Bovendien, als elk parket in afwijking van de Aanwijzing zijn eigen beleid gaat voeren, kan dat afbreuk doen aan de ‘publieke verantwoording – die ontbeer je als je het onder elkaar regelt’.

Hier doorheen klinkt het tweede perspectief, met de nadruk op de positie van het slachtoffer en diens schade vanwege de discriminatie. De helft van de deelnemers neemt deze positie als vertrekpunt: wanneer er een aangifte ligt dient vervolging te volgen omdat het slachtoffer daar om vraagt. Bovendien,

‘Wij stellen ons op het standpunt dat een daadkrachtige reactie wel nodig is, maar het gaat er ook om dat discriminatie voorkomen wordt en dat je het slachtoffer tegemoet komt, dat die tevreden is met de reactie.’

‘Het strafrecht lost het niet op (...) Je gaat er wel over nadenken wat de consequenties zijn. Een andere vraag is: hoe moet je dan reageren? Het hoeft toch niet te betekenen dat je helemaal niet moet reageren, maar dat je daar toch wat genuanceerder mee omgaat.’

Zin van het strafrecht

Nauw samenhangend met de positie die men inneemt, is de manier waarop de betekenis van het strafrecht in de bestrijding van discriminatie wordt beoordeeld. Tijdens de scenarioconferenties klinkt door dat geen tijd moet worden verspild aan de bestrijding van grof taalgebruik en ruwe omgangsvormen. Er wordt op gewezen dat de taal evolueert en dat na enige tijd sommige termen zo zijn ingeburgerd dat het nog maar de vraag is of die als discriminatie te beschouwen zijn. Te meer daar onder de jeugd in ieder geval een aantal tamelijk grove uitdrukkingen de gewoonste zaak van de wereld is, waaraan niemand binnen een bepaalde leeftijdsgroep zich nog stoort en die zelfs tot geuzennaam worden:

‘In de jeugdcultuur heb je het “dissen” van elkaar. Als je groepen hebt die tegenover elkaar de meest akelige dingen aan het vertellen zijn, omdat men nu eenmaal zo met elkaar omgaat, waar het gaat het dan om? Discriminatie? Of die cultuur?’

‘Een zekere verloedering daar is niemand voor, maar is het OM er voor, moet dat via het strafrecht? Kost dat niet vreselijk veel energie terwijl het relatief weinig oplevert. Zijn er geen andere mechanismen die politiek in stelling gebracht moeten worden. Misschien veel doelmatiger. De investering in onderwijs is bijvoorbeeld veel doelmatiger dan meer officieren erbij.’

In de gevallen waarin van opzettelijke discriminatie sprake is, moet wel duidelijk worden opgetreden. In die gevallen kan het strafrecht wel degelijk zin hebben, en niet alleen vanwege zijn signaalfunctie.

‘Die gevallen vind ik wel belangrijk, alleen zou je het arsenaal aan straffen, misschien ook leerstraffen, moeten uitbreiden. Het is niet zo dat ik vind dat strafrecht alleen voor de ernstige gevallen het geëigende middel zou zijn. Met name bij jeugdigen denk ik, die nog beïnvloedbaar zijn. Het is ook een bepaald groepsgedrag, ze nemen dingen van elkaar over zonder dat ze daar echt over nadenken, en in dat verband zou een bepaalde toegespitste leerstraf best effect kunnen hebben. In ieder geval zou je het moeten proberen voor je meteen naar de boetes of andere taakstraffen gaat. Want dan probeer je als samenleving ook wat te veranderen bij die personen.’

6.4 De rechter

De rechters met wie wij hebben gesproken, waren zich niet echt bewust ervaring te hebben met de afdoening van commune discriminatie, althans daar anders mee om te gaan dan met commune zaken waaraan geen discriminatoire aspecten kleven. Dat geldt echter ook voor de collega-rechters. Voorafgaand aan de scenarioconferentie had een van de deelnemers bij collega's nagevraagd hoe zij commune discriminatiezaken behandelen. Dat leverde op dat collega-rechters het discriminatoire aspect wel onderkennen, maar dit in de regel niet verdisconteren in de afdoening. In eerste instantie zeiden onze deelnemers zulke zaken zelden of nooit te zien. Na enige tijd bleken de meesten zich toch wel het een en ander te herinneren: mishandelingen met homofobe aspecten, belediging, bedreigingen en geweldpleging. Ook dat sprake was van groepsverband zat menigeen nog in het geheugen.

De opmerking van zowel politie als officieren van justitie, dat de strafrechtelijke handhaving van discriminatie moet worden begrepen in het licht van de complexe bewijslast in samenhang met de werkdruk, vindt bevestiging bij de rechters. Wat zij ter zitting zien aan (commune) discriminatie is zeker niet de realiteit, maar wordt mede bepaald door prestatiecontracten van de politie. Dat verklaart ook de door officieren van justitie gesignaleerde regionale verschillen in aandacht en output.

‘Dat komt omdat de politie andere accenten zet, en dan krijg je al snel een ander beeld. En dat geldt denk ik heel erg voor discriminatie. Het is maar net of je snel wilt scoren, of dat je ingewikkelde langdurige zaken wil doen; dat laatste kost geld.’

Evenals de politie en de officieren zijn de rechters van mening dat moet worden gewaakt tegen het oprekken van het fenomeen discriminatiecrimina-

liteit, iets dat mede het gevolg zou kunnen zijn van eventuele wensen om ‘snel te scoren’.

‘De maatschappelijke verruwing is ook zover dat we aan de ene kant er heel gevoelig voor worden, van dit mag niet, maar in het grote geheel laten we veel toe... eigenlijk is dat normaal geworden, zoals we met elkaar omgaan. Ook wel eens bij ons op zitting, je kunt niet steeds schorsen als ze net even wat te grof worden... een gemiddelde politieagent wordt waarschijnlijk 200 keer per dag uitgescholden voor wat dan ook. Je moet het ook wel in die context blijven zien.’

Voor de rechters moet discriminatie een zekere diepgang hebben, het is de intentie áchter de woorden die telt, er moet sprake zijn van ‘dieper gewortelde gevoelens’. Afhankelijk als men is van de zaak zoals die uit het dossier blijkt echter, is het lang niet altijd even gemakkelijk om achter de aard van die gevoelens te komen

Beoordelingsruimte en de verhouding tot OM en politie

De ruimte die de rechter in principe heeft en die, anders dan voor OM en politie niet zit in een hiërarchische verhouding waarbinnen de Aanwijzing ook betrekkelijk strakke grenzen trekt, is toch in zoverre beperkt dat men weinig tot niets kan als niet de inspanningen van OM, en meer nog politie voldoende handvatten aanreiken om een goed oordeel te kunnen geven over de discriminatoire aspecten van een zaak. Hoewel men uiteraard zelf ter zitting naar de feiten kan zoeken, is het het strafdossier dat een aanleiding moet geven om dat te doen. Evenmin als de officieren van justitie gaat men af op ‘het gevoel’. Wanneer het dossier onvoldoende aanwijzingen bevat om door te vragen naar het vermoede discriminatoire motief, en dit, zoals volgens de rechters veelal het geval is, ook niet door het OM ter sprake wordt gebracht, heeft de rechter geen aanleiding daar ter zitting vragen over te stellen. En juist in minder ernstige zaken zijn de processen-verbaal kort en zonder veel achtergrondinformatie.

Een ander meent dat de politie wel afdoende verbaliseert, met name in geweldzaken. Maar ook dan blijft het moeilijk duidelijkheid te krijgen over het discriminatoire motief, en het is het motief dat tot de 25% verhoging bij de straftoemeting leidt – het terrein van de rechter hij uitstek. Hoewel de rechters in beginsel bereid zijn het OM in de eis te volgen en strafverhoging te overwegen bij commune discriminatie, geldt die bereidheid alleen als duidelijk is dat het slachtoffer ‘gepakt wordt puur omdat hij is wie hij is’.

‘We zien zoveel grove dingen, onderbuikgevoelens, maar het is moeilijk om je vinger achter zo’n motief te krijgen.’

‘Als ik uit het dossier een aanwijzing kan putten dat de verdachte die ontkent iets discriminerends te hebben gezegd maar wel een tik heeft uitgedeeld, met zijn Turkse buurman altijd ruzie zoekt, en met de Nederlandse buurman gaat het

altijd prima, dan stel ik daar wel een vraag over.'

Het zoeken naar harde aanwijzingen dat van 'echte' discriminatie sprake is, heeft niet alleen te maken met het rechterlijke geweten dat de straf in verhouding moet staan tot de daad, maar is ook ingegeven door de wens om een uitspraak 'beroeps'- en 'cassatieproof' te maken.

'Tegenwoordig moeten we alles verankeren, en dat kunnen we meestal niet. Er zijn maar weinig mensen in dit land die expliciet toegeven dat ze opzettelijk discrimineren. En zeker niet op een zitting, want vaak hebben ze ook instructies van de advocaat gekregen. Dus dan heb je niks, behalve dat het twee groepen zijn, bijvoorbeeld een Marokkaanse groep die lijnrecht tegenover een Nederlandse groep staat.'

Zelfs als die aanwijzingen er zijn, worden die niet gebruikt om bij de straftoemeting een oordeel te geven over de verwerpelijkheid van de dader of diens motief; die extra strafcomponent moet worden begrepen in het licht van de door de rechter geconstateerde 'geringe leerbaarheid' van de verdachte:

'In die sleutel zie ik het dan. Is dit een eenmalige uitglijer, of hebben we hier te maken met iemand die de pest aan Turken heeft, zodat de kans op herhaling groot is. Daar hou je dan rekening mee bij de straf.'

Maar ook dan is het oppassen geblazen, want je kunt als rechter niet zo maar een werk- of leerstraf opleggen, met daaraan verbonden voorwaardelijk(e) (deel van de) straf. Dan moet je wel zekerheid hebben over het discriminatoire motief

'Dan moet je wel keihard weten dat discriminatie het motief is, want anders begin je daar niet aan. En dan heb je het weer over de echte discriminatiezaken. Je kunt dat niet doen in zaken waar dat onderbuikgevoelen er is, maar je kan er niet de vinger opleggen. Dan moet je ook heel erg oppassen, behalve een deel voorwaardelijk opleggen, dat kan nooit kwaad, maar je kunt je verder niet beugen in cursussen die mensen moeten volgen, als je het niet hard kunt maken.'

Posities

Gelet op de onafhankelijkheid van de strafrechter en diens rol in het strafproces, is het logisch te veronderstellen dat rechters als vertrekpunt de derde positie kiezen, waarin de strafbaarstelling en handhaving daarvan hun grondslag vinden in het maatschappelijke belang. Dat is dan ook het geval, al speelt ook het tweede perspectief, de kwetsing van het slachtoffer en diens schade, een rol, zij het in mindere mate. Discriminatie veronderstelt immers een naar objectieve maatstaven gemeten kwetsing, het gevoel van het slachtoffer te zijn gediscrimineerd is daarvoor onvoldoende, want 'er zijn buitengewoon veel verongelijkte types in dit land'.

De eerste positie waarin geredeneerd wordt vanuit het extra verwerpelijke motief wordt stellig afgewezen.

‘Ik zie als taak van het strafrecht om te zorgen voor wat meer orde in de samenleving, niet het opdringen of bestrijden van bepaalde opvattingen.’

Sterker nog, men meent dat juist in een tijdsbestek waarin sprake is van vergroving van het spraakgebruik, de normerende bijdrage van het strafrecht aan het tegengaan van discriminatie gerelativeerd moet worden. Verwezen wordt naar de spraakmakende Glimmerveen-zaken (eind jaren tachtig):

‘Dat had nog het effect dat je het strafrecht gebruikte om een soort statement uit te stralen, dat we dat niet accepteerden. Dat had ook redelijk wat publiciteit. Maar in dat hele kleine geheel waar je al erg moet bedenken of het beledigend, discriminatoir of wat dan ook is, gewoon een maatschappelijk bijna geaccepteerd gebeuren, heeft het dat effect zelfs nog niet.’

Van principieel belang zou ook het verschil in perspectief zijn tussen de politiek en de rechterlijke macht: waar de politiek oordeelt over het grote geheel en in dat kader wellicht een rol voor het strafrecht ziet weggelegd, heeft de strafrechter tot taak individuele zaken af te doen en voor de proportionaliteit en de rechtsgelijkheid in strafzaken te waken.

‘Je zet een zaak af tegen honderd andere zaken. Je gaat niet zomaar strafverhoging er op gooien. Je zet het af tegenover andere zaken, en daar zijn wij voor.’

Bovendien:

‘Als je ziet wat er in de politiek allemaal gezegd en gedaan mag worden [...] Dat zielige piepeltje op straat, dat toevallig ruzie heeft met zijn Turkse en niet met zijn Nederlandse buurman, moeten we die dan flink achter de broek zitten?’

De zin van het strafrecht

Gevraagd naar de zin van het strafrecht bij de bestrijding van discriminatie en naar wat men met het straffen wil bereiken, kan men zich wel vinden in de idee van signaalwerking, maar, zoals bleek uit het citaat hierboven over Glimmerveen, men twijfelt eraan of het signaal wel effect heeft.

‘Het is niet zo dat die mensen tegen elkaar zeggen van hé, dat moet je niet doen want straks ..., die denken: die idioten [de rechters] zijn gek, die staan buiten de realiteit.’

In aanvulling hierop wordt nog geopperd dat het benadrukken van het (vermoede) discriminatoire aspect wel eens averechts kan werken, in die zin dat de latente discriminatoire gevoelens aanwezig bij de verdachte juist worden versterkt door een veroordeling op die gronden. Maar wat wil men dan wel?

‘Nou dat mensen zich eens een beetje leren gedragen. Maar ik weet niet of het strafrecht daar geschikt voor is, dat is een maatschappelijke discussie.’

‘Wie zijn nou die groepen die echt openlijk zeggen van nou, homoseksuelen, allemaal op de grote hoop? Er blijft maar een kleine groep over die echt openlijk discrimineert. Ik zie dan [voor de grote meerderheid] ook wel wat in herstelrecht, in wat ze in Canada hebben, met z’n allen rond de tafel.¹⁵ Want je hebt de plegers, maar daarachter zitten bij de jongeren ook de ouders.’

Ook aan op discriminatie toegesneden taakstraffen heeft men behoefte.

‘We hebben het voor jeugd wel eens georganiseerd, twee groepen die naar Ameland toe moesten; die moesten dan met elkaar in gesprek en dat ging om de confrontatie, maar uiteindelijk, òf ze wilden niet, òf er ontstonden zoveel problemen; dat was een hele organisatie, maar ze zijn er nooit gearriveerd. Terwijl wij er wel een groot voorstander van waren om dit voor elkaar te krijgen.’

6.5 Conclusies

Welk beeld komt naar voren uit de groeps gesprekken, wat zijn de overeenkomsten en de verschillen en hoe verhouden die zich tot de bevindingen uit de literatuurstudie en de dossierstudie? Om te beginnen valt de overeenstemming op wat betreft de vorm die commune discriminatie doorgaans aanneemt. De genoemde handelingen en gedragingen (schelden, geweld, bedreigingen, vernielingen e.d.) komen overeen met de zaken bestudeerd in de dossierstudie. Het door ons gevonden beeld dat commune discriminatie vooral a-sociaal gedrag met een discriminatoir tintje betreft wordt bevestigd. Over de vraag naar hoe zwaar aan het primaire discriminatoire motief moet worden getild, verschilt men echter van mening.

Een tweede gegeven is dat niettemin geen van de betrokkenen redeneert vanuit de positie dat het moreel verwerpelijke van discriminatie de primaire grondslag mag vormen voor strafrechtelijk optreden. De meerderheid van de respondenten hecht aan een zekere terughoudendheid vanuit de strafrechtspleging, zelfs de leden van het OM die een strikte interpretatie hanteren van de Aanwijzing en in beginsel voorstander zijn van strafvervolgning, gaan uit van een zekere handelingsruimte. Vanuit de politie wordt die handelingsruimte principieel geclaimd, hoewel men ook hier verschilt van opvatting: de ene agent zal eerder verbaliseren dan de ander.

15 Gedoeld werd hier op de zogenaamde *circles of justice*: een vorm van herstelrecht waaraan niet de justitiële overheid maar alle rechtstreeks betrokkenen – dader en slachtoffer en hun eventuele gezinnen, burens enzovoort – deelnemen.

Voor de deelnemende rechters geldt een andere invulling van de handelingsruimte. De zaak ligt immers ter zitting en of die beslissing opportuun was of niet staat niet ter beoordeling van de strafrechter. Geconfronteerd met de strafzaak toont de rechter zich echter kritisch ten aanzien van de vraag of daadwerkelijk sprake is van discriminatie. Nu wordt dit al in de hand gewerkt door de lastige bewijsproblematiek, maar ook los daarvan lijkt men te willen waken voor oprekking van het discriminatiebegrip. Waar het oordeel bij de specifieke discriminatie primair tot uitdrukking komt in de bewezenverklaring annex kwalificatiebeslissing, ontbreekt die ruimte bij de commune discriminatie (het kan hooguit op bewijsniveau een rol spelen). De overweging of gehandeld is vanuit een discriminatoir motief schuift door naar de straftoemeting, waarbij rechters het kwalijke gedachtegoed weliswaar in de beslissing betrekken maar vooral in het licht van het risico van recidive. Ook dan echter zal het oordeel niet expliciet worden gemotiveerd in het vonnis, maar impliciet tot uitdrukking komen in de gekozen strafmodaliteit respectievelijk hoogte van de straf. Al met al kan worden vastgesteld dat de derde positie prevaleert, waarin de grondslag voor de strafbaarstelling, handhaving en eventuele strafverzwaring van/bij discriminatie ligt in bescherming van de maatschappelijke orde tegen ondermijning van de gelijkheidsgedachte waarop zij is gebaseerd. In aanvulling daarop speelt ook de tweede positie een rol, waarin de nadruk ligt op de kwetsing van het slachtoffer.

Dit 'pleidooi' voor terughoudendheid vanuit het strafrecht dat hoorbaar is uit de groepsgesprekken impliceert overigens helemaal niet dat het strafrecht volgens de respondenten geen voorbeeldfunctie heeft te vervullen. Integendeel. Juist een terughoudender, en dus duidelijker gebruik van het strafrecht zou bijdragen aan een inscherping van de norm dat discriminatie maatschappelijk onaanvaardbaar is. De zorg die klinkt uit de scenarioconferenties ziet op een ongewenste oprekking van het strafrechtelijke discriminatiebegrip, waardoor maatschappelijk ongewenste, want grove, omgangsvormen worden verheven tot strafbaar feit.

Duidelijk is ook dat de politie een kernfunctie vervult bij de bestrijding van discriminatiecriminaliteit, en dat officieren van justitie wel enige invloed daarop willen hebben. De hier uitgesproken wens tot enige controle en sturing in de voorfase is verklaarbaar vanuit de afhankelijke positie van het OM: men is immers bij de strafrechtelijke handhaving terzake van de (commune) discriminatiecriminaliteit aangewezen op informatie vanuit de politie. Hoewel die afhankelijkheid een praktisch gegeven is, bestaat binnen het OM behoefte om de besluitvorming van de politie op z'n minst te kunnen volgen en zo nodig aan te sturen. Nu zijn het OM en de rechter voor informatievoorziening altijd aangewezen op de politie, maar waar de bewijslast moeilijk is, zoals bij discriminatie, is die afhankelijkheid groter. Om die reden benadrukken de vertegenwoordigers van alle beroepsgroepen

dat expertise bij de politie een absolute noodzaak is. Het gaat niet alleen om de zaken die voor de rechter worden gebracht, maar ook om de beoordeling van gevallen die mogelijk beter op andere wijze kunnen worden afgedaan.

Samenvatting en conclusies

De aanleiding tot het onderzoek waarvan in dit boek verslag is gedaan, was een reeks vragen van de Vaste Kamercommissie voor Justitie in februari 2006 over discriminatiecriminaliteit in Nederland en de strafrechtelijke bestrijding daarvan. Men had daarbij het oog niet alleen op de discriminatoire uitingen specifiek strafbaar gesteld in de artikelen 137c e.v. Sr. Ook commune delicten zoals mishandeling en bedreiging kunnen discriminatoir zijn wanneer het achterliggende motief is gelegen in afkeer van of minachting voor het slachtoffer, omdat hij of zij tot een minderheidsgroepering behoort en daarmee afwijkt van wat in Nederland 'normaal' zou zijn. Deze twee onderscheiden vormen van discriminatiecriminaliteit zijn in dit onderzoek *specifieke* respectievelijk *commune discriminatie* genoemd. Werd, zo vroegen de kamerleden, wel voldoende door justitie daartegen opgetreden? Was dat optreden effectief en waren rechters bereid voldoende hoge straffen op te leggen? Zou het geen aanbeveling verdienen het strafmaximum bij specifieke discriminatie te verhogen, en eventueel bij wet te bepalen dat een discriminatoir motief bij een aantal commune delicten als strafverhogende omstandigheid wordt beschouwd?

Het eerste doel van het onderzoek, dat de periode 2000-2005 bestrijkt, was dan ook om na te gaan hoe de strafbepalingen op het gebied van specifieke en commune discriminatie door het openbaar ministerie en de rechter worden gehanteerd en op grond van welke overwegingen, en of dit optreden enig effect op de recidive bij discriminatie heeft. Dat mondde in eerste instantie uit in een aantal onderzoeksvragen met betrekking tot beide soorten discriminatie.

Hoe vaak heeft het OM in de onderzochte periode een beslissing genomen c.q. de Nederlandse rechter een veroordeling uitgesproken terzake van specifieke discriminatie (art. 137c e.v., 429quater Sr) en hoe vaak terzake van commune discriminatie? Welke sancties, te onderscheiden naar soort, modaliteit en omvang, werden opgelegd in de door de strafrechter afgedane zaken, hoe verhouden die zich tot de eis van de officier van justitie en welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag? Als een taakstraf werd opgelegd, was deze gerelateerd aan het discriminatiefeit? Zijn er richtlijnen, afspraken of overwegingen bekend waarop het openbaar

ministerie en/of de strafrechter zich baseren bij het formuleren van de strafeis respectievelijk het bepalen van de op te leggen straf? Welke vormen van buitengerechtelijke afdoening zijn door het OM gehanteerd en op grond van welke overwegingen? Welke daderkenmerken zijn er bekend van daders van discriminatiefeiten? Wat is de mate van recidive na een strafrechtelijke veroordeling terzake van discriminatie en is er een mogelijke relatie tussen de hoogte van de straf/strafmodaliteit, daderkenmerken en de recidive? Daarnaast zou een inventarisatie van de buitenlandse literatuur over discriminatiecriminaliteit moeten plaatsvinden, in het bijzonder wat betreft de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving van discriminatiewetgeving.

Al vroeg in dit onderzoek is ons duidelijk geworden, aan de hand van de buitenlandse literatuur, gesprekken die wij met politie, officieren van justitie en rechters hadden, en onze eigen ervaring bij de dataverzameling, dat gegevens over commune discriminatie niet anders dan zeer versnipperd en incompleet voorhanden zijn, dat het concept discriminatiecriminaliteit diffuus en onhelder is en dat dit gegeven zich in de rechtspraak weerspiegelt. Hoewel een aantal antwoorden op de onderzoeksvragen, met name de kwantitatieve die betrekking hebben op de landelijke rechtshandhaving terzake van specifieke discriminatie, zonder meer kan worden gegeven, is de betekenis daarvan nietszeggend wanneer zij niet worden afgezet tegen de achtergrond van de algemene problematiek waarbinnen die rechtshandhaving zich afspeelt. Zonder dat inzicht valt ook niet te begrijpen waarom voor sommige vragen die betrekking hebben op commune discriminatie, geen antwoord mogelijk is.

Hetzelfde geldt de overwegingen die aan beslissingen van officieren van justitie ten grondslag liggen, en de vraag of het strafrechtelijke optreden effectief is. Men zal zich immers eerst een beeld moeten vormen van wat het probleem inhoudt waarop op deze manier strafrechtelijk wordt gereageerd. Wat is de omvang ervan, met andere woorden hoe wijdverbreid is strafbare discriminatie, en wat de ernst? Om welk gedrag gaat het, niet alleen in de abstracte strafbaarstelling maar ook in de concrete delicten die worden gepleegd en waarover de beslissingen in de praktijk worden genomen? Wie plegen die feiten en onder welke omstandigheden? Hoe ziet het optreden van de politie in discriminatiezaken eruit dat de eerste filter vormt van de gevallen die het OM en vervolgens de rechter krijgen voorgelegd? Welke eventuele moeilijkheden in de strafrechtshandhaving ondervinden degenen die zich ermee bezighouden? En hoe zien zij hun eigen rol?

Al deze vragen zijn gaandeweg tijdens het onderzoek een rol gaan spelen, waardoor het een meer gelaagd en exploratief karakter heeft gekregen dan was voorzien. Daarom komt, voordat wij aan de antwoorden op de onderzoeksvragen en de daaruit te trekken conclusies toekomen, in de volgende paragraaf eerst een aantal prealabele zaken aan de orde, die van belang zijn voor de beperkingen en de reikwijdte van die gevolgtrekkingen

en die zowel de aard van ons onderzoeksobject als de door ons gebruikte data en gehanteerde methoden betreffen.

7.1 Strekking en beperkingen van het onderzoek

Discriminatiecriminaliteit is een zeer diffuus verschijnsel. Het bronnenmateriaal waaruit kennis over de feitelijke situatie kan worden geput is versnipperd, moeilijk vindbaar en soms niet bestaand. Dat geldt voor een aantal aspecten van specifieke discriminatie, maar voor de commune variant zijn helemaal geen gegevens over Nederland voorhanden die landelijke gelding hebben. Weliswaar brengt de Monitor Racisme en Extremisme racistisch geweld in beeld, maar, hoewel er uiteraard gevallen van commune discriminatie tussen zitten, komt het begrip racistische geweld niet overeen met het concept commune discriminatie. Ten eerste worden niet alle discriminatiegronden erdoor bestreken. Ten tweede hanteert de Monitor sociologische definities en categorieën die niet zonder meer bij de juridische definitie van de betreffende delicten aansluiten en daardoor in die zin overlappend kunnen zijn, en ten derde omvat het begrip ‘geweld’ ook verbale aanranding, waarmee het onderscheid tussen specifieke en commune discriminatie vervalst. In ons onderzoek bleek al snel dat dit onderscheid van groot belang is, omdat we hier van doen hebben met twee weliswaar verwante maar tegelijk zeer uiteenlopende vormen van criminaliteit, waartussen – hoewel het steeds om strafbare feiten en discriminatie gaat en hoewel sprake van samenloop kan zijn – feitelijk en conceptueel een groot verschil bestaat.

7.1.1 *Specifieke v. commune discriminatie*

Specifieke discriminatie is al decennia lang afzonderlijk strafbaar gesteld in de artikelen 137c e.v. Sr. Het doel van de bepalingen is om tegen ondermijning van de democratische openbare orde te beschermen door minderheden in de samenleving, maar ook de samenleving zelf, zoveel mogelijk te vrijwaren van haatdragende beledigingen en opruiende, haatzaaiende uitingen en praktijken die hun grond vinden in door de wet genoemde groepskenmerken (de discriminatiegronden). In een pluralistische maatschappij gebaseerd op gelijkheid en de aanspraak van een ieder op fundamentele mensenrechten, kunnen zulke uitingen het publieke discours vervuilen, tolerantie en onderling respect uithollen, en de vreedzame coëxistentie in gevaar brengen. Daaraan ontlenen specifieke discriminatiedelicten hun strafwaardigheid, en de strafbaarheid van wie zich eraan schuldig maakt, wordt bepaald door de objectieve discriminatoire betekenis of effect van bepaalde uitingen of gedragingen. Wat de dader ‘echt’ wil doet niet terzake – zijn voorwaardelijke opzet volstaat – noch hoeft er een concreet individueel slachtoffer te zijn.

De aparte strafbaarstelling en de geobjectiveerde betekenis van de bestanddelen van de discriminatiebepalingen (mede beklonken door rechterlijke interpretatie), betekenen dat min of meer helder is wat eronder moet worden verstaan. Mede daardoor kunnen beslissingen in de strafrechtspleging met betrekking tot specifieke discriminatie worden geregistreerd. Dat gebeurt dan ook al enige jaren door het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie van het openbaar ministerie (LECD).

Commune discriminatie is heel iets anders, een ongrijpbaar concept zij het een reëel verschijnsel, dat pas de laatste jaren de aandacht heeft getrokken en dat zich in de vorm van allerlei commune delicten kan voordoen. De grond voor strafbaarstelling ligt al besloten in de aantasting van de rechtsorde door het eigenlijke strafbare feit, bijvoorbeeld een mishandeling of brandstichting. Wanneer zulke feiten uit een discriminatoir motief worden begaan – als de slachtoffers tot doelwit zijn gemaakt omdat ze zijn wie ze zijn, omdat ze behoren tot een door de dader geminachte of gehate groepering – voegt dat een extra dimensie aan de al bestaande strafwaardigheid toe maar vestigt die niet. Dat discriminatoire aspect, het extra verwijt, wortelt in het gedachtegoed en dus de subjectieve drijfveren van de dader, maar de vaststelling daarvan is van de eveneens subjectieve waardering van derden afhankelijk. Niet alleen is dit discriminatoire aspect buitengewoon moeilijk vast te stellen (voor justitiële autoriteiten én onderzoekers), bij gebrek aan algemeen bekende en aanvaarde criteria is commune discriminatie geen vastomlijnd concept en bestaat er ook geen (algemene) registratie van deze vorm van discriminatiecriminaliteit anders dan de gebruikelijke registratie van de ‘gronddelicten’. Nu de aandacht ervoor groeiende is, discriminatie een van de beleidsprioriteiten bij politie en OM is geworden en een aantal maatregelen ter verbetering is getroffen, zal hopelijk in de toekomst niet meer de situatie bestaan die wij voor de jaren 2000-2005 aantreffen: hier en daar, in een enkel databestand, bij sommige parketten en sommige politiekorpsen en ook dan meestal niet systematisch, werd bij mishandeling of welk algemeen delict ook ‘discriminatie’ aangetekend.

Waar we voor het onderdeel van het onderzoek dat specifieke discriminatie betreft, de beschikking hebben gekregen over het landelijke databestand van het LECD van het OM, hadden we voor het onderzoek naar commune discriminatie als uitgangspunt niet meer dan een kleine verzameling van commune delicten, die door beoordelaars bij verschillende parketten van het kenmerk ‘discriminatie’ waren voorzien om via het geautomatiseerde systeem BOS-Polaris naar de, volgens de richtlijnen voor strafvordering geïndiceerde straf te kunnen zoeken. Hoe vaak het OM een beslissing neemt in commune discriminatiezaken in het algemeen, of hoe vaak die zaken aan de rechter worden voorgelegd en welk oordeel daarin wordt geveld, bleek onmogelijk te achterhalen. De benodigde gegevens zijn een-

voudig verborgen en onherkenbaar in de algemene statistieken betreffende de afdoening van de verschillende commune delicten.

Voor zowel specifieke als commune discriminatie geldt echter ook dat algemene cijfermatige gegevens nog niets zeggen over hoe een concrete zaak er uitziet of over de redenen waarom op een bepaalde manier daarin is beslist. Om daar zicht op te krijgen hebben we in de vijf arrondissementen waarin de meeste specifieke discriminatiezaken waren afgedaan, alle specifieke discriminatiedossiers bestudeerd. In dezelfde arrondissementen hebben we ook alle strafdossiers met de meest voorkomende commune feiten met het kenmerk 'discriminatie' (althans op commune belediging na, waarover straks) in het onderzoek betrokken. Deze gegevens zijn aangevuld met inzichten verkregen uit een schriftelijke enquête bij 19 parketten en uit individuele en groeps gesprekken met vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur (de laatste door ons 'scenarioconferenties' genoemd). De Recidivemonitor van het WODC heeft de landelijke geanonimiseerde gegevens van het LECD deels geanalyseerd, vooral met het oog op de recidive bij specifieke discriminatie.

7.1.2 *Representativiteit*

Op de vraag hoe representatief de resultaten van dit onderzoek zijn en hoeveel waarde men aan de daaruit gegenereerde conclusies mag hechten, luidt het antwoord voor specifieke en commune discriminatie verschillend. De specifieke is onderzocht allereerst aan de hand van een complete landelijke dataverzameling en het antwoord op onze kwantitatieve vragen ('hoe vaak is welke beslissing genomen') heeft zonder meer landelijke gelding. Weliswaar zijn voor de kwalitatieve vragen in aanvulling daarop de dossiers van slechts vijf, mogelijk niet-representatieve arrondissementen bestudeerd, maar uit onze andere, met andere methoden aangeboorde bronnen rijst geen ander beeld op dan wij in het dossieronderzoek hebben gevonden. Integendeel, de resultaten die met al deze methoden zijn verkregen versterken elkaar.

Wat commune discriminatie betreft ligt de zaak anders. Op de kwantitatieve vragen kan geen algemeen antwoord worden gegeven en de gebruikte dataverzameling is te sterk selectief om de resultaten naar het landelijke te extrapoleren: hoewel toepassing van de richtlijnen voor strafvordering opgenomen in BOS-Polaris verplicht is, is gebruik daarvan enkel na te gaan wanneer dat digitaal werd geregistreerd. Dat is voor maar 25% van de zaken het geval. Bovendien verschilt het digitale gebruik van BOS-Polaris sterk per parket en zijn de redenen van de beoordelaars om wel elektronisch de richtlijnen te raadplegen ons onbekend. Ook wat de kwalitatieve vragen betreft is er geen sprake van dat wij een volledig beeld van commune discriminatie aan de hand van die dossiers hebben kunnen schetsen. Wij

hebben ons beperkt tot eenvoudige mishandeling, bedreiging en openlijke geweldpleging, want via BOS-Polaris worden geen ernstige misdrijven zoals brandstichting en levensdelicten geregistreerd. Onze gegevens over ernstige commune discriminatie komen dan ook uit secundaire bronnen en zijn verre van compleet of representatief. (Dat wij de commune belediging – de vaakst voorkomende vorm van commune discriminatie – terzijde hebben gelegd, vertekent het beeld echter niet: wij kwamen haar al veelvuldig tegen in subsidiaire tenlasteleggingen in de specifieke discriminatiedossiers en ook in de commune doemde zij weer op als discriminatoir aspect van, en in cumulatie met het betreffende commune feit.) Wat de commune discriminatie betreft moeten onze resultaten als niet meer dan indicatief worden beschouwd en onze conclusies zijn dan ook veel meer tentatief, al is er uit de andere bronnen ook hier wel ondersteuning.

Over één beperking van dit onderzoek willen wij in ieder geval van meet af aan duidelijk zijn: het heeft uitsluitend betrekking op de discriminatiecriminaliteit die ter kennis komt van de officier van justitie en vervolgens bij de rechter belandt. Wij doen geen enkele uitspraak over de omvang van het verschijnsel in Nederland, over hoeveel mensen zich eraan schuldig maken of hoeveel er slachtoffer van worden. Hoeveel discriminatiefeiten bij de politie ‘blijven hangen’ is onbekend en was ten tijde van dit onderzoek bij gebrek aan eenduidige registratie(criteria) ook niet te achterhalen. Helemaal niet te kennen is hoeveel discriminatiecriminaliteit hoe dan ook plaatsvindt en nooit ter kennis komt van welk justitieel orgaan ook, want het zogenaamde *dark number* is vermoedelijk (zeer) groot. De redenen daarvoor vormen een deel van de bijzondere problematiek van strafbare discriminatie, en zijn in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig aan de orde geweest. Het wordt tijd uit wat daar is gezegd, en uit de andere onderzoeksresultaten in dit slothoofdstuk, onze conclusies te trekken.

We gaan eerst kort in op de mate waarin de discriminatiewetgeving voldoet aan de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan. Vervolgens zetten we op een rij wat het literatuuronderzoek ons heeft geleerd, omdat zowel het empirische deel van het onderzoek als de conclusies die daaruit voortvloeien, mede daarop zijn gestoeld. Die conclusies komen daarna aan de orde. We geven dan, voor zover mogelijk, een antwoord op de concrete onderzoeksvragen, maar gaan ook in op een aantal problemen in de praktijk van de strafrechtelijke discriminatiebestrijding zoals die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Aan de hand daarvan wordt ook een aantal suggesties voor verder onderzoek geformuleerd.

7.2 Nederlandse wetgeving in het licht van internationale verplichtingen

Nederland heeft een aantal internationale verplichtingen waar het om de (strafrechtelijke) bestrijding van discriminatie gaat. Die verplichtingen vloeien ten eerste voort uit het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD) van 1969. Ook zijn er eveneens via de Verenigde Naties totstandgekomen declaraties en resoluties zoals de *Durban Declaration* waarin afspraken op dit gebied zijn gemaakt. Voorts heeft de Europese Unie een Kaderbesluit met betrekking tot de strafrechtelijke bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat tot stand gebracht, dat Nederland in de (nabije) toekomst zal moeten implementeren. Daarnaast moet het, als lid van de Raad van Europa, ook in principe zoveel mogelijk rekening houden met de (niet-bindende) aanbevelingen van die organisatie (in dit geval vooral Aanbeveling 7 van ECRI, de Commissie tegen racisme en intolerantie van de Raad), althans zich daar wel iets van aantrekken. En ten slotte is er het EVRM, dat tegelijk verplicht er voor te zorgen dat al deze activiteiten de rechten en vrijheden van burgers op het gebied van de meningsuiting, godsdienst en vereniging en vergadering niet onnodig beperken.

Over het geheel genomen is Nederland deze verplichtingen aardig nagekomen. Begin jaren zeventig is de wetgeving aangepast op het gebied van strafbare discriminatoire uitingen en gedragingen om aan de eisen van CERD te voldoen. Het resultaat was de tekst van de artikelen 137c e.v. Sr in min of meer zijn huidige vorm (wijzigingen die er zijn geweest, zijn uitbreidingen, bijvoorbeeld van de discriminatiegronden, en vormen geen wezenlijke veranderingen). Waar deze delicten altijd het gevaar in zich bergen legitieme, en voor de democratie noodzakelijke publieke discussies en politieke activiteiten te vergaand te beperken, heeft de Hoge Raad interpretatiecriteria ontwikkeld, mede aan de hand van de jurisprudentie van het EHRM, om gratuite discriminatoire beledigingen en puur door racistische en andere discriminatoire ideologieën ingegeven uitingen en praktijken daarvan onderscheiden.

Het EU-kaderbesluit gaat overigens verder dan CERD, onder andere omdat het ook de strafhoogte bij discriminatie voorschrijft: een strafmaximum van tussen een en drie jaar. Ook daaraan voldoet de Nederlandse wetgeving, althans op het gebied van specifieke discriminatie. Aan het Kaderbesluit wordt in zoverre niet voldaan dat het de strafbaarstelling van het vergoelijken, trivialisieren of ontkennen van bepaalde volkerenmoorden en misdrijven tegen de menselijkheid vereist. Dit is (politiek) gevoelige materie, die dicht aan de vrijheid van meningsuiting raakt. Op dit moment is het ontkennen of trivialisieren van de Holocaust alleen strafbaar wanneer het onder één van de bestaande discriminatiebepalingen valt, omdat in de om-

standigheden van het voorliggende geval sprake is van belediging van, of aanzetten tot haat of geweld tegen, de Joodse bevolkingsgroep. Hoewel ons geen gevallen bekend zijn van strafbare feiten omdat door middel van het ontkennen van een andere genocide ook een andere dan de Joodse bevolkingsgroep werd beledigd, moet worden aangenomen dat onder omstandigheden (alles is afhankelijk van de wijze waarop de ontkenning wordt verwoord) ook dan van specifieke discriminatie sprake zou zijn. Het is dan ook de vraag of niet door middel van rechterlijke interpretatie aan de eis van het Kaderbesluit tegemoet kan worden gekomen. Waar het slechts bindend is ten aanzien van de resultaten, niet de manier waarop die worden bereikt, en bovendien ruimte laat voor het behoud van eigen fundamentele constitutionele garanties, is de noodzaak van strafwetgeving niet onmiddellijk gegeven.

Op één punt heeft Nederland het in het verleden laten afweten, wat specifieke discriminatie betreft niet helemaal, maar waar het commune discriminatie aangaat, wel: de registratie en dataverzameling waarop zowel de Verklaring van Durban als Aanbeveling 7 van ECRI – terecht – grote nadruk leggen. Zonder te weten wat de aard en omvang van het discriminatieprobleem is, kan de bestrijding daarvan niet doelgericht ter hand worden genomen. Dat wil overigens niet zeggen dat die bestrijding altijd via het strafrecht zou moeten gebeuren, iets waarop naar onze mening in internationaal verband iets te veel nadruk ligt. Juist behoorlijke registratie echter kan een probleem zo in kaart brengen dat helder wordt niet alleen hoe groot het is, maar ook wanneer vooral strafrechtelijke interventie geboden is, en wanneer niet. Tot voor zeer kort is in Nederland de dataverzameling lapidair geweest, versnipperd over het OM en verschillende niet-gouvernementele organisaties, en slechts betrouwbaar en compleet wat betreft de strafrechtelijke afdoening van specifieke discriminatie vanaf het moment dat een zaak het openbaar ministerie bereikt. Door de regering eind 2005 aangekondigde maatregelen en prioriteitstelling bij de politie beogen hierin verbetering in te brengen.

Het registreren van discriminatiecriminaliteit wordt deels bemoeilijkt doordat in Nederland geen aparte strafbepalingen in een verbod van racistisch of ander discriminatoir geweld voorzien. CERD verplicht in principe daartoe, terwijl Aanbeveling 7 van ECRI in die gevallen op strafverhoging aandringt. Hoewel het Kaderbesluit leek strafverhoging verplicht te zullen stellen, is deze bepaling in de definitieve tekst niet gehandhaafd, en thans is het minimumvereiste dat de rechter met discriminatoire aspecten rekening kan houden bij de straftoemeting. In Nederland is dat altijd mogelijk en, hoewel geen afzonderlijke strafbepalingen terzake van commune discriminatie bestaan en de wetgeving evenmin in strafverhoging voorziet, de Aanwijzing discriminatie doet dat wel ten aanzien van de eis bij voorkomende commune discriminatiedelicten. Daarmee wordt hetzelfde resultaat

bereikt zonder de nadelen die aan wetgeving kleven: een sterk verhoogde bewijslast voor het openbaar ministerie en ondermijning van de vrije rechterlijke straftoemeting. Men zou kunnen tegenwerpen dat een dergelijke regeling bij aanwijzing het legaliteitsprincipe ondermijnt. Dat echter is hoe dan ook een probleem bij commune discriminatie. De onduidelijkheid omtrent wat precies hieronder te verstaan nu het kernelement daarvan in de subjectieve drijfveren van de verdachte ligt, is een steeds terugkerend thema in de buitenlandse literatuur, waar zulke criminaliteit met de even onklare term *hate crime* wordt aangeduid.

7.3 Inzichten uit de literatuur¹⁶

De buitenlandse literatuur biedt een schat aan inzichten in zowel vele facetten van het verschijnsel discriminatiecriminaliteit als hoe daarmee buiten Nederland in de (strafrechts)praktijk wordt omgegaan. Hieronder geven we een aantal aan die literatuur ontleende conclusies weer die vooral betrekking hebben op het fenomeen zelf en de conceptualisering daarvan. Andere aspecten komen in andere paragrafen aan de orde.

7.3.1 'Hate crime'

De term *hate crime* is uit de Verenigde Staten afkomstig waar zij sinds de jaren tachtig in zwang is, maar wordt inmiddels ook in Europa gebruikt ter aanduiding van wat wij noemen discriminatiecriminaliteit. Zo vervangt zij bijvoorbeeld in Engeland vaak de officiële term *racially aggravated offences* en wordt in Duitsland van *Hasskriminalität* gesproken. Recentelijk is zij ook in Nederland opgedoken, waar, zoals te doen gebruikelijk als Engelse woorden hun intrede in de taal doen, gewoon het Engels wordt geïncorporeerd. Als we ons tot Nederland beperken (hoewel het navolgende ook mutatis mutandis voor bijvoorbeeld Duitsland is opgemerkt), dan is dat problematisch, en naar onze mening ook onwenselijk.

Het concept, en ook de literatuur daarover in de Verenigde Staten, bestrijkt iets heel anders dan wat wij verstaan onder discriminatiecriminaliteit: in het rechtssysteem van de VS is de strafbaarstelling van specifieke discriminatie zoals wij die kennen, nu eenmaal onmogelijk als gevolg van het overwegende belang dat er aan de vrijheid van meningsuiting wordt gehecht. Rest de commune discriminatie, die in ieder geval met het concept *hate crime* gemeen heeft dat niet de inhoud van een discriminatoir publiek discours de grondslag voor strafbaarstelling en het strafrechtelijke verwijt

16 Zie voor de betreffende referenties hoofdstuk 1 en de lijst van geraadpleegde literatuur.

bepaalt, maar de subjectieve motieven van de dader. Maar juist daarom, en om een andere daarmee samenhangende reden, is de benaming *hate crime* misleidend en inaccuraat.

Als term die kort en krachtig lijkt uit te drukken wat iedereen toch al intuïtief begrijpt als het grote probleem van discriminatiecriminaliteit, ligt *hate crime* niet alleen lekker in de mond maar kunnen vooral ook de media er prima mee uit de voeten. Maar de media leggen nog andere criteria aan om criminaliteit in het algemeen en concrete misdrijven in het bijzonder als belangrijk *item* te brengen. De ervaring in de VS leert dat de publieke aandacht voor, en het publieke beeld van strafbare feiten die uit discriminatoir motief worden begaan, daardoor vrijwel uitsluitend worden bepaald door ernstige, liefst dramatische en spectaculaire incidenten, met twee ongelukkige gevolgen. Ten eerste wordt zo de aandacht afgeleid van de veel grotere hoeveelheid ‘huis, tuin en keuken’ criminaliteit die eveneens uit discriminatoire motieven wordt begaan en die niet slechts sporadisch enkele individuen treft maar structureel vele mensen uit minderheidsgroepen. Ten tweede komt in het kielzog van de golven van publieke verontrusting na het bekend worden van zo’n dramatisch voorval, niet zelden ook de politiek in actie met voorstellen voor (verdergaande) criminalisering, zonder evenwel de consequenties daarvan te overzien. Niet alleen wordt daarmee het beeld van discriminatiecriminaliteit bevestigd als ware zij vooral een kwestie van ernstige (levens)delicten, ook wordt een beeld van de dader neergezet als een zo door haat en vooroordeel verteerd mens dat hij anderen die daarvan het doelwit zijn, naar het leven staat. Dat komt evenwel in het geheel niet overeen met de werkelijkheid van de strafrechtshandhaving, ook niet in de Verenigde Staten. Vele auteurs pleiten er dan ook voor *hate crime* te vervangen door het meer neutrale *bias crime*. Ook dan echter zijn de problemen niet opgelost.

In dit concept vormen eveneens de subjectieve motieven van de dader de kern. Dan rijst ten eerste de praktische vraag aan de hand waarvan men die motieven kan herkennen, en ten tweede doemen voor het strafrecht meer fundamentele kwesties op. Is het juist om uit een discriminatoir motief een extra verwijt – en dus extra strafwaardigheid – af te leiden, en zo ja waarom? En, hoe nauw moet het causale verband tussen motief en misdrijf zijn voordat er strafrechtelijke consequenties aan verbonden mogen worden (in de VS, en in Engeland en België leidt het discriminatoire motief tot in de wet neergelegde strafverhoging). Daarover verschillen de meningen sterk, in de academische literatuur maar ook in de praktijk, waardoor de mogelijk discriminatoire achtergrond van bijvoorbeeld een mishandeling niet altijd zodanig wordt gewaardeerd dat het misdrijf als *bias crime* wordt aangemerkt. Dit alles bemoeilijkt en vertekent de registratie van discriminatiecriminaliteit, en betekent dus dat, bij gebrek aan heldere criteria, het on-

mogelijk wordt om de omvang van het fenomeen ook maar in de verste verte te kennen.

7.3.2 De praktijk van de strafrechtshandhaving

De problemen die kleven aan de subjectieve definiëring van strafbare feiten die uit discriminatoire motieven zijn ontstaan, voor zowel het inzicht in de aard en omvang ervan als voor de rechtvaardiging om bij een concreet strafbaar feit het motief als strafverzwarend aan te merken, zetten zich voort in de praktijk van de strafrechtshandhaving. Alle buitenlandse auteurs zijn het eens dat de politie een spilrol vervult in beide kwesties. Discriminatiefeiten komen meestal door middel van aangifte ter kennis van de politie. De bereidheid tot aangifte vereist vertrouwen bij aangevers dat justitiële actie zal volgen. Dat vertrouwen – toch al een punt van zorg waar het (vooral etnische) minderheden betreft – wordt ondermijnd wanneer aantijgingen van discriminatie niet serieus worden genomen door de politie. Dat kan het gevolg zijn van een cultuur van ingesleten vooroordeel en zelfs racisme binnen de politieorganisatie, zoals in Engeland en in sommige staten van de VS is vastgesteld, maar ook als daarvan geen sprake is hoeft een politieman of -vrouw, als niet-betrokken derde, niet het zelfde oordeel als het slachtoffer te hebben over de aanwezigheid of ernst van een discriminatoir motief bij de dader. Hij of zij zal het dan ook niet als zodanig registreren of ter attentie van de aanklager brengen.

Zelfs met een lijst van *bias crime indicators*, waarmee de Amerikaanse politie werkt, blijkt het subjectieve oordeel nog altijd de doorslag te geven en zowel de registratie van discriminatiecriminaliteit als het verdere verloop door de strafrechtsketen heen te bepalen. De Engelsen hebben een andere methode beproefd, namelijk registratie als *racially motivated incident* zodra een van de betrokkenen meent dat het zo is. Dat heeft er waarschijnlijk toe geleid dat het aantal aangiften sterk is gestegen, ook ten opzichte van het aantal discriminatiefeiten dat slachtoffers bij slachtofferonderzoek rapporteren, wat mogelijk op een groeiend vertrouwen bij het publiek wijst en de legitimiteit van het politieoptreden vergroot, en waarmee het *dark number* wordt verkleind. Maar bij deze werkwijze ontstaat een volgend probleem. Het niet (h)erkennen van een delict als discriminatoir heeft niet alleen te maken met onwil, onkunde of subjectieve oordelen, maar is ook het gevolg van anticipatie bij de politie op te verwachten bewijsproblemen. Wanneer discriminatiedelicten als door het motief van de dader gekwalificeerd delict in de wet zijn opgenomen (in sommige staten van de VS het geval, en voor sommige delicten in Engeland en België), is het aan de aanklager om het bestaan van het motief te bewijzen, en dat is geen sinecure. Hoewel de Engelsen een gelaagd aangiftesysteem kennen, waar al binnen de politieorganisatie discriminatieaangiften (en dat zijn er tientallen duizenden per

jaar) twee, soms driemaal worden gescreend voordat ze naar de *Crown Prosecution Service* gaan, wordt bij de CPS nog steeds een zeer groot percentage terzijde gelegd. En waar rechters ook niet snel overtuigd zijn dat een discriminatoir motief onomstotelijk vaststaat, eindigt uiteindelijk maar een klein percentage van alle aangiften in een veroordeling, waarmee legitimiteitsproblemen in de strafrechtspleging van de politie naar verderop in de keten kunnen verschuiven.

Wij zijn eerst bij bovenstaande problematiek, die in de buitenlandse literatuur uitvoerig wordt gesignaleerd, blijven stilstaan omdat veel van deze kwesties zich ook in Nederland blijken voor te doen. Dat geldt vooral de definiëring en (h)erkenning van *commune discriminatie*, die in zowel theorie als praktijk ook hier van de subjectieve waardering van de beoordelaar afhankelijk is. Dit probleem doet zich in veel mindere mate voor bij specifieke discriminatie, zodat wij de conclusies uit het empirische deel van ons onderzoek voor beide vormen van discriminatiecriminaliteit hieronder telkens afzonderlijk zullen presenteren. Omdat dit onderzoek primair was gericht op de rechtshandhaving door OM en rechter van de strafrechtelijke bepalingen betreffende discriminatie, beantwoorden wij eerst – voor zover mogelijk – de kwantitatieve onderzoeksvragen betreffende die handhaving. Daarna komt het beeld aan de orde van de concrete delicten en de daders die kenmerkend lijken te zijn voor zowel specifieke als *commune discriminatie*. Wij wijzen er nogmaals op dat voor beide geldt dat over de daadwerkelijk omvang van het fenomeen niets valt te zeggen: uit cijfers betreffende de afdoening van specifieke discriminatie is nu eenmaal niet af te leiden hoeveel delicten de afdoeningsfase niet hebben bereikt.

7.4 De strafrechtelijke handhaving terzake van discriminatiecriminaliteit in Nederland

7.4.1 Specifieke discriminatie

Landelijk beeld voor de periode 2000-2005

Vergelijking na analyse van het landelijke databestand van het LECD en de resultaten van ons dossieronderzoek laat geen opmerkelijke verschillen zien wat betreft het algemene beeld van de daadkenmerken bij specifieke discriminatie. Het overgrote deel dat door het OM en/of de rechter wordt beoordeeld, blijkt uit specifieke discriminatoire belediging te bestaan, derhalve overtreding van artikel 137c Sr. In veel mindere mate zijn de haatzaaiende opruiing van artikel 137d Sr, of de delicten van 137e en g Sr (en 429quater Sr) aan de orde.

In de periode 2000-2005 heeft het openbaar ministerie op een totaal van 1452 feiten 803 dagvaardingen uitgebracht wegens specifieke discriminatie (gemiddeld 56%). Sepots volgden in gemiddeld ruim 20% van de feiten en transacties in gemiddeld 16%. Daarbij is in de loop van de onderzoeksperiode het aandeel van de sepots in de afdoening gestaag gedaald (met een enkele uitschieter in 2002) van 30% in 2000 naar 20% in 2005, terwijl het aandeel van de transacties, zij het via een meer grillige lijn, van 9% in 2000 naar 15% in 2005 is gestegen. De sepots betreffen vooral bewijssepots. Hiermee lijkt het beleid, met de Aanwijzing discriminatie van 1999 ingezet en die van 2003 aangescherpt, zich enigszins te bestendigen.

Door de rechter zijn in de periode 2000 tot en met 2005 jaarlijks tussen 93 en 118 veroordelingen uitgesproken voor specifieke discriminatiezaken. Het percentage algehele vrijspraken ligt gemiddeld rond iets minder dan 9%. Wat betreft de strafmodaliteit valt op dat de taakstraf aan populariteit wint, enigszins ten koste van de geldboetes en gevangenisstraffen, die wat minder worden opgelegd.

Afdoening in vijf arrondissementen in de periode 2000-2004¹⁷

Aan de hand van 229 dossiers (alle specifieke discriminatiezaken aangebracht bij de rechter in de arrondissementen Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag en Rotterdam) is nader gekeken naar de afdoening door OM en rechter. Wat betreft de tenlasteleggingen valt op dat samenstellingen met primair artikel 137c Sr en subsidiair artikel 266 Sr (de eenvoudige belediging) in slechts 15% van de gevallen voorkomen (hoewel het Handboek Discriminatie een dergelijke subsidiaire tenlastelegging aanraadt bij wijze van vangnet mocht de discriminatie niet bewezen kunnen worden). In 90% van die gevallen wordt voor het discriminatoire feit vrijgesproken maar de commune belediging bewezen geacht. Hier hebben officieren van justitie – terecht – gerede twijfels gehad over de haalbaarheid van de zaak.

Wat de afdoening van specifieke discriminatiefeiten betreft zagen wij in ongeveer driekwart van de gevallen een veroordeling en in 15% van de zaken een vrijspraak – een algehele (11%) of een partiële voor wat het discriminatiedelict betreft (4%). Dit is vele malen hoger dan het percentage vrijspraken bij alle openbare orde delicten, en aanmerkelijk hoger dan de 8 à 9% die uit het landelijke LECD-bestand blijkt, waarin alleen algehele vrijspraken als vrijspraak worden geregistreerd. Omdat uit de landelijke data terzake van specifieke discriminatie niet te achterhalen is waarvoor een vrijspraak is gegeven, worden partiële vrijspraken als veroordeling geregistreerd. Dat is op zichzelf wel juist, maar levert een vertekening op wanneer

17 De onderzoeksperiode is verkort vanwege de verwachte uitval van zaken voor het jaar 2005 wegens ingesteld hoger beroep en/of andere administratieve handelingen.

het om vrijspraken in discriminatiezaken gaat terwijl bij samengestelde tenlasteleggingen de partiële vrijspraak het ten laste gelegde discriminatiefait betreft. Het lijkt er dan ook op dat het percentage vrijspraken voor specifieke discriminatie in wezen veel hoger is. Mogelijk is de reden hiervoor gelegen in het beleid van het openbaar ministerie om ook in twijfelgevallen omwille van de rechtsvorming zaken toch aan de rechter voor te leggen. Niet alles, zo laten de dossiers zien, is echter het eventuele gevolg van dat beleid. Ook misverstanden over de bestanddelen van artikel 137c Sr en regelrechte fouten worden met een vrijspraak afgestraft. In ieder geval kunnen we concluderen dat het bewijs van de aangebrachte discriminatiezaken verre van eenvoudig is.

In ongeveer 40% van de gevallen wordt (onder andere) een geldboete opgelegd, waarbij het om relatief lage sancties gaat: bijna 70% van de boetes bedraagt minder dan €500¹⁸ en bijna een kwart is (gedeeltelijk) voorwaardelijk. Een soortgelijk beeld geldt voor de gevangenisstraf. Ook hier ligt het percentage op ongeveer 40% van de zaken. De duur van de gevangenisstraf is relatief kort: in bijna de helft van de gevallen één tot 30 dagen, en in meer dan een kwart 30 tot 90 dagen. Bijna tweederde van de gevangenisstraffen is (gedeeltelijk) voorwaardelijk.

In 32% van de zaken legt de rechter (onder andere) een taakstraf op, iets vaker dan geëist. Dat de taakstraf zo geliefd is kan mogelijk aan de jeugdigheid van de daderpopulatie worden toegeschreven. Wat wij niet hebben aangetroffen zijn taakstraffen die zijn toegesneden op het discriminatoire karakter van het delict (en evenmin werd daartoe door het OM geadviseerd). Op de scenarioconferenties met zowel OM als zittende magistratuur kwam overigens naar voren dat daar wel behoefte aan bestaat. Voor het overige straft de rechter bepaald niet steeds in overeenstemming met de eis. In ruim 40% van de gevallen is de uitspraak wel conform, zowel qua modaliteit als qua omvang, zij het dat daar ook de gevallen onder vallen waarin een (partiële) vrijspraak werd geëist en ook daadwerkelijk uitgesproken. In tweederde van de zaken wordt van de eis afgeweken. De rechter blijkt vaker lager (33%) dan hoger (14%) ten opzichte van de eis te straffen. Bij de modaliteit en omvang van de straf moet ook worden bedacht dat in meer dan de helft van de zaken sprake was van een cumulatieve tenlastelegging, waarbij naast de discriminatie nog andere delicten de grondslag voor straftoemeting vormen; de opgelegde straffen weerspiegelen dus niet noodzakelijk de strafrechtelijke reactie op het discriminatiedelict.

18 Ter vergelijking: uit het onderzoek door de Recidivemonitor blijkt dat er landelijk bezien in de periode 1997-2003 in ruim de helft van de zaken een geldboete werd opgelegd; zie bijlage 1, tabel 2.

7.4.2 *Commune discriminatie*

Voor commune discriminatiecriminaliteit zijn bij gebrek aan afzonderlijke registratie landelijke cijfers betreffende de afdoening er per definitie niet. Het navolgende is dan ook gebaseerd op dossieronderzoek naar de afdoening van 91 gevallen van mishandeling, bedreiging of openlijke geweldpleging in vijf arrondissementen waarbij door de eerste beoordelaar bij het OM de aantekening ‘discriminatie’ was gemaakt. Algemene uitspraken over de afdoening kunnen we niet doen, evenmin weten we in hoeveel commune discriminatiezaken wordt geseponeerd.

Afdoening in vijf arrondissementen

Hoewel iets meer dan de helft van de zaken waarin werd gedagvaard voor commune discriminatie een enkelvoudige tenlastelegging betrof, kenden de overige zaken een samengestelde tenlastelegging, waarbij meestal sprake was van samenloop met eenvoudige belediging (artikel 266 Sr). Ook zonder dat zij worden ten laste gelegd zijn overigens verbale discriminerende uitingen in de meeste dossiers terug te vinden. Officieren zeggen een zaak vooral als discriminatoir te beoordelen wanneer daarvoor duidelijke en objectief aantoonbare aanwijzingen zijn en dat wordt door het dossieronderzoek bevestigd. Of een officier ter zitting wel duidelijk maakt dat, en welke, discriminatoire factoren en rol spelen, was uit de dossiers niet te achterhalen tenzij op werk- en eisbriefjes aantekening daarvan was gemaakt, wat sporadisch het geval was.

Bedreiging was goed voor 40% van de zaken, met de overige gelijkelijk verdeeld over mishandeling en openlijke geweldpleging. In bijna driekwart van de gevallen bleek dagvaarding de eerste optie van het OM te zijn, zij het dat het aantal transacties over de jaren wel iets lijkt te stijgen. Daarbij valt op dat slechts in ruim een derde van de gevallen de indicatie in BOS-Polaris ‘dagvaarding’ luidt. Uit nadere analyse bleken vooral (samenhangende) factoren als geweld, leeftijd, en groepsverband de kans op transactie (ook als definitieve afdoeningsbeslissing) te bepalen, en in gemiddeld meer dan 25% van de zaken over de jaren heen werd eerst een transactieaanbod gedaan. Bij autoriteitsconflicten gebeurde dat in de helft van de gevallen; in geval van discriminerende belediging van een agent acht men kennelijk wel een strafrechtelijke reactie geïndiceerd, maar wordt vervolging toch te zwaar bevonden. Evenmin vormden antecedenten in de commune dossiers een contra-indicatie voor transactie.

De geldboete blijkt de meest toegepaste straf en werd in ongeveer de helft van de gevallen bij veroordeling opgelegd. Meestal ging het om boetes tussen de 200 en 1000 euro; hoger dan 1000 euro kwam niet voor. In de overgrote meerderheid van de zaken was de boete onvoorwaardelijk. In 25 van de 89 zaken kwam het tot een gevangenisstraf, meestal van minder dan

een maand: straffen langer dan 180 dagen kwamen niet voor, en een straf langer dan 90 dagen maar één keer. In één op de drie zaken werd voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, doorgaans zelfs geheel voorwaardelijk. In bijna 30% van de gevallen werd een taakstraf opgelegd, zij het dat ook hier geen taakstraffen voorkwamen die rechtstreeks verband hielden met de discriminatoire aspecten van het feit.

In iets meer dan de helft van de zaken volgde de rechter de eis van de officier, maar in 30% van de gevallen werd naar beneden toe afgeweken. In een totaal van 13% van de zaken werd van discriminatie vrijgesproken (geheel of partieel), een percentage dat iets lager ligt dan in specifieke discriminatiezaken, maar nog altijd veel hoger is dan het landelijke gemiddelde voor soortgelijke feiten. Ook hier moet de conclusie dus zijn dat in ieder geval de bewijslast bij discriminatie zwaar is. Het wijst er mogelijk ook op dat officieren zaken die anders in een bewijssepot zouden zijn geëindigd, toch maar vanwege de discriminatoire achtergrond aan de rechter voorleggen, en/of dat men door te vervolgen gehoor geeft aan de wensen van slachtoffers, blijkend uit het feit van aangifte en hun daarbij uitgesproken oordeel dat zij het slachtoffer van discriminatie zijn geworden.

7.5 Aard en omvang van discriminatiecriminaliteit in Nederland

7.5.1 Specifieke discriminatie

Aan de hand van het dossieronderzoek hebben wij ook nader gekeken naar de soort specifieke discriminatiedelicten die worden gepleegd, naar de omstandigheden waaronder en context waarin dat gebeurt, en naar een aantal kenmerken van de daders. Wat de representativiteit van dit deel van het onderzoek betreft kan worden opgemerkt dat, hoewel het maar om vijf arrondissementen gaat, de daar aangebrachte delicten wel ruim eenderde vormen van alle geregistreerde discriminatiezaken en dat zowel grote steden als arrondissementen met een meer landelijke omgeving zijn vertegenwoordigd. Uit een globale analyse door de Recidive Monitor blijkt bovendien dat de door ons bestudeerde dossiers op belangrijke variabelen een afspiegeling vormen van het landelijke LECD-bestand.

Daadkenmerken

Vrijwel altijd gaat het om discriminatoire uitingen (artikel 137c Sr), zij het dat discriminatoire geschriften weinig voorkomen in de onderzochte zaken (4%). De lage frequentie van structurele discriminatie in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf – vooral uitsluiting in de horeca – is mogelijk te verklaren uit de lage aangiftebereidheid enerzijds, en het afdoen via een administratieve sanctie anderzijds (gemeentelijk ‘deurenbeleid’).

In ruim 70% van de zaken werd uitsluitend vervolgd wegens de (meestal mondelinge) uitlating. In de overige zaken is tevens sprake van geweld of bedreiging daarmee. Wanneer de discriminerende uiting met geweld gepaard gaat, hangt dit veelal samen met het discriminatiefeit en wordt de geweldpleging cumulatief ten laste gelegd.

Uit de door ons bestudeerde dossiers blijkt dat meer dan de helft van de discriminatie op straat of in een openbare gelegenheid plaatsvindt. Op de tweede plaats staat de woonomgeving met 15% van de zaken; geweld komt in deze zaken significant vaker voor, terwijl ook bij conflicten vaak sprake is van geweld. Dat wijst er mogelijk op dat vooral conflicten tussen burens nog wel eens gewelddadig eindigen. Middelengebruik (meestal alcohol) speelt een rol in bijna de helft van de gevallen, en iets meer dan 25% van de discriminatiecriminaliteit werd in groepsverband gepleegd: als het delict in groepsverband wordt begaan komt ook dan vaker geweld eraan te pas en is bovendien iets vaker sprake van middelengebruik. Ten slotte heeft in slechts ruim 10% van de gevallen het slachtoffer een aandeel in het delict.

Context

In het dossieronderzoek is aan de hand van een aantal categorieën nader reliëf gegeven aan de context waarin specifieke discriminatiedelicten worden gepleegd en is ook gekeken naar de aanleiding daartoe. De meest frequente categorie wordt gevormd door conflicten tussen burgers (iets minder dan een derde van de zaken), hetzij incidentele ruzies (bijvoorbeeld om een parkeerplaats), hetzij conflicten die al langer aan de gang zijn en die in een specifiek discriminatoire belediging en soms geweld zijn geculmineerd. Daarop volgt een ander type conflict, namelijk met een autoriteit (24%): het slachtoffer is de gezagsdrager, meestal een opsporingsambtenaar, die door aanwending van zijn bevoegdheden de dader irriteert of frustrereert. Belediging uit ideologische overtuiging vonden wij in 14% van de zaken, evenals discriminatoire beledigingen die *out of the blue* komen en waarvoor geen kenbare reden is (de categorie 'zomaar'). Ook tijdens sportwedstrijden worden de nodige specifiek beledigende teksten geuit, zij het dat deze categorie minder vaak voorkomt dan de bovenstaande (7%). Overigens gaat het hier uitsluitend om voetbalwedstrijden en in 70% van de gevallen om antisemitische spreekwoorden. Een klein aantal daders, ten slotte, is verslaafd of psychisch gestoord en strooit om hen moverende maar meestal onduidelijke redenen specifiek discriminatoire beledigingen op straat in het rond onder de invloed van vooral alcohol (de categorie 'amok', 2%). Primair doelwit is vaak de agent die de amokmaker probeert aan te pakken.

Bezien tegen de achtergrond van de context is er in veel, misschien wel de meeste gevallen een aanleiding voor specifieke discriminatie anders dan, of op zijn minst naast, de wens zich minachtend uit te laten over een bepaalde minderheid. Dat doet niet ter zake gegeven de geobjectiveerde

interpretatie van de delictsomschrijving, waarbij motieven van de dader irrelevant zijn en voorwaardelijk opzet voldoet. Maar het doet ons inziens wel een aantal vragen rijzen over een vooral strafrechtelijke aanpak in sommige gevallen. Dat geldt ook overigens bij commune discriminatie, en heeft enige weerslag op de praktijk van de rechtshandhaving. Wij gaan dan ook nader in op de categorieën conflict, overtuigingsdader en zomaar, en op de mogelijke noodzaak tot een gedifferentieerde aanpak in §7.6 wanneer wij voor een aantal zaken bijzondere aandacht vragen.

Discriminatiegronden

In het dossieronderzoek naar specifieke discriminatie is gebruik gemaakt van de zogenaamde DRC-codes die het LECD aan het algemene COMPAS-bestand toevoegt, om aan te geven tegen welke groep de discriminatie zich richt – de discriminatierichting. Kenmerkend voor specifieke discriminatie, zo blijkt na bestudering van de dossiers, is vooral de racistische aard ervan. In meer dan de helft van de gevallen lag de grond voor de discriminatie in de huidskleur of etnische afkomst van het slachtoffer. Antisemitisme werd voor bijna 22% van de gevallen als grond genoteerd, en homoseksualiteit in iets meer dan 3% van de zaken. Gerelateerd aan de meest voorkomende context, het conflict, valt op dat er een sterk verband is met de Turks/Arabische komaf of met de huidskleur van het slachtoffer (ongeveer tweederde van de gevallen in de categorie conflict). Datzelfde geldt voor autoriteitsconflicten; ook daar ligt de aanleiding voor de discriminatie in het ‘andere’ uiterlijk van het slachtoffer, in deze veelal de agent.

De richting van de discriminatie wordt afgeleid uit de objectief beledigende strekking van een uiting, symbool of gebaar. Dat is, gezien het doel van artikel 137c Sr logisch, maar uit de discriminatierichting mag niet zonder meer worden afgeleid dat het delict zich ook richt tegen een concreet slachtoffer van de betreffende groep waarop de uiting zich richt, of dat het zelfs iets zegt over het bestaan van gevoelens van de dader tegen de betreffende groep, al zal dat vaak wel zo zijn. In het geval van een ‘antisemitische’ richting echter lijkt het er blijkens het dossieronderzoek op dat het vaak niet zo is. Zo worden hakenkruisen bijvoorbeeld gebruikt om mensen van een andere huidskleur te beledigen of om algemeen ongenoegen te uiten over welke groep ook, zonder dat daaraan antisemitische gevoelens ten grondslag hoeven te liggen, terwijl het ‘hamas-koor’ als Ajax speelt, bedoeld is als grove belediging aan het adres van supporters en spelers onder wie zich vele mensen van Turkse of Arabische komaf bevinden. Waar deze gevallen als antisemitisme worden geregistreerd kan dat, hoe zeer een juiste beoordeling in juridisch opzicht, tot een zekere inflatie van het begrip antisemitisme leiden zoals dat in het gewone spraakgebruik wordt begrepen, en bovendien het zicht ontnemen op de omvang van de discriminatie die daadwerkelijk door afkeer of haat van de Joodse bevolkingsgroep is ingegeven. Op de

opvallende bevinding dat slechts 7 van onze dossiers (3%) de discriminatiegrond homoseksualiteit bevatten, komen wij eveneens terug in § 7.6.

Daderkenmerken

De daders van specifieke discriminatie zijn overwegend jong; bijna de helft is 25 of jonger en de grootste groep is tussen de 18 en 25 jaar. Mannen vormen 90% van de daderpopulatie in onze verzameling. Ruim 80% van de daders is etnisch autochtoon, en ruim 90% is in Nederland geboren. Het type delicten dat zij begaan, varieert met de leeftijd. Bij jonge daders is significant meer variatie in de context, vaker ook zijn zij zomaar-dader of overtuigingsdader. Het lijkt er op dat oudere daders minder vaak bewust op specifieke discriminatie uit zijn, zoals bij overtuigingsdaders en sommige zomaardaders het geval is, maar juist vaker tot discrimineren overgaan vanuit boosheid ontstaan door conflicten. Eveneens significant is het verband tussen jonge daders en de grote variatie in de gronden waarop zij discrimineren, en tussen oudere daders en discriminerende uitlatingen over mensen van Turkse c.q. Arabische nationaliteit en komaf. Dat laatste hangt weer samen met het verband tussen ouderen en conflictsituaties, waarin het uiterlijk, en dus de etnische afkomst of huidskleur wordt aangeprezen om de ander te kwetsen.

Het beeld van de typische dader van specifieke discriminatiecriminaliteit dat uit onze dossiers oprijst, is dat van een jonge, Nederlandse man met antecedenten, die wat vaker recidiveert dan andere delinquenten maar overigens niet of nauwelijks afwijkt van het landelijke beeld. Er zijn geen aanwijzingen dat deze daders verschillen van de daderpopulatie van blanke Nederlanders in het algemeen, niet qua leeftijd of geslacht, maar ook niet qua aard of omvang van hun justitiële contacten. Weliswaar lijken zij iets vaker te recidiveren, maar die recidive betreft doorgaans lichte tot middelzware commune feiten. In de door ons bestudeerde zaken bleek 65% van de daders antecedenten te hebben, maar met uitzondering van de categorie overtuigingsdaders kwamen specifieke discriminatieantecedenten vrijwel niet voor. De overgrote meerderheid had zich aan feiten als eenvoudige mishandeling, kleinschalige oplichting, enkelvoudige diefstal en WWW-delicten schuldig gemaakt.

Van de meeste daders kan niet worden gezegd dat zij uit een diep ideologische of politiek gefundeerde overtuiging handelen en daarom met een haatdragende boodschap van de inferioriteit van mensen die anders zijn of anders denken, bewust willen getuigen. De zaken waarop de dossiers betrekking hadden betroffen vooral grof taalgebruik waarmee onderbuikgevoelens ten aanzien van minderheden worden geventileerd. Ook is er een grote mate van kennelijke ongevoeligheid voor en/of besef van het effect, de betekenis en historische significantie van symbolen (het hakenkruis) of leuzen ('hamas-spreekkoren') die aan het nazi-tijdperk of de Holocaust refereren, met name onder jonge daders. Dat dit anders ligt bij overtuigings-

daders spreekt overigens voor zich. Door hen wordt bovendien de wel bewuste discriminatoire boodschap niet altijd in grove bewoordingen gebracht, maar is daarmee niet minder virulent.

7.5.2 *Commune discriminatie*

Kunnen wij op basis van dit onderzoek niets zeggen over de omvang van specifieke discriminatiecriminaliteit, dan geldt dat al helemaal voor de commune maar ook, gezien de onbepaaldheid van het concept en het feit dat geen eensgezindheid bestaat in de strafrechtspraktijk over wat het precies inhoudt, tot op zeker hoogte voor de aard daarvan. Ons onderzoek naar commune discriminatie is in eerste instantie gebaseerd op nog geen 100 dossiers in 5 arrondissementen en is niet representatief te noemen. Bovendien hebben wij naar slechts drie typen lichte tot middelzware strafbare feiten gekeken (mishandeling, bedreiging en openlijke geweldpleging). Op basis van secundaire bronnen zijn wij evenwel tot de voorzichtige conclusie gekomen dat het wel mogelijk is iets te zeggen over de verhouding tussen zware en minder zware commune discriminatiefeiten, in de zin dat de zware feiten verreweg in de minderheid lijken. Dat is ook niet onlogisch (het geldt immers voor alle vormen van criminaliteit), maar het zijn wel de levensdelicten en brandstichtingen die de gemoederen van de media bezighouden, de politiek tot actie aanzetten en het publiek verontrusten. Zoals ook in de VS, Duitsland en Engeland uit onderzoek naar voren is gekomen echter, is deze beeldvorming – waarbij ook een bepaald daderbeeld hoort – ver bezijden wat in de praktijk van de rechtspleging en door ons in de onderzochte zaken wordt aangetroffen.

Daad- en daderkenmerken

Veel van wat hierboven is gezegd over het beeld van specifieke discriminatie, geldt ook voor de commune variant. Ook hier zagen we overwegend jeugdige daders, mannelijk en met antecedenten, van wie een meerderheid (zij het een kleinere dan bij de specifieke discriminatie) blanke Nederlander was. Het beeld van hun antecedenten (recidive hebben we bij commune discriminatie logischerwijze niet kunnen onderzoeken) week niet af van dat van daders van specifieke discriminatiedelicten. Wel hadden de commune daders vaker een strafblad voor hetzelfde type (commune) feiten, zij het dat niet viel op te maken of in het verleden ook discriminatie een rol had gespeeld. Ongeveer tweederde van de zaken werd op straat gepleegd of op een voor het publiek toegankelijke plaats (bijvoorbeeld de horeca), en ongeveer 20% in de woonomgeving. In ongeveer 60% van de zaken (verspreid over alle drie delicten) was sprake van daadwerkelijk geweld, overwegend tegen personen, terwijl 40% in groepsverband werd begaan en 50% onder invloed van vooral alcohol.

Wat het algemene beeld van deze discriminatiefeiten betreft moeten we constateren dat de meeste van een grof taalgebruik getuigen, waarbij men weliswaar niet een hele groep beledigt maar in ieder geval niet schroomt een individu op basis van een intrinsiek kenmerk te beledigen of bedreigen. Gezien de overeenkomst tussen veel voorvallen in beide deelonderzoeken, lijkt het zelfs soms toevallig of men het individu of de groep beledigt (het verschil kan in een kleine nuance zitten). Ook de neiging om er meteen op los te slaan getuigt van weinig verfijnde omgangsvormen, zij het dat die wat veel commune discriminatiefeiten betreft niet lijken te verschillen van soortgelijke situaties tussen Nederlanders in 'het land van het korte lontje'. Want of het motief voor het commune feit ook altijd discriminatoir was, en of de discriminatoire achtergrond van het delict verder strekte dan dat het slachtoffer tot een minderheidsgroepering behoorde en de dader hem verbaal zocht te kwetsen op grond van meestal zichtbare kenmerken, is op grond van de dossiers een moeilijk te beantwoorden vraag. Naar onze indruk vormt de bewuste wens om te discrimineren in ieder geval lang niet altijd het primaire motief.

Discriminatiegronden

Hoewel de Aanwijzing discriminatie niet met zoveel woorden daarover rept, is het de bedoeling dat een algemeen delict alleen dan als discriminatoir wordt aangemerkt als de discriminatie plaatsvindt op basis van een van de in de wet opgesomde gronden. Er is dus wat dat betreft geen verschil met specifieke discriminatie. Omdat de drijfveren van de dader bij commune discriminatie echter wel ter zake doen, waarmee ook het individuele slachtoffer in beeld komt, hebben wij niet de DRC-codes op dezelfde wijze gebruikt als bij specifieke discriminatie, maar deze zo gehanteerd dat zij niet de richting van de discriminatie aangeven maar zoveel mogelijk het concrete slachtoffer ervan en tot welke door de wet beschermde groepering hij of zij behoorde.

Ook hier bleek meer dan de helft van de delicten tegen mensen van een andere huidskleur of Arabisch of Turkse komaf te zijn gericht: rekenen we godsdienst erbij (in welke gevallen het vooral om de Islam ging en de grond doorgaans samenviel met ras), dan ging het niet om de helft maar om driekwart van de feiten uit onze dossiers. Het aantal feiten met een concreet Joods slachtoffer besloeg 5%, evenals het aantal homoseksuelen. Hoewel, wanneer we de context erbij betrekken, gezegd moet worden dat niet altijd zeker is dat het slachtoffer van bijvoorbeeld een mishandeling slachtoffer werd omdat hij of zij tot een bepaalde etnische groepering behoorde, kan de conclusie wel zijn dat in ieder geval verreweg de meerderheid van de lichtere, meest voorkomende commune discriminatiefeiten uit onze dossiers op zijn minst een racistische ondertoon heeft. Op de grond homoseksualiteit bij commune discriminatie gaan wij in § 7.6 nader in.

Context

De commune discriminatie in het dossieronderzoek onderscheidt zich in sommige opzichten niet van de specifieke wat de context van het delict betreft. Ook hier betrof de meest frequente context een incidenteel of langlopend conflict tussen burgers (bijna de helft van de zaken), gevolgd door autoriteitsconflicten (ruim een kwart), met zomaar-daders goed voor ongeveer een vijfde. In ruim driekwart van de gevallen kende het delict dus een duidelijke aanleiding die in ruzie of frustratie (vaak beide) wortelde. Toch zijn er wel verschillen met specifieke discriminatie, die ook de afwijkende verdeling van de contexten verklaren. Zo komt de categorie sport bij de commune discriminatie nauwelijks voor. Belangrijker echter is dat wij slechts één overtuigingsdader aantreffen, tegenover de 14% bij specifieke discriminatie. Er zijn twijfelgevallen bij beide vormen van discriminatiecriminaliteit, en wij kunnen een enkeling als overtuigingsdader genoteerd hebben die dat helemaal niet is. Maar het omgekeerde geldt ook, en vermoedelijk heffen eventuele vergissingen die we na zorgvuldig doorspreken van alle zaken toch nog hebben gemaakt, elkaar op. De vraag is: waarom het grote verschil? Er is een tweetal plausibele verklaringen. Ten eerste is het niet onmogelijk dat als overtuigingsdaders een gemeen delict plegen, het van een veel ernstiger orde is dan het type delict dat wij hebben bestudeerd. Enige steun voor die verklaring is te vinden in de (overigens selectieve) jurisprudentieverzameling van commune discriminatiefeiten die het LECD in de loop van de jaren heeft aangelegd: in die zaken is vrijwel steeds sprake van (poging tot) doodslag, brandstichting of ernstige mishandeling, en daar zitten heel wat daders tussen die in onze categorie van overtuigingsdader passen. Ten tweede ligt het in de notie van een door racisme, of welke discriminatoir geïnspireerd gedachtegoed ook, bijna besloten dat overtuigingsdaders eerder de groep als zodanig zullen beledigen (de afkeer daarvan vormt immers hun primaire motief), dan een individu tegen wie zij een misdrijf begaan dat mogelijk in eerste instantie uit andere drijfveren voortvloeit.

7.6 Bijzondere aandachtspunten

Bij de strafrechtelijke handhaving van de discriminatiebepalingen en bij de vervolging van commune discriminatie doet zich een aantal kwesties voor waarop wij in het bijzonder de aandacht willen vestigen. Sommige hebben alleen betrekking op specifieke of commune discriminatie, andere daarentegen op beide vormen van discriminatiecriminaliteit.

7.6.1 Interpretatie, misverstanden en vergissingen

Ondanks het bestaan van een voortreffelijk en zeer volledig handboek voor officieren van justitie, zijn wij in onze dossiers toch wel een aantal zaken

tegengekomen waarin misverstanden of vergissingen over de reikwijdte van artikel 137c Sr (en soms 137d) een rol spelen. Ook rechters blijken zich daarover te kunnen vergissen, en in ieder geval wordt lang niet altijd dezelfde uitleg gehanteerd. Sommige gevallen betreffen interpretatiekwesaties, en werden wellicht aan de rechter voorgelegd om helderheid te krijgen; bovendien is over grensgevallen altijd discussie mogelijk. Zo werd in twee vrijwel gelijke gevallen betreffende het tentoonspreiden van respectievelijk een white-powerteken en een Keltisch kruis, in het ene geval veroordeeld en in het andere vrijgesproken; een wezenlijk verschil in de te toetsen context leek er niet te zijn. Een moeilijk punt betreft ook de ‘omgekeerde discriminatie’. Naar de letterlijke tekst van de wet zijn beledigingen aan het adres van Nederlanders die berusten op een groepskenmerk van het Nederlander-zijn, zeker discriminatoir (dat kan niet anders worden opgevat dan als een belediging wegens ras). Aan de andere kant verkeren Nederlanders in eigen land niet in dezelfde positie als een minderheidsgroepering. Het hangt er maar vanaf waarop de beoordelaar in de grondslag van de discriminatiewetgeving de nadruk legt: bescherming van een redelijk en democratisch publiek discours, of van kwetsbare groeperingen in de samenleving.

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. Dat laatste zagen wij ook in commune discriminatiezaken gebeuren. Beide vergissingen komen nogal eens voor wanneer de belediging aan het adres van een opsporingsambtenaar is gericht, en soms nog wel in combinatie: iemand voor nazi of racist uitmaken (twee kwalificaties die de politie regelmatig ten deel vallen) is beledigend, maar niet discriminerend, en valt niet onder artikel 137c Sr. Vervolging en veroordeling op die basis komt echter wel voor.

Dat grensgevallen soms verschillend worden geïnterpreteerd is begrijpelijk, en dat ze aangebracht worden evenzeer: het OM ziet immers graag dat ook bij twijfel in het belang van de rechtsvorming wordt gedagvaard. Dat officieren van justitie en de politie kennelijk soms niet bekend zijn met de criteria voor vervulling van de delictsomschrijving, is waarschijnlijk te wijten aan zowel onervarenheid en onbekendheid met de problematiek (specifieke discriminatiezaken worden gemiddeld niet meer dan 250 keer per jaar in het hele land vervolgd), als aan het grote aantal zaken dat bij de politierechter wordt aangebracht. Een verkeerde beoordeling van een discriminatiezaak valt dan wellicht niet op tussen de grote stapel, terwijl tijd

om te overleggen met de ervaren en deskundige taakofficieren ontbreekt. Een deskundige ‘discriminatiesecretaris’, slechts op enkele parketten aanwezig, en meer aandacht voor de speciale aspecten van discriminatie bij de opleiding, zouden waarschijnlijk een aanzienlijke vermindering van zulke vergissingen betekenen.

7.6.2 Criteria bij commune discriminatie

Tijdens de scenarioconferenties met de politie, het OM en de zittende magistratuur, is steeds gevraagd naar de criteria die men aanlegt om te beoordelen of sprake is van een algemeen feit uit discriminatoire motieven begaan. Ook in de enquête is die vraag gesteld. Daarover was veel verschil van mening, zowel binnen als tussen de beroepsgroepen. Allen waren het eens dat de makkelijkste casuspositie die is waarin iets discriminerends is gezegd vlak voor, tijdens of vlak na het plegen van een ander algemeen feit. Niet voor niets zien we in bijna de helft van de zaken die wij bekeken belediging cumulatief ten laste gelegd. Maar als verbale aanwijzingen ontbreken, lopen de meningen uiteen. De politie, en het OM bij de eerste beoordeling (zij het in mindere mate) betrekken dan in het oordeel het uiterlijk van de verdachte (bepaalde kleding, haardracht), een eventueel discriminatieverleden (dat dan wel vooral uit mutaties moet worden gedestilleerd, speciale discriminatie antecedenten komen anders dan bij overtuigingsdaders nauwelijks voor, en die zwijgen meestal niet over hun motieven), de aanwezigheid van ‘verdachte’ symbolen of gebaren, en andere contextfactoren, zoals uiterlijke kenmerken van het slachtoffer (huidskleur) en diens eigen beleving van het voorval. De zaakofficier is echter op zoek naar hardere aanwijzingen, bijvoorbeeld een verklaring van de dader tegenover de politie waaruit een discriminatoir aspect kan blijken en waarmee de dader ter zitting kan worden geconfronteerd.

Hoewel allen zeiden te willen onderscheiden tussen ‘dommigheid’ en ideologische motieven, menen sommige politiemensen en officieren dat ook een algemeen discriminatiefeit dat aan ongevoeligheid/onnadenkendheid of andere motieven zoals groepsdruk of de hang naar sensatie primair te wijten is, of dat primair wordt ingegeven door boosheid of irritatie, extra strafwaardig is, en een aantal officieren zei in zulke gevallen ook 25% bovenop de gebruikelijke straf te eisen. Anderen echter aarzelden, of waren stellig in hun mening dat het om de subjectieve, primaire drijfveer gaat. De rechters in ieder geval bleken niet of nauwelijks bereid expliciet daarmee in de straftoemeting rekening te houden, zonder glasheldere aanwijzingen dat inderdaad sprake is van discriminatoire motieven. Wanneer de verdachte zelf niets heeft gezegd en ook ter zitting blijft zwijgen over discriminerende gevoelens, zijn die aanwijzingen er meestal niet. Als in de straftoemeting rekening werd gehouden met zulke nauwelijks aantoonbare maar wel, naar

de intuïtie van de rechter aanwezige motieven, dan werd het risico van recidive als handvat gebruikt. De rechters meenden dat anders de motivering van een vonnis veel te kwetsbaar wordt bij een eventueel hoger beroep.

7.6.3 *Conflicten, overtuigingsdaders en ‘spontane’ commune discriminatie*

In onze daderpopulatie uit het dossieronderzoek zijn overtuigingsdaders verreweg in de minderheid. Niettemin zijn er aanwijzingen dat deze groep mogelijk groter is, in ieder geval in potentie, dan uit onze resultaten blijkt, en wel omdat zij verscholen zouden kunnen zitten tussen een aantal gevallen dat wij in de contextcategorieën conflict c.q. zomaar hebben geplaatst. Conflicten tussen burgers (de categorie die het vaakst voorkomt) doen zich in twee soorten voor. Er zijn incidentele ruzies die uit de hand lopen, waarbij discriminerende woorden en soms ook klappen vallen. Het discriminatoire taalgebruik en de bereidheid een ander te beledigen op basis van het ‘anders-zijn’ verschilt, maar buiten dat lijken deze situaties veel op incidentele ruzies tussen Nederlanders die elkaar verder niet kennen maar wel in de weg zitten. Het langdurige conflict, vaak tussen bekenden (zoals buren) van verschillende etnische afkomst is iets anders. Vooral in buurten van multi-etnische samenstelling kunnen zulke conflicten lang voortwoekeren, waarbij de irritatie over (het gedrag van) allochtone buren – open ramen en muziek, de manier waarop de kinderen worden opgevoed (niet worden opgevoed in de ogen van de Nederlandse buurman), het Nederlands niet beheersen, of, gewoon, omdat ‘ze’ anders zijn – zich opstapelen, en bovendien zich kunnen vertalen in afkeergevoelens tegen en minachting voor de hele groep waartoe het oorspronkelijke subject van de ergernis behoort. Het begint met schelden, meestal over en weer, maar kan in (min of meer ernstig) geweld ontaarden. In sommige van de zaken die wij onder ogen kregen benaderden deze daders, onder andere in de verklaringen die ze bij de politie aflegden, de overtuigingsdader. Ook richten zij hun beledigingen vaker tegen de groep als zodanig. Dit is, blijkens buitenlands onderzoek, een risicovolle situatie die overigens ook in Nederland als zodanig wordt onderkend.

Ook bij een aantal daders uit de zomaar-categorie waarvan het kenmerk juist is dat elke kenbare reden om het delict te plegen ontbreekt, kregen wij, zeker wanneer overtreding van artikel 137c Sr aan de orde was, bij het bestuderen van de dossiers wel eens het gevoel dat achter het schijnbaar ‘spontane’ delict wel eens een diepe overtuiging van eigen superioriteit of minachting voor andere culturen zou kunnen steken. Een ander motief was in het dossier ver te zoeken. Zij onderscheiden zich daarmee van de andere zomaar-daders, die meestal jong tot zeer jong waren, vaak in groepsverband het delict pleegden, en bij wie achter hun zinloos lijkende geweld motieven als tot de groep willen behoren en een zucht naar spanning en sensatie schuil leken te gaan.

7.6.4 Homoseksualiteit

Hoewel tijdens alle scenarioconferenties het zogenaamde ‘potenrammen’ een van de eerste associaties was met commune discriminatie – en die gesprekken vonden plaats twee maanden voor het voorval in Amsterdam dat begin juli 2007 tot zoveel ophef leidde – kwamen deze en andere vormen van discriminatie tegen homoseksuelen in ons dossieronderzoek nauwelijks voor. De politiemensen die aan de scenarioconferenties deelnamen, gaven daarvoor een eenvoudige maar verontrustende verklaring, die door officieren van justitie werd beaamd: van deze misdrijven wordt zelden aangifte gedaan, althans men gaat na een beroving of mishandeling wel naar de politie, maar verzwijgt de eigen geaardheid. Een (waarschijnlijk groot) deel van de slachtoffers, in ieder geval zij die zogenaamde cruise-plekken bezoeken waar het risico slachtoffer te worden groot is, is getrouwd en bevreesd voor de gevolgen voor hun privé-leven wanneer hun homoseksuele contacten bekend zouden worden. Anderen verwachten misschien een weinig sympathiek onthaal bij de politie. Beledigingen en bedreigende treiterijen worden hoe dan ook nauwelijks gemeld.

Dientengevolge is onbekend hoeveel discriminatiecriminaliteit tegen homoseksuelen is gericht, al wordt zij vermoed omvangrijk te zijn, en wordt dat door meldingen bij het COC bevestigd. Hoewel het beleid is – mede om zicht te krijgen op de omvang en ernst van het probleem – om in geval van een aangifte waarbij de opsporingsambtenaar homodiscriminatie vermoedt, in ieder geval te proberen ook concrete aanwijzingen daarvoor boven tafel te krijgen en, mocht dat niet lukken, het OM op de hoogte van de eigen vermoedens te brengen, is dit niet onprobleematisch. Het ‘doorvragen’ in zulke situaties vereist ervaring en empathie en voor wie dat niet al heeft, training daarin, die niet altijd voorhanden is. Daarnaast is er een dilemma: in hoeverre moet, tegen de uitdrukkelijke wensen van een slachtoffer in, melding van diens seksuele geaardheid worden gedaan bij justitie?

7.6.5 *Kwesties rond de Aanwijzing*

Volgens de Aanwijzing discriminatie is de vervolgingsopportunity, bijzondere en nader te motiveren gevallen daargelaten, bij specifieke discriminatie gegeven. In beginsel moet worden gedagvaard; transacties zijn mogelijk maar alleen voor de lichtste gevallen, en beleidssepots behoren niet voor te komen. De politie behoort in geval van specifieke discriminatie altijd te verbaliseren. Hoewel dit niet op dezelfde dwingende wijze geldt voor commune discriminatie, vond tijdens de scenarioconferenties met vertegenwoordigers van het OM ongeveer de helft van de deelnemers dat bij (een gefundeerde) aangifte ook altijd zou moeten worden gedagvaard om aan de wens van het slachtoffer tegemoet te komen. Hoewel inderdaad het

aantal (voorwaardelijke) septs daalt, wat na 2003 ook geldt voor het aantal transacties terwijl het aantal dagvaardingen en voegingen licht toeneemt, zijn er officieren en politieambtenaren die niet onverdeeld gelukkig zijn met het strakke beleid dat de Aanwijzing voorschrijft.

Vooral in die gevallen waarin sprake is van conflicten tussen bekenden – op het werk, op school, tussen bureaus – en waarin op zeker moment melding van discriminatie bij de politie wordt gedaan, waren tijdens de scenarioconferenties sommigen de mening toegedaan dat tijdig, eventueel niet-strafrechtelijk ingrijpen vaak zinvoller en effectiever is, in de zin dat voorkomen wordt dat het conflict escaleert. In ieder geval zou dan geprobeerd moeten worden op andere wijze dan via aangifte en justitieel ingrijpen bij de partijen begrip en tolerantie voor elkaar te kweken, waarbij de wijkagent een belangrijke rol kan spelen. Is eenmaal aangifte gedaan, dan rest niets anders dan deze op te nemen en in te sturen naar het parket. Ook enkele officieren van justitie zeiden echter juist in dit soort gevallen dagvaarden niet altijd een zinvolle reactie te vinden. Overigens was enig licht tussen de opvattingen wat de handelingsruimte betreft om zelf beleid te voeren dat discriminatiecriminaliteit buiten de strafrechtelijke sfeer beoogt op te lossen. Vooral wanneer nog geen sprake is van een aangifte in situaties die dreigen te escaleren, zien politiemensen het als hun taak door bemiddeling te voorkómen dat de zaak in de justitiële sfeer belandt. Als het slachtoffer erop staat en de aangifte er ligt, dan wordt alles aan het OM uit handen gegeven. Bij het OM daarentegen meent men dat door samenwerking in de driehoek en met belangen- en niet-justitiële organisaties op het gebied van discriminatiebestrijding, dit politieoptreden in de voorfase enigszins moet worden gestuurd zodat het OM enige controle kan uitoefenen op de kernfunctie die ook de Nederlandse politie in de signalering en strafrechtelijke bestrijding van discriminatiecriminaliteit heeft.

7.6.6 Effectiviteit en de zin van het strafrecht

In de buitenlandse literatuur blijken opvattingen over de zin en effectiviteit van het strafrecht voor de bestrijding van discriminatie vaak af te hangen van de positie die men inneemt ten aanzien van de grondslag van de discriminatiewetgeving die strafrechtelijk ingrijpen rechtvaardigt: de bescherming van de democratische rechtsorde, dat wat het slachtoffer is aangedaan, of het morele verwijt aan de dader wegens diens verfoeilijke motieven. Hoewel alle drie grondslagen een rol spelen, is er verschil in het perspectief waarop de nadruk ligt. Voor specifieke discriminatie baseerde de wetgever zich duidelijk op de eerste grondslag, maar de rechtvaardiging voor strafverhoging bij commune discriminatie is minder helder en onuitgesproken. Tijdens de scenarioconferenties zagen wij uiteenlopende opvattingen, waarbij in alle beroepsgroepen evenwel de rechtsorde vooropstond. Bij

de politie en het openbaar ministerie verbond men dit sterk aan de idee dat het strafrecht ook genoegdoening voor het slachtoffer behoort te verzekeren. Het belang van de strafbaarstelling en van de handhaving daarvan voor de rechtsorde, komt vooral tot uiting in de nadruk die men op de expressieve signaalfunctie van het strafrecht legt: er wordt een boodschap afgegeven dat discriminatie niet wordt getolereerd. En voor het concrete slachtoffer en de groep waartoe hij of zij behoort, betekent dit zowel bevestiging van hun gelijke positie in de samenleving als vergelding voor het aangedane leed.

Toch was er ook twijfel, of in de veelheid van 'kleine' commune discriminatiezaken die signaalfunctie wordt waargemaakt, wanneer het strafrecht in wezen wordt ingezet om het publieke discours en de omgang met elkaar op te schonen van ongepaste en grove omgangsvormen en taalgebruik, vooral wanneer daar niet een bewust discriminerend motief primair aan ten grondslag ligt. Twijfels daarom ook of het wel 'helpt', met andere woorden of het effectief is in de zin dat discriminatoire gevoelens zullen afnemen en de tolerantie zal toenemen, zowel bij individuele daders als in de samenleving als geheel.

Bezien in het licht van de contextcategorieën die wij hebben onderscheiden, de buitenlandse literatuur ter zake en de opvattingen van mensen in de praktijk die wij hebben opgetekend, lijkt een holistische en gedifferentieerde en niet louter strafrechtelijke aanpak van belang. Voor 'echte' overtuigingsdaders, een deel van de zomaar-daders, de ruziezoekers die het geweld niet schuwen, is het strafrecht vermoedelijk een aangewezen middel, zij het dat – gezien hun profiel wat antecedenten en recidive betreft – aan het speciaal preventieve effect van de straf moet worden getwijfeld. Vooral in geval van langdurige conflicten echter zou vroegtijdig ingrijpen wel eens meer effect kunnen sorteren dan vervolging, zelfs wanneer het al tot discriminerend schelden is gekomen. Waar een deel van deze daders al in de richting van de overtuigingsdader lijkt op te schuiven, zou bestraffing niet alleen tot verdere escalatie kunnen leiden, maar ook discriminatoire opvattingen kunnen verharden. Ook vroegtijdig ingrijpen bij situaties die in het Engels *racial harassment* worden genoemd – discriminatoire belaging – met de heldere boodschap dat anders vervolging in het verschiet ligt, is een optie (tijdens alle scenarioconferenties werd de analogie met huiselijk geweld getrokken).

In sommige gevallen van zomaar-discriminatie, zijn de daders jong, treden zij op in (al dan niet enigszins georganiseerd) groepsverband en zijn zij vatbaar voor groepsdruk en de spanning en lol die van het plegen van strafbare feiten kan uitgaan. Vooral Amerikaans en Duits onderzoek wijst hier op de preventieve zin van grootschalige anti-discriminatieprojecten op scholen, in buurthuizen, bij sportverenigingen enzovoort. Waar zulke groepsdelicten met geweld gepaard gaan, of van recidive sprake is, en vervolging onvermijdelijk wordt, zeggen zowel officieren van justitie als rechters behoefte te hebben aan op discriminatie toegesneden taakstraffen.

Een bijzondere aanpak van overtuigingsdadere en jonge *Angehauchten* ziet men in Duitsland. ‘Losweekprogramma’s’ voor jonge delinquenten die dreigen af te drijven naar (rechts)extremisme (een met de Nederlandse Lonsdalers vergelijkbare groep), eventueel in de vorm van een taakstraf of voorwaardelijk sepot, en de beschikbaarheid van ‘uittreedprogramma’s’ voor de *diehards* die zich uit het milieu willen losmaken, zijn maatregelen die de moeite van het onderzoeken en overwegen waard zijn, zoals ook in de Monitor Racisme en Extremisme is bepleit.

7.7 Slot: rechtspolitieke afwegingen en suggesties voor nader onderzoek

Alle maatregelen hebben voor- en nadelen. Dat geldt niet alleen voor buitenstrafrechtelijke projecten, maar ook voor veranderingen binnen het strafrecht: voor het wettelijk vastleggen van strafverhoging bij commune discriminatie, de ontwikkeling en invoering van op de problematiek toegesneden taakstraffen, en zelfs voor registratie en protocollen voor de be- en afhandeling van meldingen en aangiften bij de politie. Zoals het zeer uitvoerige Duitse inventarisatie- en evaluatieonderzoek laat zien,¹⁹ heeft een holistische en gedifferentieerde aanpak slechts zin wanneer deze op grote schaal wordt geïmplementeerd, en dat vergt een grote investering in geld, tijd en inzet. De signaalwerking van het strafrecht wordt bovendien beperkt tot de ernstige zaken en ‘echte’ discriminatiecriminelen waarmee de maatschappelijke aandacht wordt afgeleid van de dagelijkse kleine feiten die tolerantie en rechtsorde in een pluralistische samenleving ondermijnen. Die investering is minder groot in het geval van speciale taakstraffen, maar die hebben weer het nadeel dat eerst het hele strafrechtelijke traject moet worden doorgelopen en dat te laat, achteraf wordt ingegrepen. Dat zou worden voorkomen wanneer zij in de vorm van cursussen als voorwaarde bij een sepot konden worden gesteld, maar dat heeft weer het nadeel dat het huidige beleid van het OM volledig zou worden doorkruist.

Het wettelijk vastleggen van strafverhoging in geval van commune discriminatie lijkt de aantrekkelijkheid van de eenvoud te hebben en bovendien aan eisen van legaliteit tegemoet te komen, maar kent zovele haken en ogen wat betreft een heldere omschrijving van ‘het discriminatoire motief’ of zelfs de ‘discriminatoire achtergrond’ van wat een reeks gekwalificeerde delicten zou worden, dat juist het legaliteitsbeginsel zich daartegen verzet. Dat klemmt temeer nu onder de beroepsgroepen die met zulke bepalingen moeten werken, geen overeenstemming bestaat, anders dan op basis van

19 Zie hoofdstuk 1, § 1.5.3; en Taylor, 2000; Shenk, 2001.

intuïtie en gezond professioneel verstand, over wat commune discriminatie is. Bij de ‘echte’ overtuigingsdader herkent en erkent men het primaire discriminatoire motief als verwerpelijk en strafverhogend vooral bij ernstige delicten. Maar overtuigingsdaders zijn ver in de minderheid en het zijn juist de lichte en middellichte vergrijpen die de hoofdmoot van de discriminatiecriminaliteit vormen, en waarover men het niet eens is. Daar komt bij dat strafverhoging de bewijslast van de officier vergroot, terwijl rechters nu al motieven aangetoond willen zien, wil men er in de straftoemeting rekening mee houden. Zij twijfelen bovendien aan de rechtvaardiging voor het extra bestraffen van wat juist in vele gevallen niet het primaire motief voor een algemeen feit van geringe ernst zal zijn geweest.

Of men wel of niet strafrechtelijk optreedt, de vraag rijst in hoeverre het slachtoffer van discriminatie het gevoel heeft niet alleen serieus te zijn genomen, maar ook zijn aanspraak op gelijkheid en respect bevestigd te zien. Er wordt al snel van uitgegaan dat dit alleen via vervolging en bestraffing kan, maar niet alleen wordt daar onder professionelen verschillend over gedacht, er zijn ook andere, minstens even belangrijke elementen. Dat begint bij behoorlijke registratie van discriminatiecriminaliteit door een politie die meldingen en aangiften correct en serieus behandelt. Zonder af te doen aan de noodzaak van registratie om het probleem enigszins accuraat in kaart te brengen, moet wel een adder, misschien wel twee adders, onder het gras worden gesignaleerd wat betreft de criteria die men bij de registratie van aangiften hanteert.

Zoals uit Engels en Amerikaans onderzoek blijkt, blijft elke eigen beoordeling door de politie van de discriminatoire aspecten van een algemeen delict een subjectieve aangelegenheid. Het hanteren van een lijst van zogenaamde objectieve indicatoren bij aangiften bergt niet alleen het risico van bureaucrativering en formalisering van menselijk leed in zich, het blijkt ook maar mondjesmaat te werken. Het andere uiterste, het aanmerken van een delict als discriminatoir omdat het slachtoffer zich gediscrimineerd voelt, kan diens vertrouwen in de politie verhogen, en dus in die zin zeer effectief zijn, evenals een zorgvuldige protocollaire behandeling van de aangifte op weg naar het OM. Het gevaar dreigt echter dat efficiënte afwerking van het protocol voor effectief optreden wordt aangezien, terwijl het eindresultaat het slachtoffer in het geheel niet tevreden stelt. Al was het alleen maar omdat na (juridische) beoordeling verderop in de strafrechtsketen zal blijken dat een (groot) deel van de aangiften toch niet als discriminatie wordt of kan worden afgedaan. Dat is geen risico maar een zekerheid, die inherent is aan de verschillende functies en ruimte voor afweging van alle belangen, die de positie van de politie, het OM en de rechter in de strafrechtspleging kenmerken.

De keuzes die bij de bestrijding van discriminatiecriminaliteit moeten worden gemaakt, blijven uiteindelijk een kwestie van rechtspolitieke

afwegingen. Die zijn bijzonder lastig bij een stand van zaken waarin veel nog onbekend is over de aard en omvang van het te bestrijden fenomeen. Er zijn op het terrein van discriminatiecriminaliteit nog vele hiaten in het huidige inzicht in de problematiek en zeer veel dat de moeite van het onderzoeken waard is. Voorop staat dat zinvolle en effectieve bestrijding van discriminatie slechts mogelijk is wanneer men het probleem afdoende in kaart heeft gebracht. *Dark number*-onderzoek en het verwerven van landelijk inzicht in de aard van afgedane commune discriminatie en de wijze van afdoening, inclusief de ernstige zaken, in de verhouding tussen discriminatoire en niet-discriminatoire feiten en in de verhouding tussen ernstige en niet ernstige commune discriminatie, zijn daarom onontbeerlijk, maar zullen grootschalige inzet vergen en slechts op termijn vruchten afwerpen. Hetzelfde geldt, zij het in iets mindere mate, voor (rechts)vergelijkend onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van buitenstrafrechtelijke oplossingen, en de daad- en dadercategorieën waar zulks geïndiceerd zou zijn.

Op kortere termijn zijn echter ook onderzoeksprojecten mogelijk die ieder voor zich aan het beeld van zowel de discriminatie zelf als de wijze waarop in de strafrechtsketen en eventueel daarbuiten daarmee wordt omgegaan, kunnen bijdragen. Zo zou onderzoek naar de 'risicosituaties' die in de buitenlandse literatuur worden gesignaleerd, kunnen plaatsvinden aan de hand van kwalitatief vervolgonderzoek naar de door ons gesignaleerde categorieën conflict, overtuigingsdaders en zomaar, en naar gevallen van belediging, bedreiging en mishandeling. Doel van dergelijk onderzoek is het nader in kaart brengen van omstandigheden waaronder bij bepaalde daders discriminatiecriminaliteit escaleert c.q. het identificeren van situaties die als discriminatoire belaging zijn aan te merken, en het ontwikkelen van strategieën om te voorkómen dat die in gewelddadige strafbare feiten eindigen.

Ook *case studies* kunnen van groot belang zijn op de kortere termijn. Zo kan diepgaand inzicht worden verworven in de aard en afdoening van discriminatiecriminaliteit door middel van onderzoek naar door de politie als discriminatie geregistreerde feiten in één jaar en in één stad, waarbij de gang van de dossiers wordt gevolgd 'van politie tot en met rechter'. Steden die zich hiervoor lenen zijn die waar al enige tijd met registratie en afhandlingsprotocollen wordt gewerkt. De evaluatie van de effectiviteit van registratieprojecten en aangifteprotocollen wordt ongetwijfeld door de politie zelf ter hand genomen. Wij zouden ervoor willen pleiten daarin te betrekken onderzoek in concrete zaken naar de perceptie van slachtoffers wat betreft rol en effect van de melding of aangifte, en het vervolg, op hun beleving van zowel de discriminatie als het politieoptreden.

Met het onderzoek waarvan in dit boek verslag is gedaan, hebben wij naar onze stellige overtuiging nog maar een klein tipje van de sluier opgeheldert wat betreft het verschijnsel discriminatiecriminaliteit en de strafrechte-

lijke handhaving in de praktijk. Voor commune discriminatie geldt dat we waarschijnlijk alleen nog maar aan het randje van de sluier hebben gevoeld. Wat ons wel duidelijk is geworden, en wat wij hopelijk duidelijk hebben gemaakt, is hoe complex het fenomeen is, en hoe gecompliceerd de rechts-politieke overwegingen wat betreft een effectieve en rechtvaardige reactie erop. Nader onderzoek, waarvoor wij hierboven enige suggesties deden, is daarom naar onze mening zeer noodzakelijk willen die overwegingen gefundeerd kunnen worden gemaakt.

Executive summary

Research goals and design

This research was initiated in response to questions by the Dutch Permanent Parliamentary Committee on Justice in February 2006, on the use of criminal law in combating discrimination. The Committee was concerned on the one hand with those forms of discrimination which constitute specific criminal offences in the Criminal Code (articles 137c ff, penalising certain utterances and expressions considered discriminatory), and on the other with any crime (penalised under the general provisions of the Criminal Code, such as assault) for which the motivation is rooted in bias towards the victim. In this report, these two types of criminal discrimination are referred to as *specific discrimination* and *common criminal discrimination* respectively. Such crimes take place on an incidental basis. The other form of discrimination criminalised under Dutch law is structural, and occurs in the context of professions and businesses (e.g. a discotheque that systematically refuses entry to coloured people or a firm that advertises for men only); it was included in this research, but not treated as a separate problem.

The research covers the years 2000-2005 and is aimed at examining the way in which the Public Prosecution Service and the courts deal with discrimination under the criminal law, and whether their actions have any effect on recidivism. At the same time it looks at what insights can be gained from literature from abroad. The primary research questions were the following:

- 1 How often, in the years 2000-2005, did the Prosecution Service take a decision and did the courts pronounce a conviction regarding specific discrimination?
- 2 How often, in the years 2000-2005, did the Prosecution Service take a decision and did the courts pronounce a conviction regarding common criminal discrimination?
- 3 Which sanctions – of which type and severity – did the courts impose in criminal cases and what were their reasons for so doing?

- 4 If a community service order was imposed, did it bear any relationship to the discriminatory offence?
- 5 Are there directives, guidelines or written considerations upon which prosecutors base their demand for sentence and courts the sentences they pass?
- 6 Do prosecutors settle discrimination cases out of court, and for what reason?
- 7 What can be said about the characteristics of the perpetrators of discriminatory offences?
- 8 What is the degree of recidivism after conviction for a discriminatory offence?
- 9 What is the relationship between the type and severity of imposed sanctions, offender characteristics and repeat offending?
- 10 What can be learned from literature from other countries regarding (the effectiveness of) sanctions in cases of hate crime/discrimination?

Early on during this research, it became obvious that discriminatory crime is not an unambiguous concept. This applies especially to common criminal discrimination for which there are no separate and specific provisions in the Criminal Code, while the definition of what constitutes a crime motivated by bias towards the victim is a much debated and contested matter. Decisions taken by the Prosecution Service and by the courts cannot be understood unless there is a clear idea of what discriminatory crime means in the practice of criminal justice. For that reason, the research also came to focus on the conceptualization of discriminatory crime. Moreover, our study of the literature showed that the police play an essential role in the definition (and therefore registration) of discriminatory crime, and we decided to include decision-making by the police before cases reach the Prosecution Service and the courts. This led to three extra research questions:

- 11 How do the police see their role in combating discriminatory crime and on the basis of which considerations do they decide to officially record a discriminatory offence?
- 12 Which criteria do police officers, prosecutors and judges apply in determining whether a criminal offence has been committed with a discriminatory background or while motivated by bias towards the victim?
- 13 How do these professionals in the criminal justice system regard the role of criminal law as a means of combating discrimination?

Sources and methods

Discriminatory crime is not an easy subject to research, not only because of a lack of common understanding as to what the concept means, but also because sources of information are scattered and incomplete or even lacking altogether, especially with regard to common criminal discrimination which is not recorded separately as such. Consequently, the results of this research, obtained from disparate sources, had to be continually compared and the methodology refined in order to achieve a coherent picture of discriminatory crime and how it is dealt with under criminal law.

This is not without its consequences for the representativity of both sources and results. As far as specific discrimination is concerned, the results are based on statistics kept by the Prosecution Service and can be said to be representative of the general situation in the Netherlands with regard to decision-making by the prosecution and the courts, and the sanctions imposed. Other data, including that concerning the more qualitative research questions, were derived from the examination of court cases in five district courts, the results of which reinforce the general picture.

The lack of relevant data means that it is impossible to present an overall and representative picture of common criminal discrimination. There are no national statistics, and our examination of court files on these offences was, of necessity, highly selective. The results are therefore merely indicative of the extent and nature of the problem, although our conclusions are supported by data obtained by other methods, including a questionnaire sent to the prosecution service and individual interviews and group-conferences with police officers, prosecutors and judges (36 persons in total). We would emphasise that the results obtained by these methods are based on ideas voiced during these interviews and conferences which are the personal opinions of the participants, but that they are nevertheless mutually reinforcing and are also supported by other results of this research.

On the basis of the available sources, we were unable to find an answer to our questions (8 and 9) as to the degree of recidivism after a conviction for a discriminatory offence on an individualised basis.²⁰ It was however possible to examine the general national picture at an aggregate level and to record previous convictions from the court files.

The results of this research concerning *specific discrimination* are based on the following sources:

²⁰ Processing the necessary statistical data turned out to be so time-consuming that we were forced to forego this part of the research.

- Prosecution statistics, with the addition of so-called discrimination registration codes (DRC-codes) as used by the National Centre of Expertise in Discrimination of the Dutch Public Prosecution Service (LECD: *Landelijk Expertise Centrum Discriminatie*);
- Reports by the LECD;
- A national survey on recidivism (1997-2003) after conviction for specific discrimination by the *Recidive Monitor* of the Research and Documentation Centre (RDC) of the Dutch ministry of justice;
- Examination of 229 court cases at five district courts (Amsterdam, Arnhem, Breda, Rotterdam, The Hague);
- Interviews and group conferences with police officers (14), specialised prosecutors (15) and judges (7);
- The ‘Discrimination Handbook’ written by the LECD to assist prosecutors in dealing with discrimination;
- (Inter)national literature;
- Case law.

The results concerning common criminal discrimination are based on:

- Prosecution statistics on 91 cases that had originally been earmarked as discriminatory by a member of the Prosecution Service;
- Examination of the court files on these 91 cases in five district courts (Amsterdam, Arnhem, Breda, Rotterdam and The Hague);
- LECD-newsletters;
- A questionnaire sent to prosecutors and prosecution clerks in 19 districts;
- Interviews and group conferences with police officers (14), specialised prosecutors (15) and judges (7);
- (Inter)national literature.

Insights from the literature

In contrast to the Netherlands, there has been much work on discriminatory offences in other countries, both theoretical and empirical, and this provided an important source of knowledge for this research. One of the questions repeatedly asked in literature from abroad is what the concept discriminatory crime, often referred to as hate crime, actually means. The latter term was coined in the United States, but is increasingly used in European countries, including the Netherlands. Adopting this terminology, however, should be avoided. The concept of ‘hate crime’ differs from what the Dutch understand by ‘discriminatory crime’. In the United States, criminalisation of specific discrimination as occurs in the articles 137c ff of the Dutch Criminal Code is impossible, due to the overriding values of free speech embodied in the US Constitution. Common criminal discrimination

does overlap with hate crime, to the extent that both concepts refer to the subjective, discriminatory motives of the offender as the basis for criminalisation and not to (the subversive effects of) an objective and discriminatory public discourse. But that is precisely one of the reasons why we should avoid the term hate crime.

It is associated, first and foremost, with serious and often spectacular incidents of violent crime. This however diverts attention from the far greater number of everyday offences that are committed from discriminatory motives, and from their impact on a peaceful pluriform society. Authors from the US have suggested that bias crime is a more neutral and therefore better concept. But that too refers to criminalisation on the basis of the offender's subjective motives. Not only is there the practical question of how we are to know what those motives are, there is also a more fundamental consideration: does a discriminatory motive justify extra blameworthiness? During our group conferences doubts were expressed on this very issue.

Nature and extent of specific discrimination in the Netherlands and the official reaction under criminal law

The quantitative aspects of specific discrimination are of a different order. It should be noted that there is no way of knowing from our research how much criminal discrimination actually takes place: data regarding the prosecution and sentencing of discriminatory offences says nothing about how many never reached the prosecution stage at all. The results of this part of the research project concern the way in which the prosecution service and the courts deal with specific discrimination.

National data for the years 2000-2005

In the period between 2000 and 2005, the Public Prosecution Service issued 803 summonses – on average 58% of the 1453 specific discrimination offences that came to the attention of the prosecutors. On average, the prosecution was dropped in a good 20% of cases, and 16% were settled out of court by means of a prosecutor's fine (so-called 'transaction'). Overall, the number of transactions rose considerably (though inconsistently) over the years from 9% in 2000 to 15% in 2005. The reverse is true for the number of prosecutions dropped (in a great majority of cases for lack of proof): 30% in 2000 and 20% in 2005.

Each year, the courts convicted in between 93 and 118 cases of specific discrimination, with on average about 9% overall acquittals. Community service orders seem to be gaining in popularity, somewhat at the expense of fines and custodial sentences.

*Cases from five districts in the years 2000-2004*²¹

The sentences demanded by the prosecutors are discussed here in connection with sentences imposed. We can however note that prosecutors requested that a community service order be imposed in 29% of the cases, but that no recommendation was made for community service that bore any relationship to the discriminatory aspects of the offence.

About three quarters of all cases end in convictions, and 15% in acquittals – either overall or partial acquittals for the discriminatory offence.²² Sanctions include fines in 40% of the cases; these are relatively light: 70% of all fines were less than €500.²³ Almost a quarter were imposed conditionally.

A similar picture arises for custodial sentences. Here too we see about 40% relatively short custodial sentences: in almost half of the cases less than 30 days and in more than a quarter between 30 and 90 days. Almost two thirds of all custodial sentences were imposed conditionally (or as partially conditional sentences).

Community service orders (sometimes in combination with other sanctions) were imposed in 32% of the cases, slightly more frequently than requested by the prosecutor.²⁴ None of these bore any relation to the discriminatory aspects of the offence. It should be noted with regard to the type and severity of the sanction, that more than half of all cases concerned specific discrimination in combination with other criminal offences, so that sanctions do not necessarily reflect a reaction to the discriminatory offence. Sanctions imposed by the court by no means always conformed to the prosecutor's demand. Conformity was found in 40% of the cases, although this includes acquittals demanded by the prosecutor. The courts imposed less severe sanctions than demanded in 33% of cases, and were more severe in 14%. Other deviations concern *i.a.* acquittals when the prosecution considered the case proved.

21 The research period was shortened to accommodate for files that were unobtainable due to appeal proceedings or other administrative matters.

22 This is much higher than the percentage found nationally by the LECD. The discrepancy is explained by different means of registration (see Chapter 4, § 4.1.4 of the full report).

23 Compared with the national survey by the Recidive Monitor: between 1997 and 2003 fines were imposed in more than half of all cases of specific discrimination; see Appendix 1, table 2.

24 The Recidive Monitor found about community service orders imposed in about 15% of all cases nationally. The discrepancy is due to the difference in research period (1997-2003); see Appendix 1, table 2.

*Offender, offence and context characteristics of specific discrimination*²⁵*Offence characteristics*

The great majority of offences concerned discriminatory utterances or other expressions (articles 137c ff CC), with only 6 cases involving other forms of discrimination. Written material occurred in only 4% of all cases. A possible explanation for the low frequency of discrimination in professions and business – especially exclusion from cafes, restaurants, discotheques etc. – is underreporting by victims and/or a policy of dealing with such offences though administrative rather than criminal law.

In 70% of specific discrimination cases, the prosecution was founded on the discriminatory offence only – mostly verbal discrimination. The other cases also involved violence or threats of violence, usually directly connected to the discriminatory offence and prosecuted in combination.

The most frequent context (slightly less than one third of all cases) in which specific discrimination occurs is a conflict between citizens. This is followed by a conflict with authority (24%): the victim – the representative of authority – uses his or her powers against the offender who, in frustration, resorts to verbal abuse. It usually goes no further, and 70% of conflicts with authority concern verbal discrimination only. Specific discrimination rooted in ideological conviction was found in 14% of all cases, as were offences committed ‘out of the blue’, therefore for no apparent reason. Specific discriminatory language was also found to occur during football matches: in 7% of cases, 70% of which concerned anti-Semitic utterances. A small number of offenders (2%) were substance addicts or psychologically disturbed and, often under the influence of alcohol, simply ran amuck in public by using offensive discriminatory language.

The most salient characteristic of specific discrimination is its racist nature. In more than half of the cases studied, skin colour or ethnic origins formed the grounds for the offence. Anti-Semitism occurred in 22% of cases, and homophobic utterances in 3%. The latter may not, however, be taken to mean that homophobia is unusual in the Netherlands, because homosexuals form a group of victims noted for their reluctance to report incidents to the police.²⁶

In relation to the most frequent context-category, conflict, there is a strong relationship with the victim’s Turkish or Arab origins, or skin colour (approximately two thirds of all cases in the conflict category). The same

25 Although we use the term offender, this includes those acquitted of the offence.

26 Discrimination against homosexuals is often disguised as common crime (assault, robbery) and is therefore a form of common criminal discrimination. Whether or not it can be treated as such depends on the victim’s willingness to reveal his/her sexual preference when reporting the crime to the police.

applies to conflicts with authority: here too the background to the offence was the 'different' appearance of the victim – more often than not a police officer.

More than half of all specific discriminatory offences take place in the street or in other public venues. This is followed by offences in the neighbourhood of private houses, for example the doorway or stairwell (15%); in these cases violence is significantly more frequent, and the same applies in situations of conflict. This could indicate that conflicts between neighbours are more likely to end in violence. Substance use, usually alcohol, was a factor in almost half of all offences, while a quarter were committed in a group-setting; here too there is a relationship with violence and substance use. And finally, victims played a part in the offence in only 10% of cases.

Offender characteristics

The perpetrators of specific discrimination are predominantly young, with more than half 25 years of age or younger and the largest group being formed by those between 18 and 25. Men formed 90% of the offender population in the cases studied. More than 80% were of Dutch ethnic origin and more than 90% were born in the Netherlands.

The type of offence that these perpetrators commit varies with their age. There is significantly more variation in the context of offences committed by young people and they are also more likely to commit offences from ideological conviction or simply out of the blue. Older offenders seem less likely to be 'bent on discrimination', and more likely to react angrily to conflicts by using offensive discriminatory language. There is also a significant relationship between young offenders and the great variety of grounds on which the discrimination is based, and between older offenders and discrimination against victims of Turkish or Arab nationality/origin. The latter is linked to the relationship between older offenders and situations of conflict in which the (ethnic) appearance of the victim is used as a means of causing him or her offence.

Offenders with a criminal record were found in 65% of cases, but there was rarely a history of specific discriminatory offences (6%). The latter appears to occur only in cases of ideological offending. This picture of an offender population with a criminal history not related to discrimination is reinforced by the results of the recidivism survey by the *Recidive monitor*. In offences committed in the context of a conflict with authority, the offender was most likely to have a criminal history of specific discrimination. And finally, none of the offenders were police officers.

To sum up: the typical offender in cases of specific discrimination is young, male and of Dutch origin and has a criminal history. He is slightly more likely to re-offend than the general offender population but differs in

no other respect.

Nature and extent of common criminal discrimination in the Netherlands and the official reaction under criminal law

We have already noted that the lack of data make it impossible to paint an overall picture of the nature and extent of common criminal discrimination in the Netherlands, or of the official reaction to it under the criminal law. The following is based on a study of 91 cases in five district courts, in which a member of the Prosecution Service (usually a prosecution clerk) originally earmarked the case, using an electronic system, as being one in which discrimination played some part. Common criminal discrimination most frequently takes the form of a common criminal insult. Offenders of specific discrimination are often charged simultaneously with criminal insult in order to avoid possible problems of proof, and insult is often an accompanying offence to other common offences such as assault, as it frequently forms proof of their discriminatory nature. As a result, we found criminal insult in many of the cases we studied anyway. We therefore concentrated on the next most frequent types of common criminal discrimination: public violence (article 141 CC), threatening violence (article 285 CC) and simple assault (article 300 ff CC). All in all this selection concerns less serious offences, although their effect on the victim may be severe. The available data does not contain any registration of serious common criminal discrimination such as manslaughter, murder or arson; as far as such offences are concerned, our conclusions are based on secondary sources.

Before we present our results, we would emphasise again that there are no legal criteria for the determination of the discriminatory nature of a common criminal offence. This is a matter that depends on the (subjective) definition of the incident by others: the police, the prosecution and the courts. During this research, representatives of these bodies stressed that they do not simply go by their 'gut feeling', even though the discriminatory nature of an offence does not need to be proved and is a matter of conviction that plays a part in sentencing. The case file itself must contain sufficient indications to justify labelling an offence as common criminal discrimination. Such indications are found in offensive discriminatory language, sometimes in combination with gestures or other signs, the victim's characteristics (skin colour, mode of dress) or offender characteristics (mode of dress, criminal past). A good deal of importance is attached to whether discrimination arises from 'ignorance or stupidity', or from 'ideological motives'. However, all of this is not to say that such indications are always interpreted in the same way. On the contrary, in practice there are real differences of opinion.

*Offence, offender and context characteristics of common criminal discrimination**Offence characteristics*

Much of what has already been said on specific discrimination also applies to common criminal discrimination. Here too we see most common offences with discriminatory aspects in conflict situations (72%), with two thirds of these involving incidental arguments or conflicts of some duration between citizens, and one third conflicts with authority. However, only one case pertained to discrimination based on ideological conviction.

Common criminal discrimination is also most likely to be racially motivated, with discrimination because of skin colour (more than a third of all cases) or ethnic origin (Turkish/Arab: a quarter of all cases). If we include discrimination on religious grounds (usually Islam, often coinciding with race: 22%), then we see that three quarters of common criminal discrimination is racially motivated. Only a few cases were concerned with anti-Semitism or homophobia (4 in each category).

Common criminal discrimination usually occurs in the street (59%), with one in five cases in the neighbourhood of private housing and one in eight in a restaurant, bar or discotheque, etc..

Such cases also resemble specific discrimination in their violent aspects, although the offences studied mean that violence was present always a factor: however, in 40% it was restricted to the threat of violence. In the category of conflicts with authority, 75% of the cases went no further than a threat. In two thirds of the cases studied the offender was under the influence, usually of alcohol, and was part of a group in 40%.²⁷ And again, only in one in ten cases could the victim be said to have played a part.

Offender characteristics

We found no offenders from the age category 12-18, a group that does occur among perpetrators of specific discrimination. Common criminal discrimination offenders are predominantly between 18 and 25, and 26 and 35 (both categories 35%), which makes the typical offender for this type of offence slightly older than offenders in specific discrimination cases.

Other offender characteristics however are very similar: the majority of offenders are male, of ethnic Dutch origin, with the great majority (75%) having a criminal history of minor offences, often for the same type of (violent) offence, although it was impossible to determine whether these had involved discriminatory factors in the past. Neither had any of the offenders

27 In a quarter of the cases in which the offender was part of a group, he/she was charged with public violence, an offence that can only be committed by a group.

been convicted of specific discrimination in the past. And finally, here too none of the offenders were police officers.

Serious common criminal discrimination

Our study of court cases concerned relatively minor offences. Serious offences such as (attempted) arson, manslaughter, murder and assault resulting in serious injury, are not assessed and registered through the electronic system and did not therefore occur in our sample. The LECD however regularly issues a newsletter that includes case law pertaining to discriminatory crime. Of the 174 cases published in this way, approximately 7.5% concerned serious violence: attempted manslaughter, serious assaults and (attempted) arson.²⁸ The foreign literature also indicates that the number of serious cases that are defined and prosecuted as common criminal discrimination (serious violent hate crime) is small compared to more minor offences. It may well be that the dark number here is smaller too. During our group conferences prosecutors remarked that there is a risk that, in cases of serious crime, the discriminatory background may well be overshadowed by the seriousness of the violence so that the case is no longer recognised as discrimination. However, published case law shows that in those cases in which discrimination is seen to have played a part, both prosecutors and judges take that factor extremely seriously.

The criminal law and discrimination²⁹

On what legal framework, including guidelines and directives, do prosecutors and courts base their considerations in dealing with discriminatory offences? Here we must distinguish between specific discrimination and common criminal discrimination. The former is governed by the law (articles 1 and 90*quater* of the Dutch Constitution and articles 137 ff and 429*quater* of the Criminal Code). In addition, the board of procurators-general (heads of the Prosecution Service) has produced a Discrimination Directive and guidelines for sentencing. There are no other regulations.

28 We disregarded twelve cases that occurred more or less immediately after the murder of the Dutch journalist and film director Theo van Gogh, which seem to have been exceptional and therefore distort the overall frequency of such serious offences. The LECD Newsletter 2005-2 contains an extensive discussion of the anti-Muslim violence after the murder (p.17-20). Reports by the Monitor Racism and Extremism and periodic reports by other organisations also contain data on serious forms of common criminal discrimination, but their definition of the phenomenon differs from ours and we were unable to use those results in this research (see Research report Chapter 5, § 1.2). It may however be noted that these sources also seem to point to serious offences being the great minority.

29 See for an extensive description: Chapter 3 of the Research report.

There is no specific legal framework for common criminal discrimination, at least not for its discriminatory aspects. It is simply dealt with under the relevant articles of the Criminal Code that govern the offence through which it manifests itself. For these cases, at least as far as the relatively minor offences are concerned, there are also sentencing guidelines from the procurators-general that require a prosecutor to demand a 25% enhancement of sentence if discriminatory factors play role in the offence. Although not specifically stipulated anywhere, whether that is the case depends on whether the offence was committed for one the reasons that determine specific discrimination in articles 137 ff and 429*quater* CC (race, religion, sexual preference, physical or mental handicap). There are no other regulations or written considerations.

Finally, the national legal framework is influenced by international regulations.³⁰ In the Netherlands, national regulations meet the international standard, although until recently overall registration of discriminatory offences has been sorely lacking. At the end of 2005, the government announced measures concerning electronic police registration and monitoring systems; together with prioritisation of police activities, these are aimed at improving the registration of discriminatory crime.

Opinions in the field

We have already pointed to problems in the definition of common criminal discrimination, and also remarked that, despite an apparently unambiguous legal framework, specific discrimination is not entirely free of such definitional complications. In order to gain more insight into the definition of criminal discrimination – most especially the common variant – we organised a number of group discussions with the police (two groups), the prosecution service (two groups) and judges (one group). In preparation, we also conducted six individual interviews with representatives from each organisation. Although we would stress again that the results reflect the opinions of the individual participants and cannot be regarded as representative of ‘the’ police, ‘the’ prosecution service or ‘the’ courts, they are not only mutually reinforcing but are also supported by results obtained from other sources.

The participants contend that criminal discrimination is not a clearly delineated concept and that the burden of proof is complex, a problem that also relates to lack of expertise in the different organisations. They confirm the impression that the way in which discriminatory crime is dealt with

30 See for an extensive description: Chapter 3, § 3.1 of the research report.

under the criminal law, strongly depends on the perspective of the law-enforcement official regarding the blameworthiness of the behaviour and on his/her expertise.

The picture of common criminal discrimination painted by these participants corresponds to the findings from our study of court cases. They see racism as the most common characteristic, prompted by the visible characteristics of the victim. At the same time they warn that this is relative, given the coarsening nature of everyday language and behaviour, especially among and between young people. This need not point to the type of ideological mindset required for the label 'discrimination'.

The research distinguishes between three different perspectives in determining the blameworthiness of discriminatory behaviour: the moral perspective (blameworthiness derives from the baseness of the offender's discriminatory motive), the victim perspective (blameworthiness derives from the damage done to the victim) and the communitarian perspective (blameworthiness is based on the desire to protect a pluralistic society from the undermining aspects of discrimination). During the group conferences only the latter two perspectives were acknowledged; there was little or no support for the moral perspective. However, as well as the perspective of the individual police officer, prosecutor or judge in assessing the blameworthiness of certain behaviour, the discretionary scope in dealing with criminal discrimination that law enforcement officials believe they have, also plays a part.

Here opinions among police officers and prosecutors diverge, with the police – despite the rules of the Discrimination Directive that require them to record and pass on to the prosecutor any suspected case of discrimination – claiming room to deal with discrimination by other means than the criminal law; this applies especially to cases in which 'people will have to get on with each other in future'. A number of prosecutors disapproved of this type of autonomous police action, or rather, they thought it necessary to have some sort of control over what the police do in discrimination cases. At the same time, prosecutors disagreed among themselves on the interpretation of the Discrimination Directive that requires them to prosecute discrimination as a matter of principle, and to diverge from prosecution in very minor or exceptional cases only. Some specialised prosecutors were of the opinion that they must be able to weigh the expediency of prosecution against other factors, while for others that expediency is a given considering the principles set out by the procurators-general.

Both the police and the prosecution recognise the lack of expertise within their own organisation, but also stress that a heavy caseload – in combination with the complex nature of discrimination cases – contributes to a lack of recognition of discriminatory crime.

In addition, judges do not appear to have much experience in dealing with common criminal discrimination. Like the prosecutors, they do not go by gut feelings and require sufficient indications in the case file. The only thing a judge can do, is take discriminatory aspects into consideration at sentencing (discrimination does not have to be proved as part of the offence). Where this occurs, it is translated into a certain type of sanction, for example a community service order or an enhanced but conditional 'extra' component of the sentence. This is not fuelled by any moral consideration: judges attempt to assess whether the offender seems 'slow to learn' the offensive nature of his actions, and whether there is a danger of re-offending.

In general, the participants at the group conferences were inclined to doubt whether criminal law is effective in combating criminal discrimination. While they all recognised a symbolic effect in (enforcing) the criminal law they questioned the strength of the signals it sends out in times in which generally offensive language and behaviour seem to be accepted. They did express a need for community service orders specifically geared towards the discriminatory aspects of an offence, but stressed that the discriminatory motive must be clear and unambiguous; otherwise such sanctions could have a contrary effect.

In conclusion

In the above, we stressed the exploratory nature of this research. We were able to answer many, but not all, of our research questions. Nevertheless, the results obtained from the different sources are mutually reinforcing, and combine to produce a picture of the nature and extent of criminal discrimination in the Netherlands and of the way in which the criminal law is used to deal with it. Further research is clearly necessary and the research report contains a number of suggestions on what that could entail.³¹

³¹ See Chapter 7, § 7.7.

Literatuur

- Anderson, J.F. et al., Preventing hate crime and profiling hate crime offenders, *Western Journal of Black Studies* 26, 2003, p. 140 e.v.
- Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), “Londsdale-jongeren” in Nederland, 2005 (www.aivd.nl).
- Altman, Andrew, The Democratic Legitimacy of Bias Crime Laws: Public Reason and the Political Process, *Law and Philosophy* 20, 2001, p. 141-173.
- Anthias, F. & C. Lloyd (eds.), *Rethinking anti-racism: from theory to practice*, London/New York: Routledge 2002.
- Arbeitsgruppe Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige - insbesondere: junge Menschen, *Endbericht*, Bonn: Deutsches Forum für Kriminalprävention (2003) (www.kriminalpraevention.de).
- Artus, Helmut M., *Rechtsradikalismus/2: Ein Überblick über sozialwissenschaftliche Forschung*, Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften 2005.
- Baldus, V., *Gesetze zur effektiven Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland?*, Diss. Frankfurt a.M., 2003.
- Bangura, Y. & C. Philips, *Racism and public policy*, Basingstone: Palgrave MacMillan 2005.
- Banton, M., *Combating racial discrimination: the UN and its member states*, London: Minority Rights Group International 2000.
- Beekmans, M.L.J.M. & F.G.H.C. Kriek, *Onderzoek naar de uitwerking van het anti-racisme en anti-discriminatiebeleid in Amsterdam-Noord: eindrapport*, Leiden 1996.
- Bell, M., European Union Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a Crime, in: European Network Against Racism, *European Strategies to Combat Racism and Xenophobia*, april 2003, p. 31-38 (www.enar-eu.org).
- Beijersbergen, K.A. & B.S.J. Wartna, *Recidive na discriminatie*, Den Haag: WODC, 7 maart 2007 (interne publicatie); opgenomen in: Chrisje Brants, Renée Kool en Allard Ringnald, *Strafbare discriminatie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 255-264.
- Bilz, Kenworthy & John M. Darley, What’s Wrong with Harmless Theories of Punishment, *Chicago Kent Law Review*, 79, 2004, p. 1215 e.v.
- Bol, M. & B. Docter-Schamhardt, *Politie en Openbaar Ministerie tegen rassendiscriminatie: over de naleving van richtlijnen*, Deventer: Gouda Quint 1993.
- Bol, M. & E. Wiersma, *Racistisch geweld in Nederland: aard en omvang, strafrechtelijke afdoening, dadertypen*, Deventer: Gouda Quint 1997.

- Bowling, Ben, *Violent Racism: victimisation, policing and social context*, Oxford: Clarendon Press 1998.
- Bowling, Ben & Coretta Phillips, *Racism, Crime and Justice*, Harlow, Essex: Pearson Education Limited 2002.
- Brants, C.H. & K.L.K. Brants, *De sociale constructie van fraude*, Arnhem: Gouda Quint 1991.
- Brants, C.H., Glorifying Terrorism, in: M.L. Loenen, *Geloof in het geding: juridische grenzen van religieus pluralisme in het perspectief van de mensenrechten*, Den Haag: SDU 2006, p. 279-294.
- Bundeskriminalamt, *Polizeiliche Kriminalstatistik 2004 Bundesrepublik Deutschland (52. aufgabe)*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 2005.
- Bundeskriminalamt, *Polizeiliche Kriminalstatistik 2005 Bundesrepublik Deutschland (53. aufgabe)*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 2006.
- Bunderministerium des Innern, *Extremismus in Deutschland: Erscheinungsformen und aktuelle Bestandsaufnahme*, Berlijn: Bundesministerium des Innern, juni 2004 (www.bmi.bund.de).
- Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2004*, Berlijn: Bundesministerium des Innern 2005 (www.verfassungsschutz.de).
- Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2005*, Berlijn: Bundesministerium des Innern 2006 (www.verfassungsschutz.de).
- Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2006*, Berlijn: Bundesministerium des Innern 2007 (www.verfassungsschutz.de).
- Burney, Elisabeth & Gary Rose, *Racist Offences: How the Law is Working. The implementation of legislation on racially aggravated offences in the Crime and Disorder Act 1998*, Home Office: July 2002 (www.homeoffice.gov.uk)
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racisme Bestrijding, *Jaarverslag 2004*, www.diversiteit.be.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racisme Bestrijding, *Jaarverslag 2005*, www.diversiteit.be.
- Chakraborti, N. & J. Garland (eds.), *Rural Racism*, Cullompton: Willan 2004.
- Cleiren, C.P.M. & J.F. Nijboer, *Tekst en Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2006.
- Cogan, J.C., Hate crime as a crime category worthy of policy attention, *American Behavioral Scientist* 46, 2002, p. 173 e.v.
- Commissie Gelijke Behandeling, *Summary comments: Preliminary draft ECRI general policy recommendations no. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination*, juni 2002 (www.cgb.nl/cgb200.php).
- Commissie Gelijke Behandeling, *Commentary of the Netherlands 'Equal Treatment Commission on the fifteenth and sixteenth Periodic Report of the Kingdom of the Netherlands on the implementation of the Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (CERD/C/452/Add.3)*, 2004 (www.cgb.nl/cgb202.php).
- Coomber, A., The Council of Europe: Combating Racism and Xenophobia, in: European Network Against Racism, *European Strategies to Combat Racism and Xenophobia*, april 2003, pp. 17-26 (www.enar-eu.org).
- Cottle, Simon, Mediatized public crisis and civil society renewal: The racist murder of Stephen Lawrence, *Crime, Media, Culture* 1, 2005, p. 49-71.

- Craig, Kellina M., Examining Hate-Motivated Aggression: A Review of the Social Psychological Literature on Hate Crimes as a Distinct Form of Aggression, *Aggression and Violent Behavior* 7, 2002, p. 85-101.
- Dankers, G. & P.C. Velleman, *Handboek Discriminatie*, Openbaar Ministerie, Landelijk Expertise Centrum Discriminatie, Amsterdam: arrondissementsparket 2005.
- Decroos, Matthieu J.L., Criminal jurisdiction over transnational speech offenses, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2005, p. 365-400.
- Deutsches Forum für Kriminalprävention, *Materialsammlung: Hasskriminalität: Ein Überblick aus kriminologischer Sicht*. Dokumentation erstellt von: Prof. Dr. Britta Bannenberg, December 2003 (www.kriminalpraevention.de).
- Dillof, A.M., Punishing bias: an examination of the theoretical foundations of bias crime statutes, *Northwestern University Law Review* 91, 1997, p. 1015 e.v.
- Dommering, E.J., Strafbare verheerlijking, *NJB*, 2005, p. 1693-1696.
- Donselaar, Jaap van, *Reacties op racistisch geweld: het perspectief van allochtonen*, Tijdelijke wetenschappelijke commissie minderhedenbeleid Amsterdam 1996.
- Donselaar, Jaap van & Peter Rodrigues, *National analytic study on racist violence and crime*, RAXEN focal point for The Netherlands, Dutch Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (DUMC), (zonder jaartal).
- Donselaar, Jaap van, *Monitor racisme en extreem-rechts: eerste rapportage*, Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek 1997.
- Donselaar, Jaap van, Fanda Claus & Carien Nelissen, *Monitor racisme en extreem-rechts: tweede rapportage*, Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek 1998 (www.monitorracisme.nl).
- Donselaar, Jaap van, *Monitor racisme en extreem-rechts: derde rapportage*, Leiden: Universiteit Leiden, Departement Bestuurskunde 2000 (www.monitorracisme.nl).
- Donselaar, Jaap van & Peter Rodrigues (red.), *Monitor Racisme en extreem-rechts: vierde rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2001 (www.monitorracisme.nl).
- Donselaar, Jaap van & Peter Rodrigues (red.), *Monitor Racisme en extreem-rechts: vijfde rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2002 (www.monitorracisme.nl).
- Donselaar, Jaap van & Peter Rodrigues (red.), *Monitor Racisme en extreem-rechts: racistisch en extreem-rechts geweld in 2002*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2003 (www.monitorracisme.nl).
- Donselaar, Jaap van & Peter Rodrigues (red.), *Monitor Racisme en extreem-rechts: opsporing en vervolging in 2002*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2003 (www.monitorracisme.nl).
- Donselaar, Jaap van & Peter Rodrigues (red.), *Monitor Racisme en extreem-rechts: zesde rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2004 (www.monitorracisme.nl).
- Donselaar, Jaap van & Peter Rodrigues (red.), *Monitor Racisme & Extremisme: Zevende rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting, 2006 (www.monitorracisme.nl).

- Duijne Strobosch, A. van, *Bestrijding van discriminatie naar ras*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1983.
- Eijtsjes, H., *Onderzoek procesverloop en registratie discriminatieklachten Haaglanden*, Den Haag: (s.n.), mei 2002.
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racism and xenophobia in the EU member states: annual report 2003-2004: part 2*, (s.l.:s.n.) (www.eumc.europa.eu).
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racism and xenophobia in the EU member states: annual report 2005: part 2*, (s.l.: s.n.) (www.eumc.europa.eu).
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racist violence in 15 member states: a comparative overview of findings from the RAXEN NFP reports 2001-2004*, (s.l.:s.n.), april 2005 (www.eumc.europa.eu).
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *The annual report on the situation regarding racism and xenophobia in the member states of the EU*, (s.l.: s.n.), 2006 (www.eumc.europa.eu).
- European Network Against Racism, *European Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a crime*, april 2003, p. 17-26 (www.enar-eu.org).
- Fey, C. de, A. Kellerman & J. Nieuwboer, *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- Franklin, K., Antigay behaviors among young adult: prevalence, patterns, and motivators in a noncriminal population, *Journal of interpersonal violence* 15, 2000, p. 339-362.
- Gabbidon, S.L. & H.T. Greene (eds.), *Race, Crime and Justice: a reader*, New York/London: Routledge 2005.
- Gabbidon, S.L. & H.T. Greene, *Race and Crime*, Thousand Oaks CA: Sage 2005.
- Gelber, K., Hate crimes: public policy implications of the inclusion of gender, *Australian Journal of Political Science* 35, 2000, p. 275-289.
- Gerards, Janneke, Gelijke Behandeling en het EVRM. Artikel 14 EVRM: van krachteloze waarborg naar 'norm met tanden'?, *NJCM-Bulletin*, jrg. 2 (2004), nr. 2, p. 176-198.
- Gerstenfeld, P.B., Juror decision making in hate crime cases, *Criminal Justice Policy Review* 14, 2003, p. 193-213.
- Gerstenfeld, P.B., *Hate Crimes: Causes, Controls, Controversies*, Thousand Oaks CA: Sage 2004.
- Gerstenfeld, P.B. & D.R. Grant, *Crimes of hate: selected readings*, Thousand Oaks CA: Sage 2004.
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm L., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine Publishing Company 1967.
- Green, D.P., J. Glaser & A. Rich, From lynching to gay bashing: The elusive connection between economic conditions and hate crime, *Journal of Personality and Social Psychology* 75, 1998, p. 82-92.
- Green, D.P. et al., Measuring gay populations and antigay hate crime, *Social Science Quarterly* 82, 2001, p. 281 e.v.
- Green, D.P. et al., Hate Crime. An Emergent Research Agenda, in: Barbara Perry (ed.), *Hate and Bias Crime. A Reader*, New York/London: Routledge 2003, p. 27-48.

- Green, E., C. Staerkle & D. Sears, Symbolic racism and whites' attitudes towards punitive and preventive policies, *Law and Human Behaviour* 30, 2006, p. 435 e.v.
- Grumke, Thomas & Andreas Klärner, *Rechtsextremismus, die soziale Frage und Globalisierungskritik – Eine vergleichende Studie zu Deutschland und Großbritannien seit 1990*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin 2006.
- Grunenberg, Sarah & Jaap van Donselaar, Deradicalisering: lessen uit Duitsland, opties voor Nederland?, in: Jaap van Donselaar & Peter R. Rodrigues, *Monitor Racisme & Extremisme, zevende rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2006, p. 158-176.
- Hacking, Ian, *The social construction of what?*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 2000.
- Haggerty, Bernard, Hate crimes: a view from Laramie, Wyoming's first bias crime law, the fight against discriminatory crime and new cooperative federalism, *Howard Law Journal* 45, 2001, p. 1 e.v.
- Hall, N., *Hate crime*, Devon, UK: Willan 2005.
- Home Office, *Racial Attacks*, London: Home Office 1981.
- Home Office, *Race and the Criminal Justice System, An Overview of the Complete Statistics 2004-2005*, Home Office, November 2006 (www.homeoffice.gov.uk).
- Herek, E.M., et al., Victim experiences in hate crimes based on sexual orientation, *Journal of Social Issues* 58, 2002, p. 319-339.
- Herek, G.M. & K.T. Berrill (eds.), *Hate crimes: confronting violence against lesbians and gay men*, Newbury Park, CA: Sage 1992.
- Heubner, D.M., Experiences of harassment, discrimination and physical violence among young gay and bisexual men, *American Journal of Public Health* 94, 2004, p. 1200 e.v.
- Holthuisen, M., *Behandeling van discriminatiezaken door politie en justitie*, Utrecht: Wetenschapswinkel Universiteit Utrecht 1992.
- Hudson, B.A., *Race, Crime and Justice*, Aldershot: Hants 1996.
- Jacobs, James B., Rethinking the war against hate crimes: a New York city perspective, *Criminal Justice Ethics* 11, 1992, p. 55 e.v.
- Jacobs, James B., Should hate be a crime?, *The Public Interest*, fall 1993, p. 3 e.v.
- Jacobs, James B. & Jessica S. Henry, The Social Construction of a Hate Crime Epidemic, *The Journal of Criminal Law and Criminology* 86, 1996, p. 366-391.
- Jacobs, James B. & K.A. Potter, *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics*, New York: Cambridge University press 1998.
- Jager, S. & D. Kretschmer, Die Medien als Anstifter der Brandstifter? Völkischer Nationalismus in den Medien, in: S. Jager (ed.), *Der Spuk ist nicht vorbei: Völkisch-nationalistische Ideologeme im öffentlichen Diskurs der Gegenwart*, Duisburg: Duisburger Inst. Sprach- und Social-forschung 1998, p. 120-213.
- Jansson, K., *Ethnicity and victimisation; findings from the 2004/2005 British Crime Survey*, London: Home Office 2006.
- Jenness, Valerie, The Hate Crime Canon and beyond: A Critical Assessment, *Law and Critique* 12, 2001, p. 279-308.
- Jenness, Valerie & Ryken Grattet, *Making Hate a Crime. From Social Movement Concept to Law Enforcement Practice*, New York: Russell Sage Foundation 2001.

- Jenness, Valerie & Ryken Grattet, The Law-in-between: the effect of organizational previousness on the policing of hate crime, *Social Problems* 52, 2005, p. 337-359.
- Johnson, S.D. & B.D. Byers, Attitudes towards hate crime laws, *Journal of Criminal Justice* 31, 2003, p. 227 e.v.
- Kahan, Dan M., Two liberal fallacies in the hate crimes debate, *Law and Philosophy* 20, 2001, p. 175-193.
- Kelly, R.J. & J. Maghan (eds.), *Hate Crime: the global politics of polarization*, Carbondale: Southern Illinois University Press 1998.
- Kelly, Mark, *10 years of combating racism in Europe: A review of the work of the European Commission against Racism and Intolerance*, februari 2004, ECRI (www.coe.int/t/e/human_rights/ecri).
- Kennedy, R., *Race, Crime and the Law*, New York: Pantheon 1997.
- Kuehnle, K. & A. Sullivan, Patterns of anti-gay violence: an analysis of incident characteristics and victim reporting, *Journal of Interpersonal Violence* 16, 2001, p. 928-943.
- Kim, Janine Young, Hate Crime Law and the Limits of Inculcation, *Nebraska Law Review* 84, 2006, p. 846-894.
- Koopmans, R., Explaining the rise of racist and extreme right violence in Western Europe: grievances or opportunities? *European Journal of Political research* 30, 1996, p. 185-216.
- Krüger, A.B. & J. Pischke, A statistical analysis of crime against foreigners in Germany, *Journal of Human Resources* 32, 1997, p. 182-209.
- Kubink, M., *Fremdenfeindliche Straftaten. Polizeiliche Registrierung und justizielle Erledigung – am Beispiel Köln und Wuppertal*, Berlin: Duncker & Humblot 1997.
- Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), *Rassendiscriminatie bestrijden: een praktische handleiding*, LBR 1996.
- Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), *Goed, er is een richtlijn, maar hoe is het met de effectiviteit gesteld?*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders 1997.
- Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), *Racisme in Nederland. Stand van zaken*, oktober 2004 (www.lbr.nl).
- Laitenberger, A., *Die Strafbarkeit der Verbreitung rassistischer, rechtsextremistischer und neonazistische Inhalte*, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2003.
- Lawrence, Frederick M., The punishment of hate: toward a normative theory of bias motivated crimes, *Michigan Law Review* 93, 1994, p. 320 e.v.
- Lawrence, Frederick M., *Punishing Hate: Bias Crimes under American Law*, Cambridge Mass.: Harvard University Press 1999.
- LECD (Landelijk Expertise Centrum Discriminatie, Openbaar Ministerie), *Cijfers in beeld*, jaargangen 2000 tot en met 2005, Amsterdam: arrondissementsparket.
- LECD (Landelijk Expertise Centrum Discriminatie, Openbaar Ministerie), *Sepotonderzoek Discriminatiezaken*, Amsterdam: arrondissementsparket, juni 2005.
- Levin, J. & J. McDevitt, *Hate Crimes: The rising tide of bigotry and bloodshed*, New York/London: Plenum Press 1993.
- Lieberman, J.D., et al., Vicarious annihilation: the effect of mortality salience on perceptions of hate crimes, *Law and Human Behavior* 25, 2001, p. 547 e.v.

- Loenen, M.L., *Geloof in het geding: juridische grenzen van religieus pluralisme in het perspectief van de mensenrechten*, Den Haag: SDU 2006.
- Lützel, A. & W. Eckl, *Rassismus und Diskriminierung in den beruflichen Schulen: das Beispiel Berlin*, Berlin: Parabolis 2005.
- Macnamara, B.S., New York's hate crimes act of 2000: problematic and redundant legislation aimed at subjective motivation, *Albany Law Review* 66, 2003, p. 519.
- MacPherson, W., *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny. Advised by Tom Cook, The Right Reverend Dr John Sentamu and Dr Richard Stone*. Cm 4262-1, London: Home Office 1999.
- Marneros, A., B. Steil & A. Galvao, Der soziobiographische Hintergrund rechtsextremistischer Gewalttäter, *Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 5, 1986, p. 364-372.
- Marneros, Der soziobiographische Hintergrund rechtsextremistischer Gewalttäter, in: Arbeitsgruppe Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige - insbesondere: junge Menschen, *Endbericht*, Bonn: Deutsches Forum für Kriminalprävention 2003 (www.kriminalpraevention.de)
- Maroney, T.A., The struggle against hate crime: movement at a crossroads, *New York University Law Review* 73, 1998, p. 564.
- Mason, Gail, Not our kind of hate crime, *Law and Critique* 12, 2001, p. 253-278.
- Mason, Gail, Hate Crime and the Image of the Stranger, *British Journal of Criminology* 45, 2005, p. 837-857.
- Maynard, W & T. Read, *Policing racially motivated incidents*, Home Office Police Research Group, Paper 84, 1997.
- McDevitt, J., et al., *Improving the Quality and Accuracy of Bias Crime Statistics Nationally. An Assessment of the First ten Years of Bias Crime Data Collection (Executive Summary)*, Boston MA: Center for Criminal Justice Policy Research 2000.
- McDevitt, J., et al., Hate Crime Offenders. An Expanded Typology, *Journal of Social Issues* 58, 2002, p. 303-317.
- McFalls, L.H., Living with which past? Postwar, postwar German national identity, in: S. Denham et al. (eds.), *A User's Guide to German Cultural Studies*, Ann Arbor: University of Michigan Press 1997, p. 297-308.
- McLaren, L.M., Explaining right-wing violence in Germany: a time series analysis, *Social Science Quarterly* 80, 1999, p. 166-180.
- McPhail, Beverly, Hating Hate: Policy Implications of Hate Crime Legislation, *Social Service Review*, 2000, p. 635-653.
- Moran, L.J., Affairs of the heart: hate crime and the politics of crime control, *Law and Critique* 12, 2001, p. 331 e.v.
- Muller-Munch, I, *Biedermänner und Brandstifter*, Bonn: Dietz 1998.
- Murphy, Jeffrie G., Bias Crimes: What Do Haters Deserve?, *Criminal Justice Ethics* 11, 1992, p. 20 e.v.
- Nickel, R., The current standards of protection through criminal legislation in the EU Member States: A general overview, in: *European Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a Crime*, European Network Against Racism, 2003, p. 5-16.
- Nickel, R. et al., *European Strategies to Combat Racism and Xenophobia as a Crime*, April 2003, ENAR (www.enar-eu.org/en).

- Nier, C.L., Racial hatred: a comparative analyses of the hate crime laws of the United States and Germany, *Dickinson Journal of International Law* 13, 1995, p. 241 e.v.
- Niessen, Jan & Isabelle Chopin, *The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2004.
- Neut, J. van der, *Discriminatie en strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1986.
- Noyon-Langemerijer-Rommelink, *Wetboek van Strafrecht* (losbladig).
- Oakley, R., *Tackling racist and xenophobic violence in Europe: case studies*, Straatsburg: CoE Publishing 1997.
- Oakley, R., *Policing racist crime and violence: a comparative analysis*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2005.
- OSCE, *Combating hate crimes in the OSCE region*, OSCE/ODIHR 2005.
- Osin, N & D. Porat (eds.), *Legislating against Discrimination. An International Survey of Anti-Discrimination Norms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005.
- Ott, B. & E. Aoki, The politics of negotiating public tragedy: media framing of the Matthew Shepard murder, *Rhetoric and Public Affairs* 5, 2002, p. 483-505.
- Peel, E., Violence against lesbians and gay men: decision-making in reporting and not reporting crime, *Feminism Psychology* 1999, p. 161 e.v.
- Perry, B. (ed.), *Hate and bias crime: a reader*, New York: Routledge 2003.
- Petrosino, C., Connecting the Past to the Future: Hate Crime in America, in: Barbara Perry (ed.), *Hate and Bias Crime. A Reader*, New York/London: Routledge 2003, p. 9-24.
- Politie Amsterdam-Amstelland, *Concept protocol afhandeling discriminatie politie Amsterdam-Amstelland*, Amsterdam, januari 2006.
- Prins, D. de, S. Sottiaux & J. Vrieling, *Handboek Discriminatie-recht*, Mechelen: Kluwer 2005.
- Prum, M., B. Deschamps & M. Barbier (eds.), *Killing in the name of otherness: racial, ethnic and homophobic violence*, London: GlassHouse 2006.
- Racist Violence in 15 EU Member States – A Comparative Overview of Findings from the RAXEN NFP Reports 2001-2004*, April 2005, EUMC, (www.eumc.europa.eu).
- Ray, Larry & David Smith, Racist offenders and the politics of 'hate crime', *Law and Critique* 12, 2001, p. 203-221.
- Rayburn, N.R. & G.C. Davidson, Articulated thoughts about antigay hate crimes, *Cognitive Therapy and Research* 26, 2002, p. 431-447.
- Rayburn, N.R., Bystanders' perception of perpetrators and victims of hate crime, *Journal of Interpersonal Violence* 18, 2003, p. 1055.
- Rom, R., *Die Behandlung der Rassendiskriminierung im schweizerischen Strafrecht*, Huber Druck AG, 1995.
- Robinson, Paul H., Hate Crimes: Crimes of Motive, Character or Group Terror, *Annual Survey of American Law*, 1992/1993, p. 620 e.v.
- Rosier, T., *Vrijheid van meningsuiting in Nederland en Amerika*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997.
- Rössner, Dieter, Vorurteils-kriminalität im Strafgesetzbuch – Bestandaufnahme und Reformüberlegungen, in: *Materialsammlung: Massnahmen zur Kriminalitätsprävention im Bereich Hasskriminalität unter besonderer Berücksichtig-*

- ung primär präventiver Massnahmen, Deutsches Forum für Kriminalprävention, p. 139-152 (www.kriminalpraevention.de).
- San, M. van en J. de Boom, m.m.v. P. Hermus en S. Rezaï, *Geweld tegen homoseksuelen*, Rotterdam: RISBO Contractresearch, februari 2006.
- Scarman, L., *The Scarman Report*, London: Home Office 1981.
- Schneider, Jans Joachim, Hass-Gewalt-Delinquenz junger Menschen: Theoretische Grundlagen und empirische Forschungsergebnisse, in: Arbeitsgruppe Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige – insbesondere: junge Menschen, *Materialsammlung: Hasskriminalität: Ein Überblick aus kriminologischer Sicht*, Deutsches Forum für Kriminalprävention, december 2003 (www.kriminalpraevention.de).
- Seehafer, Silvia, *Strafrechtliche Reaktionen auf rechtsextremistisch /fremdenfeindlich motivierte Gewalttaten – Das amerikanische „hate crime“ Konzept und seine Übertragbarkeit auf das deutsche Rechtssystem*, (diss. Humboldt Universität Berlin), Berlijn 2003.
- Shenk, A.H., Victim-offender Mediation: The Road to Repairing Hate Crime Injustice, *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 2001, p. 185-217.
- Sherry, M., Hate crime against disabled people, *Social Alternatives* 19-4, 2000, p. 23 e.v.
- Simon, Patrick, *Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the US, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands*, (s.l.):Europese Commissie, 2004 (ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/compstud04_en.pdf).
- Sohn, Werner, *Massnahmen der Landesjustizverwaltungen zur Bekämpfung und zur Prävention von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt: eine Besandsaufnahme der Kriminologischen Zentralstelle*, Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V., april 2003 (www.krimz.de).
- Sottiaux, S. & J. Vrielink, De anti-racismewet na het Vlaams-Blokarrest, *NJW* 75, 2004, p. 718-733.
- Stokkom, Bas van, et al., *Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen. Een inventariserende studie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.
- Strauss, Anselm M., *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge: Cambridge University Press 1987.
- Strobl, Rainer et al., Preventing Hate Crimes. Experiences from Two East German Towns, *British Journal of Criminology*, 45, 2005, p. 634-645.
- Stromer, Mark, Combating Hate Crimes against Sikhs: a Multi-tentacled Approach, *Journal of Gender, Race and Justice* 9, 2006, p. 739-766.
- Sullaway, Megan, Psychological perspectives on hate crime laws, *Psychology, Public Policy, and Law* 10, 2004, p. 250 e.v.
- Taslitz, Andrew, Condemning the Racist Personality: Why the Critics of Hate Crimes Legislation Are Wrong, *Boston College Law Review* 40, 1999, p. 739-785.
- Taylor, D.H., Civil Litigation against Hate Groups: Hitting the Wallets of the Nations Hate-mongers, *Buffalo Public Interest Law Journal* 18, 2000, p. 95-145.
- Tolmein, O., Neue strafrechtliche Reaktionsmöglichkeiten auf rassistisch motivierte Gewaltdelikte, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2001, p. 315-339.

- Trotha, T. von, Political culture, xenophobia and the development of the violence of the radical right in the Federal Republic of Germany, *Crime, Law and Social Change* 24-5, 1994, p. 37-47.
- U.S. Department of Justice, *Hate crime statistics 1990: A resource book*, Washington D.C.: Bureau of Justice Statistics 1990.
- U.S. Department of Justice, *Annual Uniform Crime Report*, www.fbi.gov/ucr/ucr.htm.
- Uhrich, Craig L., Hate Crime Legislation: A Policy Analysis, *Houston Law Review*, 36, 1999, p. 1467-1529.
- Vincent, Sarah G., The Hate within Ourselves: Criminal Law's Attempt to Overcome Bias, *Harvard BlackLetter Law Journal*, 16, 2000, p. 229-245.
- Vrielink, J., S. Sottiaux & D. de Prins, De anti-discriminatiewet. Een artikelsgewijze analyse (Deel 1), *NJW*, 23, 2003a, p. 258-275.
- Vrielink, J., S. Sottiaux & D. de Prins, De anti-discriminatiewet. Een artikelsgewijze analyse (Deel 2), *NJW*, 24, 2003b, p. 294-306.
- Walden, R. (ed.), *Racism and Human Rights*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2004.
- Wang, Lu-in, The transforming power of hate: social cognition theory and the harms of bias-related crimes, *Southern California Law Review* 71, 1997, p. 47.
- Watts, M., Political xenophobia in the transition from socialism: threat, racism and ideology among East German youth, *Political Psychology* 17, 1996, p. 97-126.
- Weinstein, James B., First Amendment Challenges to Hate Crime Legislation: Where's the Speech?, *Criminal Justice Ethics* 11, 1992, p. 8 e.v.
- Werkgroep Evaluatie Aanwijzing, *Evaluatie Aanwijzing Discriminatie 1999-2003*, Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) en Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten (LV), januari 2003.
- Willems, H., et al., *Fremdfeindliche Gewalt: Eine Analyse von Täterstrukturen und Eskalationsprozessen*, Bonn: hrsg. von der Regierung der FDR 1993.
- Winkler-Pöhler, B. & B. Sørensen, *EUMC internet guide on organisations combating racism and xenophobia in Europe*, Wenen: EUMC 2003.
- Witten, T.M., Eyler, A.E., Hate crime and violence against the transgendered, *Peace Review* 11, 1999, p. 461-468.
- Woltjer, A.J.Th. (ed.), *Juridische middelen ter bestrijding van rassendiscriminatie en raciaal gemotiveerde geweldpleging*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1996.
- Yin, Robert K., *Case-study research: design and methods* (3rd ed.), Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications 2003.

Kamerstukken

- Kamerstukken II* 1969-1970, 9724, nr. 6.
- Kamerstukken II* 1989-1990, 20239, nr. 23.
- Kamerstukken II* 2003-2004, 29200, VI, 29 (Vaststelling van de begroting van het Ministerie van Justitie; actieplan racisme)
- Kamerstukken II* 2003-2004, 29200, VI, 158 (Vaststelling van de begroting van het Ministerie van Justitie; verslag overleg antisemitisme en racisme)
- Kamerstukken II* 2005-2006, 30300, VI, nr. 26 (Brief 'Discriminatie en rechtshandhaving').

Kamerstukken II 2005-2006, 30300, VI, nr. 128 (Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006; verslag algemeen overleg van 16 februari 2006 over discriminatie en racisme).

Kamerstukken II 2006-2007, 30950, nr. 1 (Aanpak discriminatie).

Kamerstukken II 2006-2007, 30950, nr. 2 (Rassendiscriminatie; algemeen overleg) Europees Parlement, *Report on the proposal for a Council framework decision on combating racism and xenophobia*, mei 2002, COM(2001) 64

Websites

Voor een completer overzicht van internetadressen van nationale en europees opererende anti-discriminatie organisaties wordt verwezen naar Winkler-Pöhler & Sørensen, 2003.

www.annefrank.org/content

www.art1.nl

www.coc.nl

www.coe.int/t/e/human_rights/ecri.

www.consilium.europa.eu

www.diversiteit.be.

www.enar.eu.org.

www.eumc.europa.eu

www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af_rechtsextremismus

Jurisprudentie

EHRM 23 september 1994, A 298 (Jersild v. Denemarken)

EHRM 23 september 1998, Appl Nr. 25599/94 (A v. Verenigd Koninkrijk)

EHRM 13 juni 2002, Appl. Nr. 38361/97 (Anguelova v. Bulgarije)

EHRM 29 maart 2005, NJ 2007, 198 (Alinak vs Turkije)

EHRM 31 januari 2006, NJ 2007, 200 (Giniewski vs Frankrijk)

HR 11 december 1990, NJ 1991, 313 (Van Gogh)

Hof Den Haag 18 november 1992, LJN AF9667 (EL Moumni)

Hof Den Haag 23 mei 1997, LJN BA5702

HR 9 januari 2001, NJ 2001, 203 (Van Dijke)

HR 9 januari 2001, NJ 2001, 204 (Van de Wende)

Rb Assen, 14 februari 2001

HR 9 oktober 2001, NJ 2002, 69 (Danslessen)

Hof Den Bosch 20 november 2001, *Nieuwsbrief Strafrecht* 2002, 19

HR 14 januari 2003, NJ 2003, 261, m.nt. PMe

Hof Den Haag, 23 mei 2007, LJN BA5702

Rb Dordrecht, 5 oktober 2006, LJN AY9559; AY9560; AY9561

R.A.V. v. City of St. Paul, 505 *U.S.* 377 (1992)

Correctionele rechtbank Antwerpen, 15 oktober 1994 vn 35 H 1

Correctionele rechtbank Mechelen, 23 december 2004, idem

Bijlage 1

Recidive na discriminatie

K.A. Beijersbergen & B.S.J. Wartna

In het kader van een discussie over de strafmaat bij discriminatiedelicten, heeft de minister van Justitie de Tweede Kamer toegezegd een overzicht te geven van de straffen die worden opgelegd bij overtreding van wetsartikelen inzake discriminatie (TK 2005-2006, 30 300, nr. 128). Het WODC is het onderzoek 'Straffen bij discriminatie' gestart dat wordt uitgevoerd door het Pompe Instituut (projectnummer 1472). Als onderdeel van dit onderzoek is het team van de WODC-Recidivemonitor gevraagd de recidive van plegers van discriminatiedelicten in kaart te brengen. Dit memo geeft een antwoord op de volgende vragen:

- 1 Wat zijn de kenmerken van discriminatiezaken en daders van discriminatiedelicten?
- 2 Welke straffen en maatregelen worden opgelegd in discriminatiezaken?
- 3 Wat is het recidivebeeld van daders van discriminatiedelicten en hoe verhoudt deze recidive zich tot de recidive in de totale daderpopulatie?
- 4 In hoeverre is er een relatie te leggen tussen de hoogte en de aard van de straf, daderkenmerken en mate van recidive?

Het onderzoek 'Strafbare discriminatie' richt zich op de periode 2000-2005. Er zijn echter nog geen recidivecijfers beschikbaar van de jaren 2004 en 2005.³² Daarom is er voor gekozen om naast de periode 2000-2003 ook de recidivecijfers voor de periode 1997-1999 weer te geven, zodat de trend over een langere periode zichtbaar wordt.

Het recidiveonderzoek verloopt volgens de procedures ontwikkeld in het kader van de WODC-Recidivemonitor (Wartna, Blom & Tollenaar, 2004). De justitiële gegevens die nodig zijn om de recidive te bepalen, worden geëxtraheerd uit de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Dit gebeurt na selectie op basis van het wetsartikel: is er sprake van overtreding van een discriminatieartikel (art 137c t/m 137g Sr of 429quater Sr), dan voldoet de strafzaak en wordt de justitiële documentatie van de verdachte geëxtraheerd.

De recidivecijfers worden bepaald met behulp van de survival analyse, zodat rekening wordt gehouden met verschillen in observatietermijn in de onderzoeksgroep. Naast de algemene recidive, zullen ook de ernstige, zeer ernstige en speciale

32 De minimale observatieperiode die wordt aangehouden bij de berekening van recidive is twee jaar, waardoor het niet mogelijk is om de recidive te bepalen van personen die in 2004 en 2005 zijn veroordeeld.

recidive in kaart worden gebracht. In box 1 staan de recidivecriteria vermeld die standaard binnen de Recidivemonitor worden gehanteerd. Om enig reliëf te geven aan de recidivecijfers van de onderzoeksgroep zullen zij worden afgezet tegen recidivecijfers van alle daders in Nederland in de periode 1997-2003. Om na te gaan welke (achtergrond)kenmerken samenhangen met het al dan niet voorkomen van recidive, zal gebruik worden gemaakt van Cox Regressie. Cox Regressie schat in hoeverre bepaalde kenmerken (statistisch) van invloed zijn op de kans dat er op enig moment sprake is van (strafrechtelijke) recidive.

Box 1: Recidivecriteria binnen de WODC- Recidivemonitor

Algemene recidive Een nieuwe strafzaak naar aanleiding van een misdrijf, niet afgedaan met een vrijspraak, een technisch sepot of een andere technische afdoening.

Ernstige recidive Een nieuwe strafzaak volgend op de uitgangszaak, niet afgedaan met een vrijspraak, een technisch sepot of een andere technische afdoening, naar aanleiding van enig misdrijf met een wettelijke strafdreiging van vier jaar of meer.*

Zeer ernstige recidive Een nieuwe strafzaak volgend op de uitgangszaak, niet afgedaan met een vrijspraak, een technisch sepot of een andere technische afdoening, naar aanleiding van enig misdrijf met een wettelijke strafdreiging van acht jaar of meer.

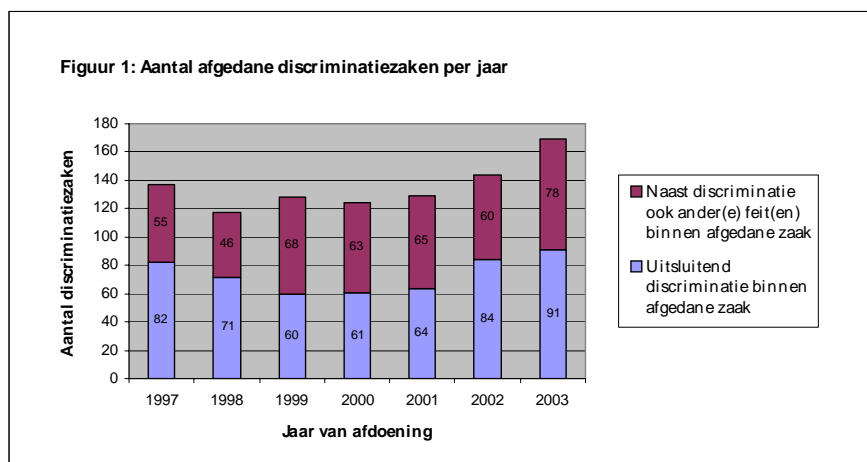
Speciale recidive Een nieuwe strafzaak volgend op de uitgangszaak, niet afgedaan met een vrijspraak, een technisch sepot of een andere technische afdoening, naar aanleiding van hetzelfde soort misdrijf als in de uitgangszaak.²

* Misdrijven met een lagere strafdreiging waarbij voorlopige hechtenis kan worden opgelegd, vallen ook in deze categorie.

Vraag 1: Wat zijn de kenmerken van (daders van) discriminatiedelicten?

In figuur 1 wordt het aantal afgedane discriminatiezaken per jaar getoond, uitgesplitst naar zaken waar het uitsluitend om een discriminatiefout ging en zaken waar het naast discriminatie ook om andere strafbare feiten ging. De afgedane discriminatiezaken kunnen zowel zijn afgedaan door de rechter als door het openbaar ministerie. In de periode 1997-2003 zijn er in totaal 948 discriminatiezaken afgedaan; 54% betrof uitsluitend een discriminatiefout en 46% betrof ook andere strafbare feiten.

33 Bij de beantwoording van vraag 1 gaat het bij speciale recidive dus om een nieuw discriminatiedelict.



Over de jaren heen lijkt er sprake van een lichte stijging van het aantal afgedane discriminatiezaken (in 1997 137 zaken en in 2003 169 zaken). Deze stijging is echter ook zichtbaar in het totaal aantal afgedane strafzaken in Nederland (Eggen & Van der Heiden, 2004). Het aandeel afgedane discriminatiezaken ten opzichte van het totaal aantal afgedane zaken is behoorlijk stabiel. Zowel in 1997 als in 2003 is 0.09% van alle personen die zijn vervolgd, (mede) vervolgd in verband met discriminatie.³⁴

In tabel 1 worden verschillende kenmerken getoond van daders van discriminatiedelicten. Uit de tabel blijkt dat het overgrote deel van de daders in Nederland is geboren (92.5%) en mannen zijn (91%). Bijna de helft van de daders was ten tijde van de discriminatiezaak jonger dan 25 jaar. De leeftijd bij het eerste justitiecontact was bij het merendeel van de daders tussen de 12 en 24 jaar (70.7%). Van alle discriminatiedaders is 37.3% een first-offender (heeft nog geen eerdere justitiecontacten gehad). Ruim 27% van de daders heeft 5 of meer eerdere justitiecontacten gehad. In het merendeel van de zaken in 1997-2003 is discriminatie het zwaarste feit (61.3%). In bijna eenderde van de discriminatiezaken is agressie het zwaarste feit. Vergeleken met alle Nederlandse daders in de periode 1997-2003 (Wartna & Tollenaar 2006) blijken discriminatiedaders vaker man (91% versus 85.3%), veel vaker in Nederland geboren ((92.5 versus 69.4%), jonger (45.5% jonger dan 24 jaar versus 33.6%) en vaker een 'meerpleger' (27.1% met 5 of meer eerdere justitiecontacten versus 20.1%).

³⁴ Voor het totaal aantal personen dat in Nederland is vervolgd in de jaren 1997 t/m 2003 zie Wartna & Tollenaar (2006).

Tabel 1: Kenmerken van daders van discriminatiedelicten in 1997-2003 (in procenten)

	1997 n=137	1998 n=117	1999 n=126	2000 n=124	2001 n=128	2002 n=144	2003 n=168	Totaal n=944
<i>Sekse</i>								
Man	96.4	94.9	85.7	87.1	91.4	88.9	92.3	91.0
Vrouw	3.6	4.3	13.5	12.1	8.6	9.7	7.7	8.5
Onbekend	0	0.9	0.8	0.8	0	1.4	0	0.5
<i>Geboorteland</i>								
Nederland	96.4	89.7	88.9	87.9	92.2	95.8	94.6	92.5
Ned. Ant. & Aruba	0	0	0.8	0	0	0	0	0.1
Suriname	0	1.7	1.6	0	0.8	0.7	0	0.6
Marokko	0	0.9	0.8	0.8	0.8	0	0	0.4
Turkije	0	0	0.8	0.8	1.6	0	0	0.4
Somalië	0	0	0	0.8	0	0	0	0.1
Joegoslavië	0	0.9	0.8	0.8	0.8	0	0.6	0.5
Overig westers	3.6	3.4	5.6	8.1	2.3	2.1	3.0	3.9
Overig niet-westers	0	2.6	0.8	0.8	0.8	1.4	1.8	1.2
Onbekend	0	0.9	0	0	0.8	0	0	0.2
<i>Leeftijd bij discr. zaak</i>								
12-17 jaar	15.3	14.5	11.9	8.1	14.8	16.7	18.5	14.5
18-24 jaar	32.1	32.5	26.2	28.2	32.0	28.5	36.3	31.0
25-29 jaar	16.1	6.8	10.3	12.9	10.2	8.3	6.5	10.1
30-39 jaar	20.4	16.2	20.6	26.6	21.1	18.8	14.9	19.6
40-49 jaar	8.8	14.5	12.7	12.1	13.3	13.2	11.3	12.2
50 jaar of ouder	7.3	15.4	18.3	12.1	8.6	14.6	12.5	12.6
<i>Leeftijd I^c just.contact</i>								
12-17 jr	42.3	36.8	31.7	25.8	35.2	38.9	41.1	36.9
18-24 jaar	29.2	30.8	34.1	25.0	23.4	31.3	23.8	33.8
25-29 jaar	8.0	7.7	7.9	12.9	14.1	9.0	11.9	8.4
30-39 jaar	11.7	9.4	11.1	21.0	13.3	9.0	12.5	9.0
40-49 jaar	4.4	10.3	7.1	6.5	6.3	4.9	4.8	6.4
50 jaar of ouder	4.4	5.1	7.9	8.9	7.8	6.9	6.0	5.6

Vervolg tabel 1

	1997 n=137	1998 n=117	1999 n=126	2000 n=124	2001 n=128	2002 n=144	2003 n=168	Totaal n=944
<i>Strafrechtelijk verleden</i>								
0 eerdere contacten	43.8	39.3	34.9	25.8	35.2	38.9	41.1	37.3
1-2 contacten	23.4	18.8	21.4	25.0	23.4	31.3	23.8	24.1
3-4 contacten	6.6	12.0	15.1	12.9	14.1	9.0	11.9	11.5
5-10 contacten	12.4	19.7	14.3	21.0	13.3	9.0	12.5	14.3
11-19 contacten	8.0	4.3	7.9	6.5	6.3	4.9	4.8	6.0
20 of meer contacten	5.8	6.0	6.3	8.9	7.8	6.9	6.0	6.8
<i>Zwaarste feit in zaak</i>								
Discriminatie*	65.0	66.7	54.0	56.5	57.0	62.5	60.7	61.3
Vermogen	5.1	6.8	8.7	1.6	6.3	2.1	6.5	5.6
Vermogen met geweld	0.7	1.7	0.8	1.6	2.3	0	1.2	1.2
Agressie	27.0	22.2	34.1	35.5	30.5	34.0	29.8	30.1
Zeden	0.7	0	0.8	0	1.6	0	0	0.4
Opiumwet	0	0	0	0	0	0	0	0
Verkeer	0	0	0	0.8	0	0	0	0.1
Overig	1.5	2.6	1.6	4.0	2.3	1.4	1.8	1.3

* Percentages komen niet overeen met figuur 1, omdat het in figuur 1 gaat om zaken waar uitsluitend discriminatie is gepleegd, hier gaat het om zaken waarin discriminatie het zwaarste feit is (er kunnen ook nog andere strafbare feiten zijn gepleegd)

Vraag 2: Welke straffen en maatregelen worden opgelegd in discriminatiezaken?

In tabel 2 staan de afdoeningen bij discriminatiezaken in de periode 1997-2003 weergegeven. Omdat discriminatie vaak voorkomt in combinatie met andere strafbare feiten (zoals uit figuur 1 bleek), is er uitgesplitst naar het zwaarste feit in een zaak. Uit tabel 2 blijkt dat discriminatie regelmatig voorkomt met agressie (in 233 zaken van de 948) en ook in enige mate met vermogensdelicten (in 54 zaken van de 948) en vernieling (in 45 zaken van de 948). Agressie is uitgesplitst in 'agressie' en 'agressie zwaar' (misdrijven tegen het leven gericht), omdat het voor de sanctie uitmaakt of er sprake is van bijvoorbeeld 'eenvoudige mishandeling' of 'doodslag'.

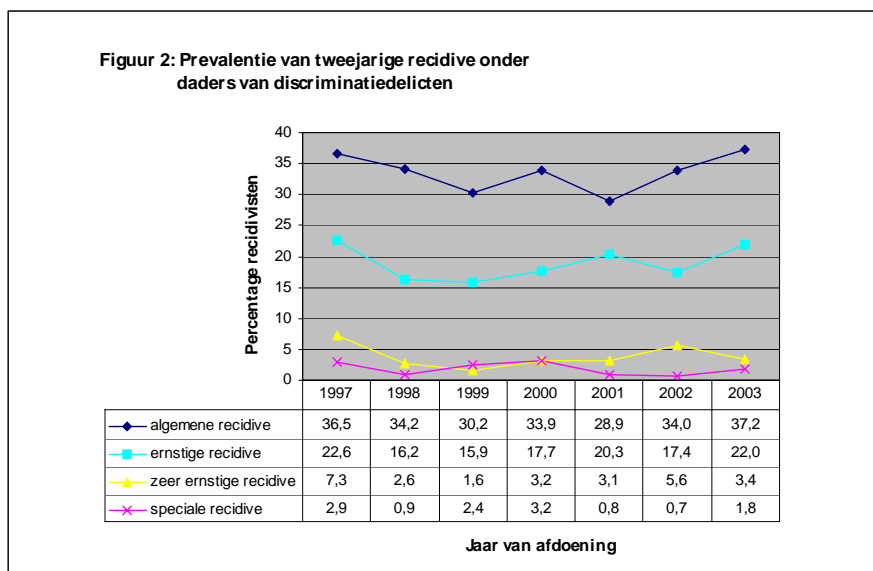
Als er gekeken wordt naar de afdoeningen blijkt dat de meest voorkomende sancties bij discriminatiezaken een geldstraf (41.8%) en een taakstraf (25.4%) zijn. In zaken waar een discriminatieartikel het zwaarste feit is, is de afdoening vaak een geldstraf of beleidspot. In zaken waar een vermogens, agressie of zedendelict het zwaarste feit vormt, worden vaker taakstraffen en (on)voorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd.

Tabel 2: Afdoeningen bij discriminatiezaken in 1997-2003, uitgesplitst naar het zwaarste feit in de discriminatiezaak (in rijpercentages)

	Vrijh. benem maatr.	Onvw vrijh.str > 6 mnd	Onvw vrijh.str < 6 mnd	Taak- straf	Vw vrijh str	Geld- straf	Be- leids- sepot	Ov e-rig	<i>Totaal</i> <i>N</i>
Discr: 137c Sr			1,7	15,8	7,2	57,8	16,9	0,6	474
Discr: 137d Sr				14,3	21,4	54,8	9,5		42
Discr: 137e Sr				14,0		55,8	30,2		43
Discr: 137f Sr						40,0	60,0		5
Discr: 137g Sr						29,4	70,6		17
Discr: 429qua- ter Sr									
Vermogen	1,9	5,6	31,5	40,7	5,6	11,1	3,7		54
Vermog. met geweld	8,3	25,0	33,3	25,0	8,3				12
Vernieling			6,7	26,7	26,7	33,3	6,7		45
Agressie	0,9	2,6	9,0	48,9	15,0	19,3	3,9	0,4	233
Agressie zwaar		50,0	33,3				16,7		6
Zeden	25,0		25,0	25,0	25,0	0,0			4
Opium									
Verkeer			100,0						1
Overig		8,3	41,7	25,0		16,7	8,3		12
<i>Totaal</i>	<i>%</i>	0,5	1,7	6,5	25,4	10,0	41,8	13,5	0,4
	<i>N</i>	5	16	62	241	95	396	128	4

Vraag 3: Wat is het recidivebeeld van daders van discriminatiedelicten en hoe verhoudt deze recidive zich tot de recidive in de totale daderpopulatie?

Allereerst is onderzocht welk deel van de discriminatieplegers opnieuw in aanraking komt met justitie (de prevalentie). In figuur 2 worden verschillende vormen van de tweejarige recidive getoond. Uit de figuur blijkt dat er in de periode 1997-2003 geen sprake is van een duidelijk stijgende of dalende trend. De recidivepercentages schommelen: de tweejarige algemene recidive rond 33 procent, de ernstige recidive rond 19 procent, de zeer ernstige recidive rond 4 procent en de speciale recidive bedraagt 1 tot 3 procent.



Om enig reliëf te geven aan deze recidivecijfers van daders van discriminatiedelicten, zijn ze in tabel 3 afgezet tegen die van alle daders in Nederland die in de periode 1997-2003 in contact kwamen met justitie. Zichtbaar wordt dat de recidive onder discriminatiedaders hoger ligt dan de recidive onder alle daders. Dit geldt op één jaar na voor alle jaren in meer of mindere mate.

Tabel 3: Prevalentie van tweejarige recidive onder daders van discriminatiedelicten en onder alle daders in de periode 1997-2003 (in procenten)

	1997 n=137	1998 n=117	1999 n=126	2000 n=124	2001 n=129	2002 n=144	2003 n=168
Algemene recidive onder discriminatie veroordeelden	36.5	34.2	30.2	33.9	28.9	34.0	37.2
	1997 n=	1998 n=	1999 n=	2000 n=	2001 n=	2002 n=	2003 n=
	153.252	156.765	156.471	153.477	155.579	166.451	187.851
Algemene recidive onder alle veroordeelden	27.4	28.0	28.5	29.1	29.3	30.4	30.6

Naast de prevalentie is onderzocht hoeveel nieuwe justitiecontacten zich hebben voorgedaan onder de recidivisten (de frequentie). Alle nieuwe justitiecontacten werden hierbij meegenomen; het gaat dus om de algemene recidive. De resultaten worden weergegeven in tabel 4. Eén jaar na het jaar van afdoening hebben de recidivisten gemiddeld rond de 1.9 nieuwe justitiecontacten, na twee jaar ligt dit rond de 2.2. Over de jaren heen is er geen sprake van een duidelijk stijgende of dalende trend van het aantal nieuwe justitiecontacten. Deze bevindingen komen

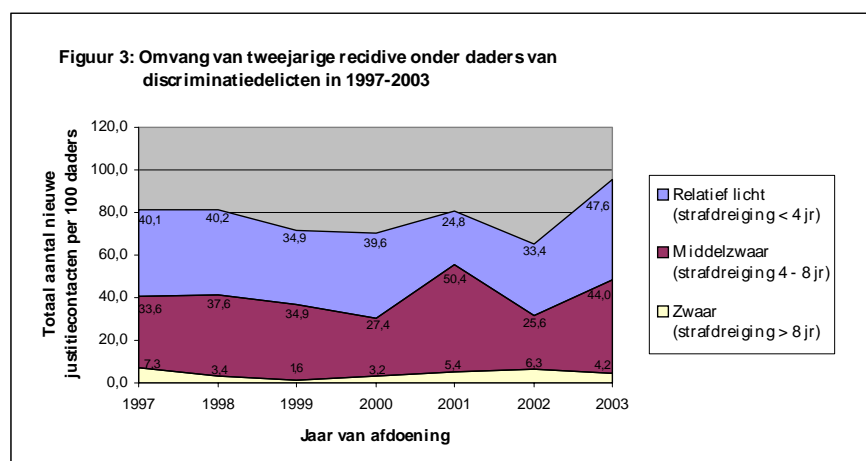
overeen met de recidivefrequentie van alle daders in Nederland in de periode 1997-2003; na één jaar ligt het gemiddeld aantal nieuwe justitiecontacten rond de 1,9, na twee jaar rond de 2,4 en deze waarden zijn behoorlijk constant over de tijd.

Tabel 4: Frequentie van recidive: gemiddeld aantal nieuwe justitiecontacten van recidivisten onder daders van discriminatiedelicten in de periode 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Na één jaar	1.48	2.25	1.78	1.83	1.90	1.74	1.89
Na twee jaar	2.22	2.38	2.37	1.91	2.59	1.82	2.13

Ten slotte is gekeken naar de totale omvang van de recidive. De omvang zegt iets over de totale groep daders, niet uitsluitend over de recidivisten. Het is een combinatie van de prevalentie (het deel van de daders met een nieuw justitiecontact) en de frequentie (het gemiddeld aantal nieuwe justitiecontacten onder de recidivisten). In figuur 3 worden de resultaten getoond, uitgesplitst naar de ernst van de recidive. Om een vergelijking over de jaren en met andere groepen mogelijk te maken, zijn de cijfers uitgedrukt in het aantal nieuwe zaken per 100 daders.

Uit de figuur blijkt dat twee jaar na een afdoening in 1997 voor discriminatie, 100 daders bij elkaar 81 nieuwe justitiecontacten op hun naam hebben staan. Het merendeel daarvan (ruim 40 zaken) betreft relatief lichte delicten (strafdreiging van maximaal 4 jaar). Ruim 33 zaken betreffen delicten met een strafdreiging van 4 tot 8 jaar en een klein deel (7) betreft zware delicten (strafdreiging groter dan 8 jaar). De totale omvang van de recidive schommelt over de jaren. Hij is het kleinst na afdoeningen in 2002 (na twee jaar 65.3 nieuwe zaken per 100 daders) en het grootst na afdoeningen in 2003 (na twee jaar 95.8 nieuwe zaken per 100 daders). De recidiveomvang onder alle daders in Nederland in de periode 1997-2003 ligt iets lager; tussen de 66 en 72 zaken per 100 daders na twee jaar (Wartna & Tollenaar, 2006).



Vraag 4: In hoeverre is er een relatie te leggen tussen de hoogte en de aard van de straf, daderkenmerken en mate van recidive?

De vierde vraag is beantwoord door de invloed van verschillende achtergrondkenmerken op het recidiveniveau na te gaan. Middels een Cox Regressie analyse is de invloed van ‘geslacht’, ‘geboorteland’, ‘leeftijd’, ‘leeftijd eerste justitiecontact’, ‘aantal eerdere justitiecontacten’, ‘afdoening’ en ‘zwaarste feit in de discriminatiezaak’ op de hoogte van de recidive bepaald.

In tabel 5 staan de resultaten van de Cox Regressie (Wald $X^2(13) = 350.3$; $p = 0.000$) weergegeven. Links in de tabel worden de verschillende dader-, daad- en sanctiekenmerken opgesomd. In de tweede kolom staat de hazard ratio vermeld, een maat die aangeeft hoezeer het betreffende kenmerk van invloed is op het recidiveniveau. De derde kolom geeft aan of het effect statistisch significant is (p -waarde < 0.05). Kolom vier geeft het 95%-betrouwbaarheidsinterval van de hazard ratio.

Tabel 5: Invloed van achtergrondkenmerken op het recidiveniveau bij daders van discriminatiedelicten (n=937)

Factor	Hazard ratio	p	95% betrouw. interval
<i>Sekse</i>			
Man	1		
Vrouw	0.370	0.000*	0.212-0.647
<i>Geboorteland</i>			
Nederland	1		
Overig Westers	0.800	0.473	0.435-1.470
Niet Westers	1.381	0.227	0.818-2.332
<i>Leeftijd bij discriminatiezaak</i>	1.000	0.973	0.988-1.013
<i>Leeftijd 1^e justitiecontact</i>	0.955	0.000*	0.937-0.973
<i>Aantal eerdere justitiecontacten</i>	1.022	0.000*	1.016-1.028
<i>Afdoening</i>			
Vrijh. straf/maatregel	1		
Taakstraf	0.773	0.143	0.548-1.091
Vw straf	0.839	0.403	0.557-1.265
Geldstraf	0.776	0.165	0.543-1.110
Beleidssepot/overig	0.646	0.068	0.405-1.033
<i>Zwaarste feit in discriminatiezaak</i>			
Discriminatie	1		
Vermogen	2.216	0.000*	1.547-3.175
Agressie	1.401	0.004*	1.112-1.765
Overig	1.033	0.931	0.493-2.168

* $p < 0.05$

Uit de tabel blijkt dat vrouwelijke discriminatieplegers minder recidiveren dan mannelijke plegers. Het risico dat een vrouw recidiveert, is bij gelijke scores op de andere kenmerken 0.37 (hazard ratio) keer zo groot als het recidiverisico als bij mannen. Dit is in overeenstemming met de resultaten uit ander WODC-recidiveonderzoek, bijvoorbeeld onder ex-gedetineerden (Wartna, Tollenaar & Essers, 2005). Het geboorteland van de discriminatiepleger blijkt niet significant van invloed op het recidiveniveau, de p-waarden zijn groter dan 0.05. Het is belangrijk hierbij te vermelden dat het overgrote deel van de onderzochte daders is geboren in Nederland (92.7%), waardoor het moeilijk is om verschillen te vinden tussen de drie groepen.

Ook de leeftijd bij het discriminatiedelict blijkt geen rol te spelen. De leeftijd bij het eerste justitiecontact daarentegen wel: hoe jonger men was toen men voor het eerst in aanraking kwam met justitie, hoe groter de kans op latere recidive. Elk jaar dat iemand jonger was, verhoogt de kans op recidive met 4.5% (hazard ratio van 0.955). Ook het aantal eerdere justitiecontacten blijkt een voorspeller van latere recidive te zijn. Elk voorafgaand justitiecontact, verhoogt de kans op recidive naar schatting met 2% (hazard ratio van 1.022). Het resultaat dat de leeftijd bij het eerste justitiecontact en het aantal eerdere justitie-contacten voorspellers zijn van latere recidive komt overeen met bevindingen uit WODC-recidiveonderzoek onder andere populaties.

Als gekeken wordt naar de afdoening, blijkt uit de tabel dat er bij geen van de afdoeningen een significant effect optreedt. Ten slotte de invloed van 'het zwaarste feit in een zaak' op het recidiveniveau. In discriminatiezaken waar een vermogensdelict het zwaarste feit is, is de kans op recidive 2.2 keer zo groot als in discriminatiezaken waar discriminatie het zwaarste feit is. In zaken waar agressie het zwaarste feit is, is de kans op recidive 1.4 keer zo groot als in discriminatiezaken waar discriminatie het zwaarste feit is.

Kort samengevat kan gesteld worden dat de kans op recidive na een discriminatiedelict groter is als de dader een man is, als de dader een jonge leeftijd had bij het eerste justitiecontact en als de dader vaker al eerder met justitie in aanraking is geweest. Ten slotte is de kans op recidive groter als de discriminatie gepaard ging met een (zwaarder) vermogens- of geweldsdelict.

Referenties

- Eggen, A.Th.J. & W. van der Heide, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004*, Meppel: Boom juridische uitgevers, 2004
- Wartna, B.S.J., M. Blom, & N. Tollenaar, *De WODC-Recidivemonitor*, Den Haag: WODC 2004.
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar & A.A.M. Essers, *Door na de gevangenis. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden*. Den Haag: WODC 2005.
- Wartna, B.S.J. & N. Tollenaar, *Recidive 1997-2003. Ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive van jeugdige en volwassen daders*, Den Haag: WODC 2006.

Bijlage 2

Codeboek specifieke discriminatie

Identificatie

- A** Arrondissementscode
- B** Parketnummer

OM Afdoening

- C** Jaar van instroom
- D** Jaar van afdoening
- E** Eerste beoordeling OM (transactie of dagvaarden)
- F** Aangeboden transactie
 - 0 = nee
 - 1 = tot en met 99 euro
 - 2 = 100 tot en met 199 euro
 - 3 = 200 tot en met 299 euro
 - 4 = 300 tot en met 399 euro
 - 5 = 400 tot en met 499 euro
 - 6 = 500 tot en met 749 euro
 - 7 = 750 tot en met 1000 euro
 - 8 = meer dan 1000 euro

Uitspraak

- G** Forum rechtspraak
- H** Eindvonnisjaar
- I** Eindvonnis
- J** Uitspraak

Gegevens delict

- Q** Feitnummer
- R** Delict
- S** Pleegplaats
- T** Pleeggemeente

Delict*Toepassing van de DRC-codes*

- U** Gronden afgeleid van de LECD-codes
- 1 = antisemitisme
 - 2 = Islam
 - 3 = overige godsdienst/levensovertuiging
 - 4 = Turken/Marokkanen – en in aanvulling: overige Arabische nationaliteiten
 - 5 = zwarten/gekleurden
 - 6 = homoseksualiteit
 - 7 = geslacht
 - 9 = meerdere gronden
 - 10 = overig
- V** Verdachte
- Gronden afgeleid van de LECD-codes
- 1 door opsporingsambtenaar
 - 2 door particulier zwart/gekleurd
 - 3 door particulier Arabische afkomst
 - 4 door blanke particulier
 - 5 door particulier, etnische achtergrond onbekend
 - 6 overig (keuze toelichten)
- W** Waar
- Gronden afgeleid van de LECD-codes
- 1 = werk
 - 2 = school/opleiding
 - 3 = sport (voor/na de wedstrijd of tijdens tegen de tegenstander)
 - 4 = horeca
 - 5 = woonomgeving
 - 6 = straat/openbare gelegenheid
 - 7 = internet
 - 8 = pers, overig drukwerk
 - 9 = overig (keuze toelichten)
- X** Hoe
- Gronden afgeleid van de LECD-codes
- 1 = samenloop met (bedreiging met) geweld persoon
 - 2 = bekladding
 - 3 = afbeelding
 - 4 = schriftelijk
 - 5 = mondeling
 - 6 = overig (keuze toelichten)
- Y** Context
1. Ruzie, langerlopend conflict
 2. Ruzie, incidenteel
 3. Interne discriminatie
 4. Amok
 5. Autoriteitsconflicten
 6. Sport

- 7. Zomaar
 - 8. Overtuigingsdaders
 - 9. Uitsluiting horeca
 - 10. Overig
 - 11. Onbekend
- Z** Heeft slachtoffer aandeel in de discriminatie?
0 = nee, of niet van toepassing (geen slachtoffer)
1 = ja
- AA** Discriminatie gepleegd onder invloed van middelen?
0 = nee
1 = ja, alcohol
2 = ja, drugs
3 = ja, alcohol en drugs
4 = overig, bijv. medicijnen
5 = onbekend
- AB** Discriminatie gepleegd in groepsverband?
0 = nee
1 = ja (twee personen aanmerken als groep)

Personalia verdachte

- AC** Geboorteland
- AD** Geslacht
1 = man
2 = vrouw
3 = onbekend
- AE** Leeftijd verdachte
1 = 12 tot en met 17
2 = 18 tot en met 25
3 = 26 tot en met 35
4 = 36 tot en met 45
5 = 46 tot en met 55
6 = 56 tot en met 65
7 = ouder dan 65
8 = onbekend
- AF** Etnische afkomst van de verdachte
1 = blanke Nederlander
2 = blank overig (Europeaan, Amerikaan etc.)
3 = allochtoon, waaronder ook in Nederland geboren allochtonen met Nederlandse nationaliteit
4 = onbekend
- AG** Antecedenten
0 = nee
1 = ja, maar niet op specifieke discriminatie
2 = specifieke recidive
3 = onbekend
- AH** Verdachte is opsporingsambtenaar

- 0 = nee
- 1 = ja

Tenlastelegging

- AI** Samenstelling van de tenlastelegging
- 1 = enkelvoudig
 - 2 = cumulatieve tenlastelegging verband houdende met discriminatie
 - 3 = cumulatieve tenlastelegging, overige feiten geen verband houdende met discriminatie
 - 4 = subsidiaire tenlastelegging (primair 137c, subs 266 Sr)
 - 5 = onbekend

Met betrekking tot de samenstelling, verband houdende met discriminatie

- AJ** Geweld (artikel 141, 285 en/of 300 Sr)

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = onbekend

- AK** Vernieling (artikel 350 Sr)

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = onbekend

- AL** Andere delicten

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = onbekend

Eis

Samenstelling van de eis: modaliteit

- AM** Omvat de eis (onder andere) een geldboete

- 0 = nee
- 1 = tot en met 99 euro
- 2 = 100 tot en met 199 euro
- 3 = 200 tot en met 499 euro
- 4 = 500 tot en met 1000 euro
- 5 = meer dan 1000 euro
- 6 = onbekend

- AN** Omvat de eis (onder andere) een vrijheidsstraf

- 0 = nee
- 1 = tot en met 29 dagen
- 2 = 30 tot en met 89 dagen
- 3 = 90 tot en met 180 dagen
- 4 = meer dan 180 dagen
- 5 = onbekend

- AO** Omvat de eis (onder andere) een taakstraf of het opleggen van bijzondere voorwaarde

- 0 = nee
- 1 = ja, taakstraf/bijz.vw houdt verband met discriminatoire feit
- 2 = ja, taakstraf/bijz.vw. houdt geen verband met discriminatoire feit
- 3 = onbekend

AP omvat de eis vrijspraak

- 0 = nee
- 1 = gedeeltelijke vrijspraak
- 2 = gehele vrijspraak
- 3 = onbekend

*Voorwaardelijk deel eis***AQ** Omvat de eis een voorwaardelijke geldboete

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk
- 3 = onbekend

AR Omvat de eis een voorwaardelijke vrijheidsstraf

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk
- 3 = onbekend

AS Omvat de eis een voorwaardelijke werkstraf

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk
- 3 = onbekend

Rechterlijk oordeel*Modaliteiten oordeel***AT** Besluit de rechter tot (gedeeltelijke) vrijspraak

- 0 = nee
- 1 = ja, algehele vrijspraak
- 2 = ja, gedeeltelijke vrijspraak

AU betreft de gedeeltelijke vrijspraak het primair ten laste gelegde 137c terwijl het subsidiaire 266 Sr bewezen wordt geacht

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = onbekend

AV Betreft de (gedeeltelijke) vrijspraak het discriminatoire uitingsdelict (dwz. zowel 137 c e.v. als 266 Sr met discriminatoir motief)

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = onbekend

AW Omvat de straf (onder andere) een geldboete

- 0 = nee
- 1 = tot en met 99 euro

- 2 = 100 tot en met 199 euro
- 3 = 200 tot en met 499 euro
- 4 = 500 tot en met 1000 euro
- 5 = meer dan 1000 euro

AX Omvat de straf (onder andere) een vrijheidsstraf

- 0 = nee
- 1 = tot en met 29 dagen
- 2 = 30 tot en met 89 dagen
- 3 = 90 tot en met 180 dagen
- 4 = meer dan 180 dagen

AY Omvat de straf (onder andere) een taakstraf of het opleggen van bijzondere voorwaarde

- 0 = nee
- 1 = ja, taakstraf/bijz.vw houdt verband met discriminatoire feit
- 2 = ja, taakstraf/bijz.vw. houdt geen verband met discriminatoire feit
- 3 = onbekend

Voorwaardelijk deel straf

AZ Omvat de straf een voorwaardelijke geldboete

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk

BA Omvat de straf een voorwaardelijke vrijheidsstraf

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk

BB Omvat de straf een voorwaardelijke werkstraf

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk
- 3 = onbekend

BC Conformiteit: hoe verhoudt de uitspraak zich tot de eis

- 0 = niet van toepassing
- 1 = straf is geheel conform
- 2 = straf is lager dan de eis
- 3 = straf is hoger dan de eis
- 4 = algehele vrijspraak, niet geëist
- 5 = partiële vrijspraak op discriminatie, niet geëist
- 6 = onbekend

Vrije velden

BD Opportuniteit

Vrij veld voor opmerkingen onderzoeker inzake de opportuniteit (anders dan opmerking bij afzonderlijke variabele)

BE Vrij veld voor opmerkingen

Bijlage 3

Codeboek commune discriminatie

Identificatie

- A** Arrondissementscode
- B** Jaar
- C** Parketnummer

OM Afdoening

- D** Jaar van instroom
- E** Jaar van afdoening
- F** Eerste beoordeling OM (transactie of dagvaarden)
- G** Aangeboden transactie geldboete
 - 0 = nee
 - 1 = tot en met 99 euro
 - 2 = 100 tot en met 199 euro
 - 3 = 200 tot en met 299 euro
 - 4 = 300 tot en met 399 euro
 - 5 = 400 tot en met 499 euro
 - 6 = 500 tot en met 749 euro
 - 7 = 750 tot en met 1000 euro
 - 8 = meer dan 1000 euro
 - 9 = onbekend
- H** Aangeboden transactie taakstraf
 - 0 = nee, niet aangeboden
 - 1 = tot 100 uur
 - 2 = 100 uur of meer
 - 3 = onbekend
- I** Transactie geïndiceerd door BOS?
 - 0 = nee
 - 1 = ja
- J** Transactie aangeboden door OM?
 - 0 = nee
 - 1 = ja
- K** Soort transactie

BOS Indicatie

- L** Aantal feiten
- M** Indicatie T-D
T = transactie aanbieden geïndiceerd
D = dagvaarden geïndiceerd
- N** Indicatie conform
J = beoordelaar heeft aangegeven BOS advies over te nemen (zowel afdoeningsmodaliteit als omvang)
N = beoordelaar heeft aangegeven BOS advies niet over te nemen

Indicaties betrekking hebbende op de eis

- O** vrijheidsstraf: indicatie BOS omvang vrijheidsstraf-eis
0 = nee
1 = tot en met 29 dagen
2 = 30 tot en met 89 dagen
3 = 90 tot en met 180 dagen
4 = meer dan 180 dagen
- P** Taakstraf: indicatie BOS taakstraf-eis
0 = nee
1 = ja
- Q** Geldboete: indicatie BOS omvang geldboete-eis
0 = nee
1 = tot en met 99 euro
2 = 100 tot en met 199 euro
3 = 200 tot en met 499 euro
4 = 500 tot en met 1000 euro
5 = meer dan 1000 euro
6 = onbekend

Indicaties betrekking hebbende op de transactie

- R** taakstraftransactie: indicatie omvang taakstraf bij transactie
0 = niet geïndiceerd
1 = tot 100 uur
2 = 100 uur of meer
- S** Geldtransactie: indicatie omvang geldtransactie
0 = nee
1 = tot en met 99 euro
2 = 100 tot en met 199 euro
3 = 200 tot en met 299 euro
4 = 300 tot en met 399 euro
5 = 400 tot en met 499 euro
6 = 500 tot en met 749 euro
7 = 750 tot en met 1000 euro
8 = meer dan 1000 euro
9 = onbekend

Gegevens delict

- T** Delict: wetsartikel waaronder het gepleegde feit valt
- U** Pleegplaats
- V** Pleeggemeente

Delict

- W** Context
 1. Ruzie, langerlopend conflict
 2. Ruzie, incidenteel
 3. Interne discriminatie
 4. Amok
 5. Autoriteitsconflicten.
 6. Sport
 7. Zomaar
 8. Overtuigingsdaders
 9. Overig
 10. Onbekend
- X** Discriminatie gepleegd onder invloed van middelen?
 - 0 = nee
 - 1 = ja, alcohol
 - 2 = ja, drugs
 - 3 = ja, alcohol en drugs
 - 4 = overig, bijv. medicijnen
 - 5 = onbekend
- Y** Discriminatie gepleegd in groepsverband?
 - 0 = nee
 - 1 = ja (twee personen aanmerken als groep)
- Z** Samenhang (niet in te vullen; laten staan ivm vernummering)
- AA** Heeft slachtoffer aandeel in de discriminatie
 - 0 = nee, of niet van toepassing (geen slachtoffer)
 - 1 = ja
- AB** Grond, afgeleid van de LECD-codes en het slachtofferprofiel.
 - 1 = Joods
 - 2 = Turken/Marokkanen – en in aanvulling overige Arabische nationaliteiten
 - 3 = zwart/gekleurden
 - 4 = homoseksualiteit
 - 5 = gericht tegen godsdienst
 - 6 = overig (keuze toelichten)
- AC** Waar Gronden afgeleid van de LECD-codes
 - 1 = werk
 - 2 = school/opleiding
 - 3 = sport (voor/na de wedstrijd of tijdens tegen de tegenstander)
 - 4 = horeca
 - 5 = woonomgeving
 - 6 = straat/openbare gelegenheid

- 7 = internet
- 8 = pers, overig drukwerk
- 9 = overig (keuze toelichten)

AD Hoe

Gronden afgeleid van de LECD-codes

- 1 = geweld tegen persoon
- 2 = geweld tegen object
- 3 = dreiging met geweld tegen persoon
- 4 = dreiging met geweld schriftelijk
- 5 = in groepsverband
- 6 = overig (keuze toelichten)

Personalia verdachte**AE** Geboorteland**AF** Geslacht

- 1 = man
- 2 = vrouw
- 3 = onbekend

AG Leeftijd verdachte

- 1 = 12 tot en met 17
- 2 = 18 tot en met 25
- 3 = 26 tot en met 35
- 4 = 36 tot en met 45
- 5 = 46 tot en met 55
- 6 = 56 tot en met 65
- 7 = ouder dan 65
- 8 = onbekend

AH Etnische afkomst van de verdachte

- 1 = blanke Nederlander
- 2 = blank overig (Europeaan, Amerikaan etc.)
- 3 = allochtoon, waaronder ook in Nederland geboren allochtonen met Nederlandse nationaliteit
- 4 = onbekend

AI Antecedenten

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = specifieke discriminatie
- 3 = onbekend

AJ Verdachte is opsporingsambtenaar

- 0 = nee
- 1 = ja

Tenlastelegging**AK** Samenstelling van de tenlastelegging

- 1 = enkelvoudig
- 2 = cumulatieve tenlastelegging verband houdende met discriminatie

- 3 = cumulatieve tenlastelegging, overige feiten geen verband houdende met discriminatie
- 4 = onbekend

Samengestelde tenlastelegging verband houdende met discriminatie (zgn. BOS-feit)³⁵

- AL** Openlijke geweldpleging, artikel 141 Sr
 - 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = onbekend
- AM** Bedreiging met enig misdrijf, artikel 285 Sr
 - 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = onbekend
- AN** Mishandeling, artikel 300 Sr
 - 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = onbekend
- AO** Discriminatie in zin van uitingsdelict, artikel 266 jo 267 Sr
 - 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = onbekend
- AP** Andere delicten
 - 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = onbekend

Eis

Samenstelling van de eis: modaliteit

- AQ** Omvat de eis (onder andere) een geldboete
 - 0 = nee
 - 1 = tot en met 99 euro
 - 2 = 100 tot en met 199 euro
 - 3 = 200 tot en met 499 euro
 - 4 = 500 tot en met 1000 euro
 - 5 = meer dan 1000 euro
 - 6 = onbekend
- AR** Omvat de eis (onder andere) een vrijheidstraf
 - 0 = nee
 - 1 = tot en met 29 dagen
 - 2 = 30 tot en met 89 dagen
 - 3 = 90 tot en met 180 dagen
 - 4 = meer dan 180 dagen

³⁵ Met BOS-feit wordt bedoeld: het tenlastegelegde feit waarvoor het OM de Richtlijn Strafvordering heeft geraadpleegd, met de daarbij behorende aantekening discriminatie.

5 = onbekend

AS Omvat de eis (onder andere) een taakstraf of het opleggen van bijzondere voorwaarde

0 = nee

1 = ja, taakstraf/bijz.vw houdt verband met discriminatoire feit

2 = ja, taakstraf/bijz.vw. houdt geen verband met discriminatoire feit

3 = onbekend

AT Omvat de eis vrijspraak?

0 = nee

1 = gedeeltelijke vrijspraak

2 = gehele vrijspraak

3 = onbekend

Voorwaardelijk deel eis

AU Omvat de eis een voorwaardelijke geldboete

0 = nee

1 = ja, geheel voorwaardelijk

2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk

3 = onbekend

AV Omvat de eis een voorwaardelijke vrijheidsstraf

0 = nee

1 = ja, geheel voorwaardelijk

2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk

3 = onbekend

AW Omvat de eis een voorwaardelijke taakstraf

0 = nee

1 = ja, geheel voorwaardelijk

2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk

3 = onbekend

AX Conformiteit BOS: is de eis conform de BOS indicatie?

1 = conform of hoger

2 = lager

3 = onbekend

Rechterlijk oordeel

AY Forum rechtspraak

Modaliteiten oordeel

AZ Besluit de rechter tot (gedeeltelijke) vrijspraak

0 = nee

1 = ja, algehele vrijspraak

2 = ja, gedeeltelijke vrijspraak

BA Betreft de (gedeeltelijke) vrijspraak het discriminatoire feit

0 = nee

1 = ja

BB Omvat de straf (onder andere) een geldboete

0 = nee

- 1 = tot en met 99 euro
- 2 = 100 tot en met 199 euro
- 3 = 200 tot en met 499 euro
- 4 = 500 tot en met 1000 euro
- 5 = meer dan 1000 euro
- 6 = onbekend

BC Omvat de straf (onder andere) een vrijheidsstraf

- 0 = nee
- 1 = tot en met 29 dagen
- 2 = 30 tot en met 89 dagen
- 3 = 90 tot en met 180 dagen
- 4 = meer dan 180 dagen

BD Omvat de straf (onder andere) een taakstraf of het opleggen van bijzondere voorwaarde

- 0 = nee
- 1 = ja, taakstraf/bijz.vw houdt verband met discriminatoire feit
- 2 = ja, taakstraf/bijz.vw. houdt geen verband met discriminatoire feit
- 3 = onbekend

Voorwaardelijk deel straf

BE Omvat de straf een voorwaardelijke geldboete

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk

BF Omvat de straf een voorwaardelijke vrijheidsstraf

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk

BG Omvat de straf een voorwaardelijke taakstraf

- 0 = nee
- 1 = ja, geheel voorwaardelijk
- 2 = ja, gedeeltelijk voorwaardelijk
- 3 = onbekend

BH Conformiteit: hoe verhoudt de uitspraak zich tot de eis

- 0 = niet van toepassing
- 1 = straf is geheel conform
- 2 = straf is lager dan de eis
- 3 = straf is hoger dan de eis
- 4 = algehele vrijspraak, niet geëist
- 5 = partiële vrijspraak op discriminatie, niet geëist
- 6 = onbekend

Uitspraak

BI Eindvonnisjaar

BJ Eindvonnis

BK Uitspraak

Bijlage 4

Enquête openbaar ministerie

Inleidende opmerkingen:

Instructies voor de afdoening van commune delicten met een discriminatoire achtergrond staan vermeld in de Aanwijzing discriminatie (Stcr. 2003, 61 resp. 1999, 62 en 2000, 115). Uitgangspunt is dat de ‘volstreckte maatschappelijke afwijzing van discriminatie’ duidelijk naar voren moet komen uit de wijze van afdoening en de door het openbaar ministerie te eisen straf. In overeenstemming daarmee geldt dat het uitbrengen van een dagvaarding geïndiceerd is, slechts voor de lichtere gevallen kan worden volstaan met een transactie. Daarenboven geldt de discriminatoire component als strafverzwarende omstandigheid, aanleiding gevende tot verhoging van de strafeis met vijftwintig percent. Tenslotte heeft de politie tot taak bij aangifte of klacht van commune delicten alert te zijn op en aandacht te besteden aan eventuele discriminatoire elementen. Indien daarvan sprake is dient dit expliciet te worden vermeld in het proces-verbaal.

Arrondissementscode

.....

Functie van de respondent

Omcirkel uw functie

- 1 Taakofficier van justitie
- 2 Officier van Justitie
- 3 Parketsecretaris
- 4 Overig, namelijk

Vragen

- 1 Kunt u voor de periode 2000-2005 aangeven hoe vaak u in uw arrondissement een zaak heeft moeten beoordelen/afdoen waarin sprake is van een of meer commune delicten met discriminatoire achtergrond?
Schatting op jaarbasis:
 - 2000:
 - 2001:
 - 2002:
 - 2003:
 - 2004:
 - 2005:

- 2 Om welke commune delicten gaat het? Geef een cijfer in volgorde van belangrijkheid, in de zin van het meest voorkomende, aan de vermelde delicten
- Openlijke geweldpleging (art. 141 Sr)
 - Brandstichting (art. 157 Sr)
 - Eenvoudige belediging (art. 266 Sr)³⁶
 - Bedreiging (art. 285 Sr)
 - Mishandeling (art. 300 ev. Sr)
 - Vernieling (art. 350 Sr)
 - Wederspannigheid (art. 180 Sr)
 - Overig, namelijk
- Indien de categorie 'Overig' meerdere commune delicten omvat wordt u verzocht aan te geven welke commune delicten het betreft.

Ruimte voor evt. toelichting:

- 3 Welke factoren betreffende de verdachte en/of het slachtoffer spelen een rol bij het nemen van de vervolgingsbeslissing? U kunt denken aan kenmerken van de verdachte respectievelijk het slachtoffer of kenmerken van het delict
4. Kunt u aangeven welke redenen aanleiding hebben gegeven om het (vermoedelijk) gepleegde commune delict aan te merken als hebbende een discriminatoire achtergrond?
- 5 In het geval u van mening bent dat het een commuun delict betreft met discriminatoire achtergrond betreft u dit dan als strafverzwarende omstandigheid in uw strafeis? Zo ja, op welke wijze?
- 6 Gebruikelijk is ten behoeve van het formuleren van de strafeis Bos-Polaris te raadplegen. Indien digitaal gebruikt wordt dit geregistreerd in Compas, hetgeen het mogelijk deze zaaksgegevens te achterhalen. Indien u Bos-Polaris digitaal raadpleegt, kunt u aangeven of, en hoe vaak, u dit digitaal registreert in Compas?
- 7 De Aanwijzing Discriminatie bepaalt dat de politie alert dient te zijn op discriminatoire aspecten bij commune delicten. Wordt deze instructie naar uw ervaring door de politie nageleefd en in hoeverre?
- 8 Hier wordt u een vrije ruimte geboden om resterende opmerkingen te maken die u relevant acht voor het onderzoek.

Hartelijk dank voor uw medewerking!

U kunt de ingevulde vragenlijst retourneren in de bijgevoegde antwoordenvolp.

³⁶ Hieronder wordt begrepen eenvoudige belediging van een ambtenaar in functie, strafbaar gesteld in artikel 267 sub 1 Sr.

Bijlage 5

Tabellen bij hoofdstuk 4

§ 4.1 De praktijk van de rechtshandhaving

§ 4.1.1

Tabel A: Soorten septs bij discriminatiefeiten, in absolute aantallen en in percentage van het (landelijk) totaal aantal afgedane feiten per jaar

Jaar	Technische septs	Beleids-septs	Voorwaardelijke (beleids)septs	Administratieve septs
2000 (n=265)	58	15	3	6
	22%	6%	1%	2%
2001 (n=210)	33	9	4	5
	16%	4%	2%	2%
2002 (n=279)	53	13	5	4
	19%	5%	2%	1%
2003 (n=235)	25	8	9	2
	11%	3%	4%	1%
2004 (n=223)	21	4	4	11
	9%	2%	2%	5%
2005 (n=240)	31	10	4	8
	13%	4%	2%	3%
Totaal/gemiddeld (n=1452)	221	59	29	36
	15%	4%	2%	2%

§ 4.1.2

Tabel B: Oplegging van taakstraffen (TS) in de door ons onderzochte arrondissementen

Afdoeningsjaar (totaal zaken)	Aantal TS	Percentage van totaal aantal zaken
2000 (n=49)	10	20%
2001 (n=43)	12	28%
2002 (n=46)	18	39%
2003 (n=50)	17	34%
2004 (n=41)	16	39%
Totaal c.q. gemiddelde (n=229)	73	32%

§ 4.1.3

Tabel C: Geslacht verdachte naar eerste beoordeling

Geslacht	Eerste beoordeling		Totaal	
	Dagvaarden	Transigeren	%	n
Man	89%	11%	100%	205
Vrouw	87%	13%	100%	23
Totaal	89%	11%	100%	228

niet significant; onbekend: 1

Tabel D: Leeftijd verdachte naar eerste beoordeling

Leeftijd	Eerste beoordeling		Totaal	
	Dagvaarden	Transigeren	%	n
12-17	86%	14%	100%	29
18-25	90%	10%	100%	77
26-35	86%	14%	100%	49
36-45	87%	14%	100%	37
46-55	96%	4%	100%	23
56-65	100%	-	100%	10
>65	100%	-	100%	3
Totaal	89%	11%	100%	228

niet significant; onbekend: 1

Tabel E: Antecedentenprofiel naar eerste beoordeling

Antecedenten	Eerste beoordeling		Totaal	
	Dagvaarden	Transigeren	%	n
Geen	83%	16%	100%	68
Niet-specifieke	90%	10%	100%	120
Specifieke	100%	-	100%	13
Totaal	88%	12%	100%	201

niet significant; onbekend: 28

Tabel F: Contexten naar eerste beoordeling

Context	Eerste beoordeling		Totaal	
	Dagvaarden	Transigeren	%	n
Conflict	91%	9%	100%	68
Amok	100%	-	100%	5
Autoriteitsconflict	79%	21%	100%	52
Sport	88%	13%	100%	16
Zomaar	94%	7%	100%	31
Overtuigingsdaders	100%	-	100%	31
Overig	92%	8%	100%	13
Totaal	90%	10%	100%	216

p<0.05; onbekend: 13

Tabel G: Soorten tenlastelegging

Type tenlastelegging	Aantal	%
Enkelvoudig	59	26%
Cumulatief, verband houdend met discriminatie	101	45%
Cumulatief, niet verband houdend	31	14%
Subsidiar	34	15%
Totaal	225	100%

onbekend: 4

Tabel H: Aantal (onder andere) geëiste taakstraffen (TS)

Eis	Aantal	%
Geen TS	149	72%
TS i.v.m. feit	20	10%
TS, geen verband	39	19%
Totaal	208	100%

onbekend: 21

Tabel I: Leeftijd verdachte naar het eisen van (onder andere) een taakstraf (TS)

Leeftijd	Eis			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS, geen verband	%	n
12-17	29%	29%	42%	100%	24
18-25	75%	10%	15%	100%	68
26-35	78%	4%	18%	100%	45
36-45	69%	8%	22%	100%	36
46-66	83%	4%	13%	100%	23
56-65	100%	-	-	100%	9
>65	100%	-	-	100%	3
Totaal	72%	10%	19%	100%	208

p<0.000; onbekend: 21

Tabel J: Context naar het (onder andere) eisen van een taakstraf (TS)

Context	Eis			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS, geen verband	%	n
Conflict	79%	3%	18%	100%	66
Amok	80%	20%	-	100%	5
Autoriteitsconflict	69%	8%	23%	100%	48
Sport	71%	21%	7%	100%	14
Zomaar	45%	28%	28%	100%	29
Overtuigingsdaders	75%	4%	21%	100%	24
Overig	92%	-	8%	100%	12
Totaal	71%	10%	19%	100%	198

p<0.05; onbekend: 31

Tabel K: Antecedentenprofiel naar het eisen van (onder andere) een taakstraf (TS)

Antecedenten	Eis			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS zonder verband	%	n
Geen	79%	13%	8%	100%	63
Niet-specifieke	66%	9%	26%	100%	113
Specifieke	64%	18%	18%	100%	11
Totaal	70%	11%	19%	100%	187

niet significant; onbekend: 42

§ 4.1.4

Tabel L: Aantal (onder andere) opgelegde taakstraffen (TS)

Eis	Aantal	%
Geen TS	154	68%
TS i.v.m. feit	23	10%
TS zonder verband	50	22%
Totaal	227	100%

onbekend: 2

Tabel M: Het opleggen van een taakstraf (TS) naar het eisen daarvan

Uitspraak	Eis			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS zonder verband	%	n
Geen TS	92%	1%	7%	100%	142
TS i.v.m. feit	35%	65%	-	100%	23
TS zonder verband	26%	7%	67%	100%	42
Totaal	72%	10%	18%	100%	207

r=0.640; p<0.000; onbekend: 22

Tabel N: Context naar het (onder andere) opleggen van een taakstraf (TS)

Context	Uitspraak			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS zonder verband	%	n
Conflict	79%	6%	15%	100%	67
Amok	80%	20%	-	100%	5
Autoriteitsconflict	67%	4%	29%	100%	52
Sport	56%	19%	25%	100%	16
Zomaar	36%	32%	32%	100%	31
Overtuigingsdaders	70%	3%	27%	100%	30
Overig	86%	7%	7%	100%	14
Totaal	67%	10%	22%	100%	215

p<0.01; onbekend: 14

§ 4.2 Daad- dader en contextkenmerken

§ 4.2.3

Tabel O: Wel/geen groepsverband naar pleegwijze

Pleegwijze	Groepsverband		Totaal
	Geen groepsverband	Wel groepsverband	
Geweld	24%	46%	30%
Bekladding	3%	19%	7%
Afbeelding	5%	2%	4%
Schriftelijk	6%	-	4%
Mondeling	61%	31%	54%
Overig	1%	3%	2%
Totaal	%	100%	100%
	n	164	59

p<0.000; onbekend: 6

Tabel P: Context naar pleegwijze

Pleegwijze	Context							Totaal
	Conflict	Amok	Autoriteits-conflict	Sport	Zomaar	Overtuigings-daders	Overig	
(Bedreiging met) geweld	43%	-	23%	6%	48%	26%	7%	30%
Bekladding	2%	-	-	6%	10%	32%	7%	7%
Afbeelding	-	-	-	-	13%	10%	7%	4%
Schriftelijk	3%	-	2%	-	3%	13%	14%	5%
Mondeling	53%	100%	71%	88%	26%	19%	50%	52%
Overig	-	-	4%	-	-	-	14%	2%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	68	5	52	16	31	31	14

p<0.000; onbekend: 12

Tabel Q: Context naar middelengebruik gepercenteerd per context

Middelen-gebruik	Context							Totaal
	Conflict	Amok	Autoriteits-conflict	Sport	Zomaar	Overtuigings-daders	Overig	
Geen	58%	20%	31%	46%	44%	71%	86%	52%
Alcohol	35%	40%	60%	54%	56%	17%	14%	42%
Drugs	7%	20%	2%	-	-	4%	-	4%
Beide	-	20%	7%	-	-	8%	-	3%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	60	5	45	13	27	24	14

p<0.005; onbekend: 41

Tabel R: Contexten naar leeftijd verdachte

Leeftijd	Context							To- taal	
	Conflict	Amok	Autori- teitscon- flict	Sport	Zomaar	Overtui- gings- daders	Overig		
12-17	3%	-	6%	31%	26%	29%	7%	13%	
17-25	25%	20%	27%	50%	55%	42%	29%	34%	
26-35	18%	-	42%	13%	7%	13%	21%	21%	
36-45	25%	40%	15%	6%	10%	3%	21%	16%	
46-55	18%	40%	8%	-	3%	7%	14%	11%	
56-65	7%	-	2%	-	-	7%	7%	4%	
>65	4%	-	-	-	-	-	-	1%	
To- taal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
	n	68	5	52	16	31	31	14	217

p<0.000; onbekend: 12

§ 4.2.5

Tabel S: Pleegwijze naar plaats van het delict

Plaats	Pleegwijze						Totaal	
	(Bedreiging) geweld	Beklad- ding	Afbeeld- ding	Schrifte- lijk	Monde- ling	Ove- rig		
Werk	3%	-	-	11%	9%	-	6%	
School	2%	-	-	-	1%	-	1%	
Sport	2%	-	11%	-	15%	-	9%	
Horeca	6%	-	-	-	9%	50%	7%	
Woon- omgeving	22%	19%	11%	11%	12%	-	15%	
Straat	63%	63%	56%	33%	50%	50%	54%	
Internet	3%	13%	22%	33%	4%	-	6%	
Pers	-	-	-	11%	-	-	1%	
Overig	-	6%	-	-	-	-	1%	
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
	n	65	16	9	9	118	4	221

p<0.05; onbekend: 8

Tabel T: Plaats van het delict naar pleegwijze

Pleegwijze	Plaats									Totaal
	Werk	School	Sport	Ho-reca	Woonomgeving	Straat	Internet	Pers	Overig	
Geweld	14%	50%	5%	25%	42%	34%	14%	-	-	29%
Beklading	-	-	-	-	9%	8%	14%	-	100%	7%
Afbeelding	-	-	5%	-	3%	4%	14%	-	-	4%
Schriftelijk	7%	-	-	-	3%	3%	21%	100%	-	4%
Mondeling	79%	50%	90%	63%	42%	49%	36%	-	-	53%
Overig	-	-	-	13%	-	2%	-	-	-	2%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	14	2	20	16	33	120	14	1	1

p<0.05; onbekend: 8

Tabel U: Pleegwijze naar context

Context	Pleegwijze						Totaal
	Geweld	Beklading	Afbeelding	Schriftelijk	Mondeling	Overig	
Conflict	44%	6%	-	20%	32%	-	31%
Amok	-	-	-	-	4%	-	2%
Autoriteitsconflict	18%	-	-	10%	33%	50%	24%
Sport	2%	6%	-	-	12%	-	7%
Zomaar	23%	19%	50%	10%	7%	-	14%
Overtuiging s-daders	12%	63%	38%	40%	5%	-	14%
Overig	2%	6%	13%	20%	6%	50%	7%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	66	16	8	10	113	4

P<0.000; onbekend: 12

Tabel V: Middelengebruik

Middelengebruik	Aantal	%
Geen	102	52%
Alcohol	82	41%
Drugs	7	4%
Beide	7	4%
Totaal	198	100%

onbekend: 31

Tabel W: Wel/geen groepsverband

Groepsverband	Aantal	%
Nee	168	74%
Ja	59	26%
Totaal	227	100%

onbekend: 2

Tabel X: Wel/geen groepsverband naar middelengebruik

Middelengebruik	Groepsverband		Totaal
	Nee	Ja	
Geen	55%	43%	52%
Alcohol	39%	49%	41%
Drugs	2%	8%	4%
Beide	5%	-	4%
Totaal	%	100%	100%
	n	148	197

niet significant; onbekend: 32

Tabel Y: Wel/geen aandeel van het slachtoffer

Aandeel slachtoffer	Aantal	%
Nee	202	88%
Ja	26	11%
Totaal	228	100%

onbekend: 1

Tabel Z: Wel/geen aandeel slachtoffer naar grond

Grond	Aandeel slachtoffer		Totaal
	Nee	Ja	
Antisemitisme	25%	4%	22%
Islam	4%	8%	4%
Godsdienst	4%	-	3%
Turken/arab	24%	65%	29%
Huidskleur	26%	8%	23%
Homoseksualiteit	3%	4%	3%
Geslacht	2%	-	1%
Meerdere	8%	4%	8%
Overig	6%	8%	6%
Totaal	%	100%	100%
	n	188	214

p<0.05; onbekend: 15

§ 4.2.6

Tabel AA: Leeftijdverdeling verdachten

Leeftijd	Aantal	%
12-17	29	13%
18-25	77	34%
26-35	49	21%
36-45	38	17%
46-55	23	10%
56-65	10	4%
>65	3	1%
totaal	229	100%

Tabel AB: Geslacht van verdachten

Geslacht	Aantal	%
Man	206	90%
Vrouw	23	10%
Totaal	229	100%

Tabel AC: Etnische afkomst van verdachten

Etniciteit	Aantal	%
Autochtoon	169	81%
Westers allochtoon	7	3%
Niet-westers allochtoon	33	16%
Totaal	209	100%

onbekend: 20

Tabel AD: Leeftijd verdachte naar context

Context	Leeftijd verdachte						
	12-17	18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	>65
Conflict	7%	23%	27%	49%	52%	56%	100%
Amok	-	1%	-	6%	9%	-	-
Autoriteitsconflict	11%	19%	49%	23%	17%	11%	-
Sport	18%	11%	4%	3%	-	-	-
Zomaar	29%	23%	4%	9%	4%	-	-
Overtuigingsdaders	32%	18%	9%	3%	9%	22%	-
Overig	4%	5%	7%	9%	9%	11%	-
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	28	74	45	35	23	9

p<0.05; onbekend:12

Tabel AE: Leeftijd verdachte naar grond

Grond	Leeftijd verdachte						
	12-17	18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	>65
Antisemitisme	36%	32%	16%	6%	10%	25%	-
Islam	-	5%	2%	3%	10%	13%	-
Godsdienst	-	1%	4%	8%	5%	-	-
Turks/arabisch	11%	24%	29%	42%	43%	38%	33%
Huidskleur	25%	18%	31%	28%	24%	13%	-
Homoseksualiteit	4%	3%	4%	-	-	13%	33%
Geslacht	-	3%	-	-	-	-	33%
Meerdere	18%	7%	9%	8%	-	-	-
Overig	7%	7%	4%	6%	10%	-	-
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	28	74	45	36	21	8

$p < 0.000$; onbekend: 14

Tabel AF: Antecedentenprofiel naar leeftijd verdachte

Leeftijd	Aantecedentenprofiel			Totaal
	Geen antecedenten	Niet-specifieke	Specifieke	
12-17	19%	8%	23%	13%
18-25	30%	31%	46%	32%
26-35	22%	25%	8%	23%
36-45	9%	23%	15%	18%
46-55	12%	8%	8%	9%
56-65	7%	4%	-	5%
>65	1%	2%	-	2%
Totaal	%	100%	100%	100%
	n	69	120	13

niet significant; onbekend: 27

Tabel AG: Antecedentenprofiel naar context

Context	Antecedentenprofiel			Totaal
	Geen antecedenten	Niet-specifieke	Specifieke	
Conflict	33%	31%	23%	32%
Amok	-	5%	-	3%
Autoriteits	12%	34%	23%	25%
Sport	11%	7%	-	8%
Zomaar	23%	10%	15%	15%
Overtuiging	14%	12%	31%	14%
Overig	8%	2%	8%	4%
Totaal	%	100%	100%	100%
	n	66	112	13

p<0.05; onbekend: 38

§ 4.2.7 Overtuigings- en zomaar-daders

Tabel AH: Context naar pleegwijze

Pleegwijze	Context		Totaal
	Overtuiging s-daders	Overig	
Geweld	26%	30%	29%
Bekladding	32%	3%	7%
Afbeelding	10%	3%	4%
Schriftelijk	13%	3%	4%
Mondeling	19%	59%	53%
Overig	-	2%	2%
Totaal	%	100%	100%
	n	31	194

p<0.000; onbekend: 4

Tabel AI: Context naar middelengebruik

Middelen-gebruik	Context		Totaal
	Overtuiging s-daders	Overig	
Geen	71%	49%	52%
Alcohol	17%	45%	41%
Drugs	4%	3%	4%
Beide	8%	3%	4%
Totaal	%	100%	100%
	n	24	174

p<0.05; onbekend: 31

Tabel AJ: Context naar antecedentenprofiel

Antecedenten- profiel	Context		Totaal
	Overtuigings- daders	Overig	
Geen	34%	34%	34%
Niet specifieke	51%	61%	59%
Specifieke	15%	5%	6%
Totaal	%	100%	100%
	n	26	176

niet significant; onbekend: 27

Tabel AK: Context naar grond

Grond	Context		Totaal
	Overtuigings- daders	Overig	
Antisemitisme	29%	21%	22%
Islam	3%	4%	4%
Godsdienst	3%	3%	3%
Turks/arabisch	16%	31%	29%
Huidskleur	7%	26%	23%
Homoseksualiteit	7%	3%	3%
Geslacht	-	2%	1%
Meerdere	26%	5%	8%
Overig	10%	5%	6%
Totaal	%	100%	100%
	n	31	184

p<0.005; onbekend: 14

Tabel AL: Context naar wel/geen groepsverband

Groepsverband	Context		Totaal
	Overtuigings- daders	Overige	
Geen	58%	76%	73%
Wel	42%	23%	26%
Totaal	%	100%	100%
	n	31	196

niet significant; onbekend: 2

Tabel AM: Context naar leeftijd verdachte

Leeftijd	Context		Totaal
	Overtuigingsdaders	Overige	
12-17	29%	10%	13%
18-25	42%	32%	34%
26-35	13%	23%	21%
36-45	3%	19%	17%
46-55	7%	11%	10%
56-65	7%	4%	4%
>65	-	2%	1%
Totaal	%	100%	100%
	n	31	198

p<0.05

Tabel AN: Context naar leeftijd verdachte

Leeftijd	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overige	
12-17	26%	11%	13%
18-25	55%	30%	34%
26-35	7%	24%	21%
36-45	10%	18%	17%
46-55	3%	11%	10%
56-65	-	5%	4%
>65	-	2%	1%
Totaal	%	100%	100%
	n	31	198

p<0.01

Tabel AO: Context naar wel/geen groepsverband

Groepsverband	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overige	
Geen	52%	77%	73%
Wel	48%	22%	26%
Totaal	%	100%	100%
	n	31	196

p<0.05; onbekend: 2

Tabel AP: Context naar plaats van het delict

Plaats	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overige	
Werk	-	7%	6%
School	3%	1%	1%
Sport	-	11%	9%
Horeca	-	8%	7%
Woonomgeving	17%	15%	15%
Straat	80%	50%	54%
Internet	-	7%	6%
Pers	-	1%	1%
Overig	-	1%	1%
Totaal	%	100%	100%
	n	30	191

p<0.05; onbekend: 8

Tabel AQ: Context naar pleegwijze

Plaats	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overige	
Geweld	48%	26%	29%
Bekladding	10%	7%	7%
Afbeelding	13%	3%	4%
Schriftelijk	3%	5%	4%
Mondeling	26%	57%	53%
Overig	-	2%	2%
Totaal	%	100%	100%
	n	31	194

p<0.01; onbekend: 4

Tabel AR: Context naar antecedentenprofiel

Antecedenten- profiel	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overige	
Geen	54%	31%	34%
Niet specifieke	39%	62%	59%
Specifieke	7%	6%	6%
Totaal	%	100%	100%
	n	28	174

niet significant; onbekend: 27

Bijlage 6

Tabellen bij hoofdstuk 5

§ 5.2.1

Tabel A: Middelengebruik

Middelengebruik	Aantal	%
Nee	22	35%
Alcohol	36	57%
Drugs	1	2%
Alcohol en drugs	4	6%
Totaal	63	100%

onbekend: 28

Tabel B: Middelengebruik naar delict

Delict (art.)	Middelengebruik				Totaal
	Geen	Alcohol	Drugs	Beide	
Geweldpleging (141)	23%	42%	-	-	32%
Belediging (266)	-	3%	-	-	2%
Bedreiging (285)	41%	33%	100%	75%	40%
Mishandeling (300)	36%	22%	-	25%	27%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%
	n	22	36	1	4

niet significant; onbekend: 28

Tabel C: Plaats commune discriminatie

Plaats	Aantal	%
Werk	4	4%
School/opleiding	0	-
Sport	1	1%
Horeca	12	13%
Woonomgeving	17	19%
Straat/openbare gelegenheid	53	59%
Internet	1	1%
Pers, overig drukwerk	0	-
Overig	2	2%
Totaal	90	100%

onbekend: 1

Tabel D: Wel/geen groepsverband

Groepsverband	Aantal	%
Nee	53	58%
Ja	38	42%
Totaal	91	100%

Tabel E: Wel/geen aandeel slachtoffer

Aandeel slachtoffer	Aantal	%
Nee/n.v.t.	82	90%
Ja	9	10%
Totaal	91	100%

Tabel F: Wijze waarop de discriminatie is gepleegd

Pleegwijze	Aantal	%
Geweld tegen persoon	42	54%
Geweld tegen object	3	4%
Dreiging met geweld tegen persoon	33	42%
Dreiging met geweld schriftelijk	0	-
Totaal	78	100%

onbekend: 13

§ 5.2.2

Tabel G: Leeftijd verdachte naar eerste beoordeling

Eerste beoor- deling		Leeftijd verdachte					
		18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	>65
Dagvaarden		88%	66%	59%	67%	33%	100%
Transigeren		13%	34%	41%	33%	67%	-
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	32	32	17	6	3	1

r=-0.254; p<0.05

Tabel H: Leeftijd verdachte naar wel/geen groepsverband

Groeps- verband		Leeftijd verdachte						Totaal
		18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	>65	
Nee		31%	69%	71%	83%	100%	100%	58%
Ja		69%	31%	29%	17%	0%	0%	42%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	32	32	17	6	3	1	91

p<0.05

Tabel I: Leeftijd verdachte naar delict

Delict		Leeftijd verdachte						Totaal
		18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	>65	
Inbraak		-	3%	-	-	-	-	1%
Openlijk geweld		50%	25%	13%	-	-	-	29%
Belediging		3%	-	-	-	-	-	1%
Bedreiging		28%	38%	56%	50%	100%	-	40%
Mishandeling		19%	34%	31%	50%	-	100%	29%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	32	32	16	6	3	1	90

niet significant; onbekend: 1

Tabel J: Leeftijd verdachte naar eisen taakstraf (TS)

Eis		Leeftijd verdachte						Totaal
		18-25	26-35	36-45	46-55	56-65	>65	
Geen TS		57%	63%	87%	83%	100%	100%	68%
TS i.v.m. feit		17%	3%	-	-	-	-	7%
TS zonder verband		27%	34%	13%	17%	-	-	25%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	n	30	32	15	6	3	1	87

$r=-.228$; $p<0.05$; onbekend:4

Tabel K: Antecedentenprofiel naar eis taakstraf (TS)

Antecedenten-profiel	Eis			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS zonder verband	%	n
Geen	71%	6%	24%	100%	17
Wel	68%	2%	30%	100%	53
Totaal	69%	3%	29%	100%	70

niet significant; onbekend: 21

Tabel L: Pleegwijze naar eis taakstraf (TS)

Pleegwijze	Eis			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS zonder verband	%	n
Geweld tegen persoon	63%	2%	34%	100%	41
Geweld tegen object	67%	-	33%	100%	3
Dreiging met geweld tegen personen	80%	3%	17%	100%	30
In groepsverband	54%	31%	15%	100%	13
Totaal	68%	7%	25%	100%	87

$p<0.05$; onbekend: 4

Tabel M: Context naar eis taakstraf (TS)

Context	Eis			Totaal	
	Geen TS	TS i.v.m. feit	TS zonder verband	%	n
Conflict	69%	3%	28%	100%	39
Amok	100%	-	-	100%	3
Autoriteitsconflict	74%	4%	22%	100%	23
Zomaar	53%	21%	26%	100%	19
Overtuigingsdader	100%	-	-	100%	1
Overig	-	-	100%	100%	1
Totaal	67%	7%	26%	100%	86

niet significant; onbekend: 5

§ 5.3 Zomaar-daders

Tabel N: Context verdeeld over de delicten

Delict (art.)	Context		Totaal
	Zomaar	Overig	
Inbraak (138)	-	1%	1%
Geweldpleging (141)	58%	21%	29%
Belediging (266)	5%	-	1%
Bedreiging (285)	5%	49%	40%
Mishandeling (300)	32%	28%	29%
Totaal	%	100%	100%
	n	19	71

niet significant; onbekend: 1

Tabel O: Context naar middelengebruik

Middelengebruik	Context		Totaal
	Zomaar	Overig	
Geen	44%	32%	35%
Alcohol	56%	57%	57%
Drugs	-	2%	2%
Beide	-	9%	6%
Totaal	%	100%	100%
	n	16	47

niet significant; onbekend: 28

Tabel P: Context naar wel/geen groepsverband

Groepsverband		Context		Totaal
		Zomaar	Overig	
Geen		32%	65%	58%
Wel		68%	35%	42%
Totaal	%	100%	100%	100%
	n	19	72	91

p<0.05

Tabel Q: Context naar grond

Grond		Context		Totaal
		Zomaar	Overig	
Joods		5%	4%	4%
Arabisch		32%	24%	25%
Huidskleur		42%	36%	37%
Homo		-	6%	4%
Godsdienst		21%	22%	22%
Overig		-	7%	6%
Totaal	%	100%	100%	100%
	n	19	71	90

niet significant; onbekend: 1

Tabel R: Context naar plaats van het delict

Plaats		Context		Totaal
		Zomaar	Overig	
Werk		-	6%	4%
Sport		-	1%	1%
Horeca		21%	11%	13%
Woonomgeving		-	24%	19%
Straat/openbaar		79%	53%	58%
Internet		-	1%	1%
Overig		-	3%	2%
Totaal	%	100%	100%	100%
	n	19	71	90

niet significant; onbekend: 1

Tabel S: Context verdeeld over etnische afkomst verdachte

Etniciteit	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overig	
Autochtoon	63%	68%	67%
Westers allochtoon	21%	6%	9%
Niet-westers allochtoon	16%	26%	24%
Totaal	%	100%	100%
	n	19	72

niet significant

Tabel T: Context naar geslacht verdachte

Geslacht	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overig	
Man	95%	88%	89%
Vrouw	5%	12%	11%
Totaal	%	100%	100%
	n	19	72

niet significant

Tabel U: Context naar leeftijd verdachte

Leeftijd	Context		Totaal
	Zomaar-daders	Overig	
18-25	58%	29%	35%
26-35	32%	36%	35%
36-45	5%	22%	19%
46-55	5%	7%	7%
56-65	-	4%	3%
>65	-	1%	1%
Totaal	%	100%	100%
	n	19	72

niet significant

Tabel V: Context naar antecedentenprofiel

Antecedenten- profiel		Context		Totaal
		Zomaar-daders	Overig	
Geen		15%	25%	23%
Wel		85%	75%	77%
Totaal	%	100%	100%	100%
	n	13	60	73

niet significant; onbekend: 18

Tabel W: Middelengebruik naar context

Context	Middelengebruik				Totaal
	Geen	Alcohol	Drugs	Beide	
Conflict	41%	26%	-	75%	34%
Amok	5%	3%	100%	-	5%
Autoriteitsconflict	14%	46%	-	25%	32%
Zomaar	32%	26%	-	-	26%
Overtuiging	5%	-	-	-	2%
Overig	5%	-	-	-	2%
Totaal	%	100%	100%	100%	100%
	n	22	35	1	4

p<0.05; onbekend: 29