

Vergaderjaar 2009–2010

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2010

In deze brief gaan wij in op POLDIS 2008 – Criminaliteitsbeeld Discriminatie, een landelijk overzicht en analyse van politiegegevens over discriminatie-incidenten in het jaar 2008.

POLDIS 2008 hebben wij op 23 juni jongstleden bij de start van de landelijke voorlichtingscampagne Antidiscriminatie naar de Kamer gestuurd (TK 2008–2009, 30 950, nr. 15). In deze brief wordt ook aandacht besteed aan de effecten van deze landelijke voorlichtingscampagne.

Hiermee wordt tevens voldaan aan de toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de Kamer te informeren over de uitkomsten van de gesprekken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over het stimuleren van het lokale antidiscriminatiebeleid (TK 2008–2009, 31 439, Handelingen 47- p. 4085).

Voorts gaan wij in op de toezegging van de Minister van Justitie aan de Kamer om bij het OM aan te dringen op snelle afhandeling van aangiften in verband met uitingsdelicten (TK 2007–2008, 31 200, nr. 130). Ook wordt de toezegging om informatie te leveren over het aantal antisemitische incidenten en uitingen in 2008 met de bijgevoegde informatie gestand gedaan (Kamervraag van het lid Van der Staaij (SGP) dd. 5 februari 2009, antwoord van de staatssecretaris van Justitie dd. 3 maart 2009, Kamervragen met antwoord TK 2008–2009, nr. 1747).

Ten slotte informeren wij u over de uitkomsten van de werkconferentie Gezamenlijke Aanpak Discriminatie die op 1 oktober jongstleden is georganiseerd door het landelijke expertisecentrum van Art. 1 in opdracht van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in samenwerking met de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de VNG en de Commissie gelijke behandeling (Cgb).

POLDIS 2008 – Criminaliteitsbeeld Discriminatie

Het landelijke Criminaliteitsbeeld Discriminatie 2008 is door het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (LECD) van de politie in samenwerking met de Radboud Universiteit opgesteld op basis van de regionale zaaksoverzichten. Dit is mogelijk dankzij de verbeterde registratie van discriminatiemeldingen en aangiften door de politie. Elk regiokorps beschikt inmiddels over een contactambtenaar discriminatie en registreert de discriminatieincidenten in een uniform zaaksoverzicht, conform de Aanwijzing Discriminatie 2007 van het College van procureurs-generaal. Het gaat hierbij zowel om discriminatie als zelfstandig strafbaar feit (de zogenaamde zuivere discriminatie) als om commune delicten (zoals mishandeling of vernieling) met discriminatie als motief. Dit regionale zaaksoverzicht wordt conform voornoemde OM-aanwijzing regelmatig besproken in het Regionaal Discriminatieoverleg (RDO). Ook de klachten die bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) zijn binnengekomen, worden op strafwaardigheid beoordeeld. Aan het RDO, voorgezeten door de discriminatieofficier van justitie, nemen naast het OM vertegenwoordigers van politie, ADV's en eventueel de gemeente deel. De regionale zaaksoverzichten vormen de basis voor een regionaal criminaliteitsbeeld discriminatie, dat als input kan dienen voor regionaal en lokaal antidiscriminatiebeleid.

POLDIS 2008 is het eerste landelijke criminaliteitsbeeld discriminatie dat door het LECD van de politie is gemaakt. Het LECD merkt hierbij op dat het een eerste verkennende analyse betreft. Belangrijke voorwaarden voor een goed criminaliteitsbeeld zijn het uniform en accuraat invullen van de zaaksoverzichten, voldoende capaciteit in tijd en middelen en de mogelijkheid rechtstreeks de aangeleverde discriminatie-incidenten in te kunnen zien bij de korpsen ten behoeve van nadere analyse. Er werd (nog) niet aan al deze voorwaarden in voldoende mate voldaan. Het LECD van de politie ziet een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd om door te gaan op de ingeslagen weg en de registratie, dataverzameling en analyse van discriminatie-incidenten te perfectioneren. Op basis van de evaluatie van het LECD die in september jongstleden afgerond is, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met het dagelijks bestuur van het korpsbeheerdersberaad i.o. besloten dat het LECD nog vijf jaar haar taken op het gebied van diversiteit en discriminatie zal voortzetten.

Ook het College van procureurs-generaal benadrukte recent nog richting zijn parkethoofden¹, dat voor een betrouwbaar beeld van zowel de instroom als de afdoening van discriminatiezaken bij zowel politie als OM dient te worden geïnvesteerd in een goede registratie – lokaal – en een goede analyse – zowel lokaal als centraal.

Uitkomsten POLDIS 2008

POLDIS 2008 gaat in op de aard en omvang van discriminatie. Hierin is aandacht voor de meest voorkomende discriminatiegronden en wijzen van discriminatie.

De belangrijkste conclusies zijn:

- In totaal zijn in 2008 landelijk 2240 discriminatie-incidenten geregistreerd door de politie. De aangiftebereidheid bij discriminatie-incidenten blijft een aandachtspunt. Deze is traditioneel laag. Zoals geconstateerd in de rapportage homofob geweld uit 2008² worden meer incidenten van homofob geweld geregistreerd in politieregio's waar veel aandacht is voor antidiscriminatiebeleid.
- De meeste discriminatoire incidenten zijn gericht tegen (vermeende) buitenlanders. De discriminatiegrond «ras/nationaliteit» beslaat 40% van alle incidenten. Het aantal incidenten gericht tegen homoseksuelen vertoont over geheel 2008 een licht stijgende lijn ten opzichte van

¹ Begeleidend schrijven van het College van procureurs-generaal bij toezending van het rapport POLDIS2008 en Cijfers in beeld: discriminatiecijfers 2008 aan de hoofden van de parketten, december 2009.

² Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (september 2008), Rapportage homofob geweld, politiegegevens periode januari-juli 2008, Apeldoorn, Politieacademie.

de eerste helft van 2008 (van 10% van alle incidenten naar 12%). Uit deze cijfers blijkt dat in 2008 in totaal 141 incidenten hebben plaatsgevonden met de discriminatiegrond «joods zijn (of er zo uit zien)». Dit is 6% van het totaal aantal incidenten. In 2008 waren er 41 incidenten waarbij de wijze van discriminatie bestond uit het aanbrengen van hakenkruizen.

- Discriminatie uit zich vaak in woord en geschrift. In 61% van de gevallen gaat het om belediging en in 13% van de gevallen is er sprake van fysiek geweld dat is gericht tegen personen. Bij homoseksuelen is dit laatste percentage hoger¹. Een groot deel van de discriminatieincidenten bestaat uit het bekladden van gebouwen en andere objecten in de openbare ruimte, veelal met extreemrechtse tekens of hakenkruizen (440 incidenten).
- Discriminatie blijkt een mannenaangelegenheid te zijn. Zowel daders als slachtoffers zijn overwegend mannen.
- De meeste uitingen doen zich voor in de openbare ruimte (69%).

Reactie

De aanpak van discriminatie is een van de speerpunten van dit kabinet. Voor een actieve en doelmatige bestrijding van discriminatie is het noodzakelijk inzicht te hebben in de aard en omvang ervan. Met dit eerste landelijke Criminaliteitsbeeld Discriminatie en met de structurele bespreking van de discriminatie-incidenten in het RDO hebben OM, politie, ADV's en hun partners een eerste belangrijke stap gezet. Wij juichen de voorgenomen verbeteringen op het gebied van registratie door de politie en de voortgaande professionalisering van de RDO's toe. Ook de aanstelling van landelijke discriminatieofficieren van justitie binnen het OM en discriminatiecontactpersonen bij elke politieregio leveren een belangrijke bijdrage aan het herkennen en erkennen van discriminatie. In de kabinetsreactie op het rapport «Geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen»² zijn wij hier nader op ingegaan, evenals op de geconstateerde lage aangiftebereidheid.

Momenteel wordt een evaluatie uitgevoerd van de opzet en werkwijze van de RDO's en de taken van de betrokken organisaties hierin. De discriminatieofficieren hebben onlangs een vragenlijst toegestuurd gekregen. Dit voorjaar zal het onderzoek afgerond zijn.

Cijfers OM

De jaarlijkse interne uitgave van het Landelijke Expertise Centrum Discriminatie (LECD) van het OM³, opgesteld door de hoofdofficier van justitie van het parket Amsterdam, bevat gegevens over de instroom en afdoening van de specifieke discriminatiefeiten⁴. Het in 2010 door het LECD van het OM op te stellen rapport «Cijfers in beeld 2009» zal naast de gegevens over de instroom en afdoening van specifieke discriminatie ook gegevens bevatten over de instroom en afdoening van bij het OM aangebrachte commune delicten met een discriminatoir element. Zo ontstaat voor het eerst een landelijk beeld van het totaal aantal bij het OM ingestroomde en door het OM afgedane discriminatiegerelateerde zaken. Het College heeft met zijn (regio)Hoofdofficieren managementafspraken gemaakt over het opstellen van een regionaal criminaliteitsbeeld discriminatie en het agenderen daarvan – voorzien van een plan van aanpak – in de beleidsdriehoek(en).

¹ Dit beeld komt in grote lijnen overeen met het recente literatuuronderzoek van MoVisie «Geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen», dat op 8 december jl. door de ministers van Justitie, BZK en OCW aan uw Kamer is gezonden (TK 2009–2010, 27 017, nr. 158).

² TK 2009–2010, 27 017, nr. 158.

³ Rapport «Cijfers in beeld: discriminatiecijfers 2008», parket Amsterdam, OM, 2009.

⁴ artt. 137c t/m g en 429quater Sr.

Afhandeling aangiften

Bij de behandeling van de beleidsreactie op het WODC-onderzoek naar godslastering, discriminerende uitlatingen wegens godsdienst en haatuitingen tijdens het debat met uw Kamer op 13 maart 2008 heeft de Minister van Justitie toegezegd bij het OM aan te dringen op een snelle afhandeling van aangiften in verband met uitingsdelicten.

In de afgelopen periode is geïnvesteerd in de kwaliteit van de afhandeling van aangiften in verband met discriminatie. Het OM heeft daartoe speciale discriminatie-officieren van justitie aangesteld die een tweede beoordeling op de discriminatiestrafzaak geven in aanvulling op die van de zaaksofficier. Als uitgangspunt in discriminatiezaken geldt dat in beginsel wordt vervolgd. Een meer zorgvuldige beoordeling van de aangifte vergt bij aanvang meer tijd, maar verhoogd de kans op succesvolle vervolging.

De snelheid van de afhandeling van aangiften van discriminatie loopt redelijk gelijk met de snelheid van afhandeling van overige rechtbankzaken. Recente cijfers van het OM laten zien dat de tijd tussen de instroom van het procesverbaal bij het OM en de eerste beoordeling door het OM (vervolgingsbeslissing) in het jaar 2009 gemiddeld 54 dagen bedroeg voor discriminatiezaken tegenover 56 dagen bij overige rechtbankzaken.

Landelijke voorlichtingscampagne Antidiscriminatie

Discriminatie dient zoveel mogelijk te worden aangepakt en voorkomen. Burgers hebben het recht op bescherming wanneer zij gediscrimineerd worden. Daartoe is het wel nodig dat burgers discriminatie melden. Soms is de drempel voor burgers om discriminatie direct te melden bij bijvoorbeeld de politie of de CGB te hoog. Bovendien is niet altijd helder of er wel sprake is van discriminatie. De wetgever heeft er met de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen (ADV) voor gezorgd dat iedere burger in zijn of haar leefomgeving terecht kan om op een laagdrempelige manier (vermeende) discriminatie te melden en om hulp en advies te ontvangen van een onafhankelijke ADV. De wet voorziet in een landelijk dekkend netwerk van deze voorzieningen. Nederland is het eerste land in Europa dat dit soort voorzieningen bij wet regelt.

Mede in het kader van deze wet, die op 28 juli 2009 in werking is getreden, is een landelijke voorlichtingscampagne gestart om de bereidheid discriminatie-ervaringen te melden te vergroten. Op 23 juni 2009 gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de aftrap voor het begin van de landelijke voorlichtingscampagne Antidiscriminatie.

De campagne is tot stand gekomen op verzoek van uw Kamer.¹ Deze campagne heeft in totaal zes weken geduurd, van 23 juni tot en met 2 augustus 2009. De campagne bestond onder meer uit Postbus 51 TV- en radiospotjes, advertenties, abriposters en webbanners. De campagne benadrukte met de centrale vraag «Moet je jezelf thuislaten als je naar buiten gaat?» dat niemand in Nederland zich anders voor hoeft te doen dan hij of zij is. Onderdeel van de campagne zijn onder meer een website (www.discriminatie.nl) en een landelijk telefoon(meld)nummer (0900-2 354 354) waar iedereen terecht kan voor hulp en advies als het gaat om het melden van (mogelijke) gevallen van discriminatie. Aan deze campagne heeft ook de vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie, Art.1 een belangrijke en onmisbare bijdrage geleverd.

¹ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2007–2008, 31 439, nr.3 p. 11 en Motie Dibi van 15 februari 2007, Kamerstukken II 2006–2007, 30 950, nr. 7.

De campagne beoogde een verdubbeling van het aantal meldingen van klachten over discriminatie vergeleken met dezelfde periode (23 juni–2 augustus) in 2008. Uit cijfers van Art.1 blijkt dat deze doelstelling ruim-

schoots is gehaald.¹ In de campagneperiode registreerden ADV's in totaal 1362 discriminatieklachten in het landelijk registratieprogramma van Art. 1. In 2008 zijn in dezelfde periode 440 klachten geregistreerd. In 2009 zijn dus 922 meer klachten geregistreerd. In plaats van de verwachte verdubbeling van het aantal klachten heeft een verdrievoudiging plaatsgevonden. Gedurende de campagneperiode is in totaal 826 keer gebruik gemaakt van de landelijke discriminatie meld- & advieslijn. In dezelfde periode in 2008 waren er 135 telefoongesprekken. Dit is een verzesvoudiging van het aantal gesprekken. Het is zeer aannemelijk dat de campagne heeft bijgedragen aan de grote stijging van het aantal meldingen en gesprekken.²

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal dan ook de voorlichtingscampagne Antidiscriminatie dit jaar herhalen.

Lokaal antidiscriminatiebeleid

Tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel betreffende de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen op 28 januari 2009 is toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van de gesprekken met de VNG over het stimuleren van het lokale antidiscriminatiebeleid.³

Aanpak van discriminatie vindt over het algemeen plaats op lokaal niveau. De wetgever heeft niet voor niets de gemeente, die het dichtst bij de burger staat, een belangrijke rol toebedeeld in de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen. De wet verplicht dat elke gemeente in Nederland haar burgers toegang biedt tot een ADV. Deze wet biedt gemeenten tevens aanknopingspunten de regierol in de lokale aanpak van de bestrijding en preventie van discriminatie vorm te geven. Vanuit die regierol formuleren gemeenten samen met het OM, de politie en de ADV's het lokale antidiscriminatiebeleid. In de praktijk zijn of worden bijna alle ADV's op politieregionaal niveau opgezet. Deze schaalgrootte brengt met zich mee dat expertise en informatie worden gebundeld. Daarnaast vergemakkelijkt het de integrale en gezamenlijke aanpak van discriminatie in het RDO. De ontwikkeling van een regionaal criminaliteitsbeeld discriminatie (en de agendering daarvan in de beleidsdriehoek) sluit hier naadloos op aan.

De VNG heeft in samenwerking met de ministeries voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in september 2009 een drietal regiobijeenkomsten georganiseerd om gemeenten te informeren over de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen en het lokaal antidiscriminatiebeleid.

In deze coproductie is een handreiking ontwikkeld over de lokale aanpak van discriminatie, getiteld: «Iedereen=gelijk: Handreiking Lokale Aanpak van Discriminatie». Deze handreiking biedt suggesties voor gemeenten over hoe het lokale antidiscriminatiebeleid vorm kan worden gegeven en is door de VNG naar alle gemeenten verzonden. Deze handreiking zenden wij u hierbij ter kennisname toe.⁴

Werkconferentie Gezamenlijke Aanpak Discriminatie

Tijdens de werkconferentie Gezamenlijke Aanpak Discriminatie (GAD) hebben OM, politie, gemeenten, ADV's en andere organisaties die betrokken zijn bij discriminatiebestrijding de balans opgemaakt. De afspraken die gemaakt zijn tijdens de eerste GAD-conferentie in 2007 zijn geëvalueerd en besproken is hoe de gezamenlijke aanpak nog effectiever kan.

¹ Cijfers Art.1 campagne Antidiscriminatie 2009.

² De verschillen in het aantal klachten ten opzichte van dezelfde periode in 2008 kunnen niet met absolute zekerheid direct en alleen toegeschreven worden aan de campagne, omdat bij de melding niet aan mensen is gevraagd of zij dit deden naar aanleiding van de campagne. Wel is het gezien de grote stijging zeer aannemelijk dat de campagne hierin een belangrijke rol heeft gespeeld.

³ TK 2008–2009, 31 439 Handelingen 47 – p. 4085.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De conferentie heeft enkele belangrijke aanbevelingen opgeleverd. Zo is geconcludeerd dat meer aandacht uit dient te gaan naar de verbinding tussen de strafrechtelijke aanpak en het lokale bestuur. De Aanwijzing Discriminatie van het OM en de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen vormen een goed uitgangspunt. Het is nu zaak de mogelijkheden ten volle te benutten en de verplichtingen na te komen.

Een andere belangrijke aanbeveling is dat een volgende stap gezet dient te worden in de verbetering van registratie en inzicht in discriminatie. Enerzijds is het van belang dat OM, politie, ADV's, CGB en het Meldpunt Discriminatie Internet dezelfde definities hanteren zodat cijfers eenduidig zijn en vergeleken kunnen worden. Anderzijds is het wenselijk dat de jaarlijkse kerncijfers over discriminatie van deze organisaties in dezelfde periode uitgebracht worden. Het uiteindelijke doel is een goed totaalbeeld van de aard en omvang van discriminatie in Nederland, opdat adequaat beleid ontwikkeld kan worden.

Bovenstaande aanbevelingen worden uitgewerkt in de werkgroep Gezamenlijke Aanpak Discriminatie onder voorzitterschap van de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die opgericht is na de GAD-conferentie van 2007. Deze werkgroep bestaat verder uit vertegenwoordigers van het ministerie voor WWI, het OM, de politie, Art. 1, de VNG en de CGB. In het voorjaar van 2010 zal een expertmeeting gehouden worden waarin de eenduidigheid in definities en de presentatie van jaarcijfers in samenhang met elkaar aan de orde komen.

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie zullen de voortgang op de professionalisering van de gezamenlijke aanpak van discriminatie monitoren en faciliteren. Ten behoeve hiervan zullen wij in 2011 wederom een conferentie organiseren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin