

Speciale behoeften van slachtoffers van *hate crime* ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp

Auteurs

Suzan van der Aa
Jacques Claessen
Robin Hofmann

Voorwoord

Slachtoffers van *hate crimes* worden door de EU Slachtofferrichtlijn specifiek genoemd als (vermoedelijk) kwetsbare slachtoffers die behoefte hebben aan en recht hebben op aanvullende beschermingsmaatregelen tijdens het strafproces. Ook nationale beleidsmakers hebben in toenemende mate oog voor de heterogene behoeften van verschillende slachtoffers. Het is echter de vraag of het huidige arsenaal aan generieke en speciale beschermingsmaatregelen en slachtofferhulpverlening binnen het strafproces wel aansluit bij de speciale behoeften van slachtoffers van *hate crime*.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft een onderzoeksteam verbonden aan de afdeling Strafrecht en Criminologie (Maastricht University) geprobeerd zicht te krijgen op de specifieke behoeften ten aanzien van het strafproces en slachtofferhulpverlening van (de onderscheiden typen) slachtoffers van *hate crime* en de mate waarin het huidige systeem aan hun behoeften voldoet.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. Robin Hofmann, dr. mr. Jacques Claessen en mijzelf, waarbij we voor het transcriberen van de interviews en vertalingswerk konden rekenen op de goede en snelle ondersteuning door onze student-assistenten Laurens de Vor en Youri Cremers.

Veel dank gaat uit naar de begeleidingscommissie, vanwege hun deskundige, open en opbouwende commentaar en hun bereidheid professionele netwerken te contacteren ten behoeve van het onderzoek. De commissie bestond uit:

- Prof. mr. Marc Groenhuijsen (voorzitter, Tilburg University)
- Dr. Allard Feddes (Universiteit van Amsterdam)
- Mr. Dirk Jan Looijen, opgevolgd door MSc. Marit de Vries (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
- Mr. Corine van Ginkel (WODC)

Tenslotte willen wij graag alle geïnterviewden en buitenlandse respondenten hartelijk danken voor hun bereidheid mee te werken aan het onderzoek. Sommigen hebben zelfs extra tijd uitgetrokken voor het nalezen en becommentariëren van bepaalde hoofdstukken. Wij zijn jullie zeer erkentelijk voor jullie betrokkenheid.

Maastricht, januari 2020
Prof. mr. Suzan van der Aa

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
English summary	21
Hoofdstuk 1. Inleiding	35
1.1. Inleiding	35
1.2. Afbakening centrale concepten	37
1.2.1. <i>Hate crime</i>	37
1.2.2. <i>Discriminatie</i>	37
1.2.3. <i>CODIS-feiten</i>	38
1.2.4. <i>Procedurele en distributieve rechtvaardigheid</i>	40
1.3. Het Nederlandse beleidskader inzake slachtoffers van hate crime	41
1.3.1. <i>Oude Aanwijzing Discriminatie (tot 31 december 2018)</i>	41
1.3.2. <i>Nieuwe Aanwijzing Discriminatie (per 1 januari 2019)</i>	41
1.3.3. <i>Regionaal Discriminatieoverleg (BDO)</i>	43
1.3.4. <i>Individuele Beoordeling</i>	44
1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen	46
1.4.1. <i>Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers</i>	47
1.4.2. <i>Vragen met betrekking tot de impact en slachtofferbehoeften</i>	48
1.4.3. <i>Vragen met betrekking tot binnenlandse en buitenlandse maatregelen</i>	49
1.5. Methoden van onderzoek	50
1.5.1. <i>Systematische literatuurreview</i>	50
1.5.2. <i>Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties</i>	50
1.5.3. <i>Rechtsvergelijkende studie</i>	51
1.6. Leeswijzer	51
Hoofdstuk 2. Impact op en procedurele behoeften van <i>hate crime</i> slachtoffers	52
2.1. Inleiding	52
2.2. Methodologie	53
2.2.1. <i>Inclusie- en exclusiecriteria</i>	53
2.2.2. <i>Geraadpleegde databases en gebruikte zoektermen</i>	54
2.2.3. <i>Bruto en netto aantal studies</i>	54
2.3. Impact van hate crime	56
2.3.1. <i>Impact op hate crime slachtoffers</i>	56
2.3.2. <i>Impact in vergelijking met “reguliere” slachtoffers (controlegroep)</i>	57
2.3.3. <i>Heterogene en intersectionele hate crime slachtoffers</i>	59
2.4. Ervaringen met het strafrechtssysteem en de hulpverlening	61
2.5. Conclusie	65
Hoofdstuk 3. Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties	67
3.1. Inleiding	67
3.2. Methodologie	68
3.2.1. <i>Interviews</i>	68
3.2.2. <i>Respondenten</i>	68
3.2.3. <i>Analysemethode</i>	70

3.2.4.	<i>Beperkingen van de interviews</i>	70
3.3.	Resultaten	72
3.3.1.	<i>Deel I: Knelpunten en behoeften van hate crime slachtoffers</i>	72
3.3.1.1.	<i>Lage aangiftebereidheid</i>	72
3.3.1.2.	<i>Vershil aangiftebereidheid <u>tussen/binnen</u> beschermde gronden</i>	75
3.3.1.3.	<i>Knelpunten t.a.v. de strafprocedure en de hulpverlening</i>	76
3.3.1.4.	<i>Behoeften slachtoffers t.a.v. de strafprocedure en slachtofferhulp</i>	82
3.3.2.	<i>Deel II: Speciale rechten hate crime slachtoffers</i>	85
3.3.2.1.	<i>Behoeften t.a.v. herkenning, registratie, specialisatie, banden met gemeenschap</i>	85
3.3.2.2.	<i>Speciale rechten en voorzieningen</i>	88
3.3.2.3.	<i>Best practices</i>	98
3.3.2.4.	<i>Interessante pilots en toekomstige ontwikkelingen</i>	99
3.3.3.	<i>Deel III: Speciale rechten en voorzieningen in het buitenland</i>	99
3.4.	Conclusie	106
Hoofdstuk 4. Rechten van hate crime slachtoffers in andere EU lidstaten		108
4.1.	Inleiding	108
4.2.	Methodologie	109
4.2.1.	<i>Survey onder buitenlandse experts</i>	109
4.2.2.	<i>Respondenten</i>	109
4.2.3.	<i>Beperkingen van de survey</i>	110
4.3.	Resultaten	112
4.3.1.	<i>De definitie van hate crime (vraag 1)</i>	112
4.3.2.	<i>Beschermde gronden (vraag 2)</i>	113
4.3.3.	<i>Het opsporen, vervolgen en bestraffen van hate crime (vraag 3)</i>	113
4.3.4.	<i>Procedurele rechten tijdens het voorbereidend onderzoek (vraag 4)</i>	117
4.3.5.	<i>Exclusieve rechten voor hate crime slachtoffers (vraag 5)</i>	120
4.3.6.	<i>Procedurele rechten tijdens de zitting (vraag 6)</i>	120
4.3.7.	<i>Exclusieve rechten voor hate crime slachtoffers (vraag 7)</i>	122
4.3.8.	<i>Nationale actieplannen of beleid (vraag 8)</i>	122
4.3.9.	<i>Training agenten en officieren van justitie (vraag 9)</i>	123
4.3.10.	<i>Best practices (vraag 10)</i>	125
4.3.11.	<i>Resterende problemen (vraag 11)</i>	126
4.4.	Conclusie	127
Hoofdstuk 5. Anti-hate crime beleid in het Verenigd Koninkrijk		131
5.1.	Inleiding	131
5.2.	Methodologie	131
5.3.	Anti-hate crime beleid in het Verenigd Koninkrijk	132
5.3.1.	<i>Het wettelijk kader inzake hate crime in het Verenigd Koninkrijk</i>	133
5.3.2.	<i>Registratie en opsporing van hate crime</i>	134
5.3.3.	<i>Vervolging van hate crime</i>	135
5.3.4.	<i>Slachtofferparticipatie en slachtofferrechten binnen het strafproces</i>	136
5.3.5.	<i>Rechten van hate crime slachtoffers</i>	138
5.3.5.1.	<i>Wettelijke aanspraken</i>	138
5.3.5.2.	<i>Richtlijnen voor de CPS (prosecution guidances)</i>	140

5.4.	Conclusie	144
Hoofdstuk 6. Conclusie		146
6.1.	Inleiding	146
6.2.	Verschillende groepen slachtoffers	146
	6.2.1. <i>Wetgevings- en beleidsdocumenten</i>	146
	6.2.2. <i>Rechtsvergelijkende survey in 21 EU lidstaten</i>	147
6.3.	Impact en slachtofferbehoeften	147
	6.3.1. <i>Systematische literatuurreview</i>	147
	6.3.2. <i>Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties</i>	149
6.4.	Binnenlandse en buitenlandse maatregelen	150
	6.4.1. <i>Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties</i>	150
	6.4.2. <i>Rechtsvergelijkende survey in 21 EU lidstaten</i>	153
	6.4.3. <i>Het anti-hate crime beleid in het Verenigd Koninkrijk</i>	154
6.5.	Discussie en aanbevelingen	156
Bijlage 1. Lijst beschermingsmaatregelen Individuele Beoordeling		161
Bijlage 2. Empirische studies in de systematische literatuurreview		163
Bijlage 3. Interviewprotocollen		169
	Bijlage 3.1. Interviewprotocol politie en OM	169
	Bijlage 3.2. Interviewprotocol belangenorganisaties	175
Bijlage 4. Survey EU lidstaten		180
Bijlage 5. Nationale definities van <i>hate crime</i>		187

Samenvatting

1. Inleiding

Er is in toenemende mate oog voor de heterogeniteit van slachtoffers van verschillende misdrijven. Verschillende groepen slachtoffers lopen tegen andere knelpunten in het strafproces en de slachtofferhulpverlening aan en vertonen in dat opzicht verschillende 'kwetsbaarheden'. Ook slachtoffers van *hate crimes* – in dit onderzoek gedefinieerd als commune delicten met een discriminatieaspect (CODIS feiten) – worden door de 2012 EU Slachtofferrichtlijn specifiek genoemd als vermoedelijk kwetsbare slachtoffers die behoefte hebben aan en recht hebben op aanvullende beschermingsmaatregelen tijdens het strafproces (artikel 22 lid 3 Slachtofferrichtlijn).

Nederland heeft de Slachtofferrichtlijn inmiddels in nationale wet- en regelgeving omgezet, maar het blijft de vraag of het huidige arsenaal aan generieke en speciale beschermingsmaatregelen en slachtofferhulpverlening in de context van het Nederlandse strafproces wel aansluit bij de speciale behoeften van (de onderscheiden typen) slachtoffers van *hate crime*. Het onderhavige onderzoek beoogde hier meer zicht op te krijgen. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat de verschillende discriminatiegronden – hetero- of homoseksualiteit; ras; fysieke, verstandelijke of mentale beperking; religie; en genderidentiteit – gerelateerd kunnen zijn aan verschillende behoeften bij de slachtoffers.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het primaire doel van deze studie was een (verkennend) antwoord te vinden op de vraag naar de procedurele- en hulpbehoeften van *hate crime* slachtoffers in de context van het strafproces en de mate waarin het Nederlandse strafproces en de slachtofferhulpverlening momenteel aan die behoeften voldoen. Om deze vraag te beantwoorden werd eerst een inventarisatie gemaakt van de impact van *hate crime* op de verschillende groepen slachtoffers, van hun behoeften ten aanzien van en ervaringen met de strafprocedure en de hulpverlening. Ook werd gekeken naar de procedurele rechten en voorzieningen die in buitenlandse jurisdicties voor *hate crime* slachtoffers zijn ontwikkeld. Het onderzoek werd verricht aan de hand van zeven onderzoeksvragen, verdeeld over de volgende drie categorieën:

Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers:

- 1) Welke te onderscheiden groepen van slachtoffers van *hate crime* zijn er?
 - a. Welke groepen worden momenteel onderscheiden in de Nederlandse wet- en regelgeving en het Nederlandse (vervolgings)beleid?
 - b. Welke groepen worden in bepaalde buitenlandse jurisdicties onderscheiden?

Vragen met betrekking tot de impact en slachtofferbehoeften:

- 2) Wat is volgens de empirie in de literatuur de impact van een *hate crime* op de diverse typen slachtoffers, ook als het delict niet als zodanig wordt of is herkend?

- 3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?
- 4) In hoeverre stelt dit bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij het melden c.q. doen van aangifte en daarna bij het bieden van slachtofferhulp?

Vragen met betrekking tot het binnenlandse en buitenlandse maatregelen

- 5) In hoeverre worden de (huidige) mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict als toereikend ervaren?
- 6) Hoe verhouden de bevindingen zich tot de maatregelen die de Richtlijn minimumnormen slachtoffers reeds gaan bieden, waaronder met name de inventarisatie van de kwetsbaarheid bij aangifte?
- 7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning?

3. Methodes van onderzoek

In deze studie zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- 1) Systematische literatuurreview. Op dit specifieke terrein is relatief weinig onderzoek verricht. Toch zijn er met behulp van een systematische literatuurreview 18 kwantitatieve studies gevonden over de impact van *hate crimes* en/of de behoeften van *hate crime* slachtoffers ten aanzien van het strafproces.
- 2) Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties. Om de Nederlandse situatie exploratief in kaart te brengen zijn 21 interviews afgenomen met in totaal 24 personen gelieerd aan organisaties die met deze problematiek te maken hebben. Dit betreft zowel organisaties die de belangen behartigen van een specifieke gemeenschap die bovengemiddeld vaak te maken heeft met *hate crime* (bijvoorbeeld COC of Transgender Netwerk Nederland) als de politie, het OM en algemene slachtofferhulporganisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland.
- 3) Rechtsvergelijkende studie. Het rechtsvergelijkende gedeelte van het onderzoek is verricht met behulp van 1) een korte schriftelijke survey waaraan experts uit 21 EU lidstaten hebben meegewerkt, aangevuld met 2) een meer uitgebreide beschrijving van het systeem van het Verenigd Koninkrijk op basis van (online) literatuur en vier interviews met experts op het gebied van dat systeem.

4. Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten per cluster onderzoeksvragen weergegeven.

4.1. Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers

- 1) Welke te onderscheiden groepen van slachtoffers van *hate crime* zijn er?
 - a) Welke groepen worden momenteel onderscheiden in de Nederlandse wet- en regelgeving en het Nederlandse (vervolgings)beleid?
 - b) Welke groepen worden in bepaalde buitenlandse jurisdicties onderscheiden?

Het concept *hate crime* is in Nederland niet in het Wetboek van Strafrecht verankerd, noch wordt het in de Nederlandse strafrechtspraktijk gebruikt. Omdat het onderhavige onderzoek voor wat betreft het Nederlandse *hate crime* beleid aansluit bij de CODIS-feiten en de Aanwijzing Discriminatie kunnen we de groepen slachtoffers die bescherming genieten toch afbakenen. De Aanwijzing discriminatie is namelijk ook op commune delicten met een discriminatoir aspect van toepassing, mits dit discriminatoire aspect samenvalt met één van de gronden genoemd in artikel 137c WvSr. Sinds 1 januari 2019 is ook 'genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht' toegevoegd als discriminatiegrond. Dit betekent dat het Nederlandse vervolgingsbeleid van toepassing is op slachtoffers van *hate crime* vanwege:¹

- Ras
- Godsdienst of levensovertuiging
- Hetero- of homoseksuele gerichtheid
- Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap
- Genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht

Op basis van de survey in 21 EU lidstaten is ook een overzicht verkregen van de gronden die in buitenlandse jurisdicties worden beschermd. Ten aanzien van de beschermde gronden kiezen de meeste landen – net als Nederland – voor een *limitatieve* opsomming van de categorieën slachtoffers. Verder blijkt dat de drie gronden 'ras', 'godsdienst', 'nationale of etnische afkomst' vrijwel in alle lidstaten bescherming tegen *hate crime* genieten. Ten aanzien van 'seksuele geaardheid' en 'mentale of fysieke beperking' is meer verdeeldheid, hoewel ook deze gronden in een ruime meerderheid van de onderzochte landen zijn beschermd. 'Genderidentiteit' is in ongeveer de helft van de lidstaten een beschermde grond, maar is duidelijk in opkomst. De keuze om 'genderidentiteit' in Nederland te erkennen als officiële beschermingsgrond sluit daarmee aan op een Europese trend.

Beschermingsgronden die Nederland niet kent, maar die in enkele andere EU landen wel worden begrepen onder de nationale *hate crime* definitie zijn: 'taal', 'geslacht', 'leeftijd' en 'ideologie of politieke opinie'.² Unieke gronden – gronden die slechts door één of twee lidstaten werden genoemd – zijn 'burgerschap' (Malta) en 'sociale status' (Duitsland en Litouwen).

¹ De precieze invulling van deze afzonderlijke beschermde gronden – zoals de vraag of bijvoorbeeld alle personen uit de LHBTI gemeenschap worden beschermd – is te vinden in paragraaf 1.2.3 (hoofdstuk 1).

² Overigens worden in de werkinstructie van de Individuele Beoordeling ook andere "gronden" genoemd (bijvoorbeeld 'politieke opinie') die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de kwetsbaarheid van

4.2. Vragen met betrekking tot impact en slachtofferbehoeften

- 2) Wat is volgens de empirie in de literatuur de impact van een *hate crime* op de diverse typen slachtoffers, ook als het delict niet als zodanig wordt of is herkend?
- 3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?
- 4) In hoeverre stelt dit bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij het melden c.q. doen van aangifte en daarna bij het bieden van slachtofferhulp?

4.2.1. Resultaten op basis van de systematische literatuurreview

In de 18 geïnccludeerde studies werd bevestigd dat het discriminatie-aspect van invloed is op de ernst en de duur van de psychosociale gevolgen van het delict. In vergelijking met “reguliere” slachtoffers hebben *hate crime* slachtoffers gemiddeld meer te lijden onder het strafbare feit. Zij hebben bijvoorbeeld vaker en langer last van depressieve gevoelens, woede, angst en stress als gevolg van het delict. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat het discriminatoire motief het delict persoonlijker maakt dan delicten zonder haatmotief, dat *hate crime* slachtoffers in zekere zin “inwisselbaar” (en daarmee machtelozer) zijn, en dat veel van deze slachtoffers gedurende hun leven herhaaldelijk te maken krijgen met *hate crime*. Juist deze cumulatieve impact kan ernstige gevolgen teweeg brengen.

Voorts toonden enkele studies dat *hate crime* slachtoffers onderling ook verschillen in de fysieke en psychische impact die het misdrijf op hen kan hebben. Dit betreft verschillen tussen de verscheidene beschermde groepen (*between group differences*), maar zelfs binnen één beschermingsgrond werden verschillen gevonden (*within group differences*). Ook de ervaringen van *hate crime* slachtoffers die tot meerdere kwetsbare groepen horen, kunnen afwijken van de ervaringen van slachtoffers die werden aangevallen vanwege één discriminatiegrond.

Tevens toonden de buitenlandse slachtofferstudies dat *hate crime* slachtoffers gemiddeld minder tevreden zijn over hun ervaringen met het strafrechtssysteem dan reguliere slachtoffers en dat ook het risico op secundaire victimisatie voor deze slachtoffergroep groter is.³ De problemen van *hate crime* slachtoffers kunnen grofweg worden geclusterd in drie thema's:

- Lage aangiftebereidheid: De aangiftebereidheid onder *hate crime* slachtoffers is doorgaans lager dan die van andere typen slachtoffers. Redenen hiervoor zijn de geringe gepercipieerde ernst van het incident; angst niet serieus te worden genomen; schaamte; angst voor vergeldingsmaatregelen; eerdere negatieve ervaringen met de politie; (angst voor) gebrek aan training en kennis van politieambtenaren; en

slachtoffers. Dergelijke officieuze “gronden” worden echter niet opgenomen in de officiële registraties en ook het OM verbindt aan een dergelijke “grond” geen gevolgen.

³ Secundaire victimisatie wordt gedefinieerd als ‘verergering van het leed of de schade als gevolg van het strafproces als zodanig’ (K.D. Lunneman & A.G. Mein, *Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap*, Verwey-Jonker Instituut 2014, p. 10-11, onder verwijzing naar Wijers & De Boer, 2010)

normalisering van *hate crimes*. Sommige slachtoffers hebben daarnaast ook nog groeps-specifieke redenen om geen aangifte te doen.⁴

- Beperkte toegang tot voorzieningen: *Hate crime* slachtoffers hebben daarnaast in mindere mate toegang tot bepaalde rechten of voorzieningen. Dit komt doordat sommige slachtoffers niet beseffen dat ze slachtoffer van een *hate crime* zijn of dat er allerlei specifieke (hulp)voorzieningen voor hen bestaan (bijvoorbeeld gespecialiseerde politieagenten).
- Gebrek aan herkenning en erkenning: Het gebrek aan specialistische kennis bij politie- en justitiemedewerkers zorgt ervoor dat het discriminatie-aspect soms niet wordt herkend of niet op juiste waarde wordt geschat, bijvoorbeeld wanneer het commune feit als minder ernstig wordt gezien. Ook agenten en justitiemedewerkers die zelf discrimineren worden in dit verband genoemd.

4.2.2. Resultaten op basis van de interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

Onder andere vanwege het relatief beperkte aantal interviews (van slachtoffers per aparte discriminatiegrond en van experts per relevante belangenorganisatie) zijn de resultaten van dit gedeelte van het onderzoek slechts exploratief. Toch kwamen veel van de in de buitenlandse literatuur gesignaleerde problemen ook in de Nederlandse interviews terug.

De lage aangiftebereidheid wordt volgens de respondenten veroorzaakt door normalisering van het fenomeen, door (verhalen over) slechte bejegening door de politie, door gebrek aan herkenning en erkenning van het discriminatie-aspect en door het gevoel dat het doen van aangifte toch niet zal helpen in termen van speciale en generale preventie. Een aspect dat in de buitenlandse literatuur minder prominent naar voren kwam, maar dat in de Nederlandse interviews wel werd vermeld is het verschil tussen registratie van het incident als melding of als aangifte en de problemen die hierdoor voor slachtoffers kunnen ontstaan. In tegenstelling tot een 'aangifte' (artikel 161 Sv) is een 'melding' geen wettelijk begrip en veel slachtoffers kennen het verschil tussen beide concepten niet. Indien het slachtoffer meent aangifte te hebben gedaan, terwijl er in realiteit slechts een melding is opgenomen dan ontstaan er bij het slachtoffer verkeerde verwachtingen ten aanzien van de reactie vanuit politie en justitie, want meldingen resulteren doorgaans niet in een opsporingsonderzoek en eventuele vervolging. Ook de noodzaak om een afspraak te maken voor het doen van aangifte stuit bij enkele slachtoffers op bezwaren, zoals de extra tijd en moeite die hiermee is gemoeid.

Sommige knelpunten ten aanzien van de aangiftebereidheid worden slechts of vooral door specifieke slachtoffergroepen ervaren, zoals schaamtegevoelens (LHBTI), problemen met het juridische jargon (verstandelijk beperkte personen), afhankelijkheid van derden voor het doen van aangifte (verstandelijk beperkte personen), een verbrokkelde organisatiegraad (Moslims en verstandelijk beperkte personen). Transgenderpersonen hebben daarnaast mogelijk meer dan andere groepen angst om niet serieus te worden genomen, zij lopen een nog groter risico op herhaald slachtofferschap, en zij ervaren nog meer bijkomende problemen als depressie, angst of minderwaardigheidsgevoelens en intersectionele problematiek.

⁴ Verstandelijk beperkte personen vrezen bijvoorbeeld niet serieus te worden genomen vanwege hun beperking.

Wanneer slachtoffers dan toch besluiten aangifte te doen, worden bepaalde gevreesde knelpunten soms ook bewaarheid: de bejegening door verbalisanten is niet altijd voldoende sensitief, kundig of empathisch, het discriminatie-aspect wordt onvoldoende (h)erkend of de beoogde aangifte wordt in de praktijk geregistreerd als een melding. Ook het juridisch jargon en onduidelijkheid ten aanzien van de strafprocedure vormen voor bepaalde slachtoffers een probleem.

Het onvoldoende (kunnen) (h)erkennen van het discriminatie-aspect is ook problematisch in latere fasen van het strafproces. Verschillende geïnterviewden constateren dat het discriminatie-aspect gaandeweg het strafproces soms uit beeld verdwijnt, ofwel vanwege bewijsproblemen, ofwel omdat de politie, het OM en de rechter het discriminatoire motief onvoldoende meewegen in hun beslissingen. De respondenten erkennen dat dit aspect bewijstechnisch lastig kan zijn, maar ook bij voldoende bewijs wordt soms te weinig erkenning van het discriminatoire motief ervaren. Het lastige juridisch jargon en onduidelijkheid ten aanzien van bepaalde beslissingen spelen in deze fase eveneens een rol.

Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening constateren de respondenten dat er soms sprake is van gebrek aan specifieke deskundigheid en, derhalve, problemen met de juiste bejegening. Ook vinden sommige respondenten dat het hulpaanbod in Nederland is versnipperd. Problemen met officiële registratiesystemen worden door medewerkers op alle niveaus – politie, OM, Slachtofferhulp Nederland – gesignaleerd.

De door de respondenten genoemde behoeften sluiten dikwijls op bovengenoemde knelpunten aan. Zo is er tijdens de aangift fase behoefte om serieus te worden genomen en aan een empathische en sensitieve bejegening door agenten met voldoende kennis van zaken. Verder dient het discriminatieaspect in alle fasen van het strafproces voldoende herkend en erkend te worden. Omdat juist dit aspect bewijstechnisch lastig kan zijn, is er bij de slachtoffers zowel tijdens de aangifte- als tijdens daaropvolgende fasen behoefte aan meer verwachtingsmanagement en uitleg. Voorts dient er in beginsel altijd aangifte te worden opgenomen, tenzij slachtoffers bewust en goed geïnformeerd de voorkeur geven aan het doen van een melding.⁵ Sommige respondenten maken verder melding van een behoefte aan verduidelijking van het juridische jargon en toelichting op bepaalde beslissingen. Dit geldt voor alle fasen van het strafproces. Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening wordt de behoefte aan proactieve en empathische medewerkers met kennis van zaken genoemd. Verder geven sommige gemeenschappen de voorkeur aan slachtofferhulp vanuit de eigen gelederen in plaats van algemene voorzieningen.

⁵ Toch kan ook het enkele melden voor sommige slachtoffers de voorkeur genieten. Dit kan bijvoorbeeld anoniem, het geeft een gevoel van controle (ik heb tenminste iets gedaan) en het is laagdrempeliger dan het doen van aangifte.

4.3. Vragen met betrekking tot binnenlandse en buitenlandse maatregelen

- 5) In hoeverre worden de (huidige) mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict als toereikend ervaren?
- 6) Hoe verhouden de bevindingen zich tot de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaan bieden, waaronder met name de inventarisatie van de kwetsbaarheid bij aangifte?
- 7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning?

4.3.1. Het Nederlandse beleidskader inzake hate crime slachtoffers

Voor een inventarisatie van de rechten van slachtoffers van *hate crime* zijn de volgende instrumenten van belang: de EU Slachtofferrichtlijn, de artikelen 51a t/m 51h Wetboek van Strafvordering, de OM Aanwijzing slachtofferrechten, het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten,⁶ de OM Aanwijzing Discriminatie en – sinds juni 2018 – de Individuele Beoordeling (hierna: IB).⁷

Naast generieke slachtofferrechten – rechten die voor alle slachtoffers gelden – zijn er ook procedurele rechten die speciaal voor *hate crime* en andere kwetsbare slachtoffers in het leven zijn geroepen. Zo bepaalt bijvoorbeeld de Aanwijzing Discriminatie dat slachtoffers (schriftelijk) gemotiveerd op te hoogte moeten worden gebracht van een besluit om niet (verder) te vervolgen, te seponeren, dan wel onder voorwaarden te seponeren.⁸ Daarnaast is vooral de Individuele Beoordeling van belang. Tijdens het eerste persoonlijke contact met de politie worden sinds kort de beschermingsbehoefte van *alle* slachtoffers structureel geïventariseerd. Dit gebeurt aan de hand van een inleidend gesprek, het kijken naar de context waarin het strafbare feit heeft plaatsgevonden, het raadplegen van de systemen en het nalopen van een lijst van indicatoren die kunnen wijzen op een extra behoefte aan bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding. Conform de EU Slachtofferrichtlijn – en de uitwerking in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten – worden slachtoffers van “vooroordelen of discriminatie” als kwetsbaar gezien: Er is een sterke veronderstelling dat deze slachtoffers gebaat zullen zijn bij bijzondere beschermingsmaatregelen. Vervolgens dient de politie te overleggen met het slachtoffer of er behoefte is aan een beschermende maatregel en dient zij de verkregen Individuele Beoordeling-gegevens te registreren.⁹ Een overzicht van de specifieke IB beschermingsmaatregelen kan worden gevonden in Bijlage 1.

⁶ Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten) *Stb.* 2016, 310.

⁷ Zie ‘Ketenwerkproces Beoordelen en Beschermen van slachtoffers’ (intern document).

⁸ Reguliere slachtoffers worden hier enkel ‘op verzoek’ van op de hoogte gebracht.

⁹ Overigens kan een beschermende maatregel zo nodig ook ambtshalve door de politie worden toegepast, ongeacht of het slachtoffer deze maatregel wenst.

Andere bijzondere voorzieningen voor of ten behoeve van *hate crime* (en andere discriminatie) slachtoffers betreffen: Roze in Blauw (politiefunctarissen gespecialiseerd in het opnemen van aangiften van LHBTI slachtoffers) en vergelijkbare voorzieningen binnen de politie ten behoeve van andere gemeenschappen; het achteraf nagaan van bepaalde zaken om te zien of er mogelijk een discriminatieaspect over het hoofd is gezien; gespecialiseerde discriminatieofficiëren van justitie en andere gespecialiseerde OM-medewerkers en gespecialiseerde contactambtenaren van politie; (vrijwillige) cursussen en trainingen op het gebied van discriminatie en *hate crime* voor politie en officieren van justitie; het onderhouden van contacten met relevante gemeenschappen door de politie; en gespecialiseerde antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Hierbij dient te worden vermeld dat we in Nederland weliswaar gespecialiseerde discriminatieofficiëren van justitie kennen en dat ook de politie gebruik maakt van speciale contactambtenaren en Roze in Blauw agenten, maar dat veel *hate crime* zaken nog steeds door reguliere officieren van justitie en politieambtenaren worden opgepakt. Verplichte behandeling van *hate crimes* (in de zin van CODIS-feiten) door specialisten kent het Nederlandse rechtssysteem niet. De specialisten kunnen in dat geval – afhankelijk van hun beschikbaarheid – wel dienen als 'achterwacht' en vraagbaak. Tijdens een tweewekelijks regionaal samenwerkingsoverleg – tussen specialisten vanuit het OM, politie en ADV – wordt een overzicht van *alle* zaken met een mogelijk discriminatieaspect besproken en wordt bijvoorbeeld bepaald of een ADV (alsnog) bij de zaak wordt betrokken en of de zaak moet worden opgepakt door een "reguliere" of een discriminatieofficier van justitie.

4.3.2. Resultaten op basis van de interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

Tijdens de interviews met de Nederlandse experts werd vooral aandacht besteed aan de bijzondere voorzieningen en rechten die voor *hate crime* slachtoffers of *hate crime* zaken zijn gecreëerd. Hoe dachten de geïnterviewden over deze (speciale) rechten en voorzieningen?

Om tegemoet te komen aan de behoeften van *hate crime* slachtoffers is het cruciaal dat het discriminatieaspect ook echt als zodanig wordt herkend. Om de herkenning van *hate crimes* te verbeteren worden op dit moment bepaalde zaken op basis van een query uit het landelijk politieregistratiesysteem gefilterd en herlezen door een speciaal team om te kijken of het discriminatieaspect niet per ongeluk over het hoofd is gezien (herkenning aan de achterkant), maar idealiter vindt herkenning al *aan de voorkant* en in *alle* zaken plaats. Mogelijk zal de toepassing van de in juni 2018 geïntroduceerde Individuele Beoordeling (IB) de herkenning aan de voorkant verbeteren. Dankzij de IB wordt immers aan *alle* slachtoffers structureel gevraagd of er sprake is van een discriminatieaspect.

Verder zorgt de IB-training wellicht voor een toegenomen sensitiviteit en alertheid bij verbalisanten, maar aanvullende *hate crime* training blijft mogelijk nodig, ook met het oog op de juiste bejegening van deze groep slachtoffers. Op dit moment worden speciale cursussen op basis van vrijwilligheid aangeboden al wordt er ook gewerkt aan een verplichte cursus binnen het curriculum van de Politieacademie. Wel bestaan er agenten die speciaal zijn opgeleid om met verstandelijk beperkten om te gaan en zijn er agenten met meer affiniteit voor en kennis van *hate crime* (bijv. Roze in Blauw agenten, de contactpersonen discriminatie binnen de korpsen). Toch worden de meeste zaken *hate crime* meldingen en aangiften opgenomen door reguliere agenten.

De juiste registratie is eveneens belangrijk. De meeste respondenten ondersteunen het registreren en oormerken als *hate crime* op basis van de perceptie van het slachtoffer. Of het discriminatie-aspect uiteindelijk juridisch gehandhaafd kan blijven, moet in een later stadium worden uitgemaakt. Het is onduidelijk of registratie op basis van perceptie momenteel (altijd) gebeurt of dat agenten reeds in het aangiftestadium een inschatting maken van de juridische haalbaarheid van dit aspect. Voorts dient het oormerk eenvoudig en in alle opeenvolgende stadia (politie, OM, Slachtofferhulp Nederland) geregistreerd en overgedragen te kunnen worden. De huidige digitale registratiesystemen lijken hier onvoldoende op toegerust, al zal het discriminatie-aspect sinds de inwerkingtreding van de Individuele Beoordeling – als het goed is – in ieder geval in de IB-gegevens terug te vinden zijn.

De geïnterviewden hebben geen behoefte aan geprivilegieerde informatierechten voor *hate crime* slachtoffers. Informatie is erg belangrijk, maar dit geldt voor alle slachtoffers. De huidige informatierechten voorzien op papier in de behoeften van de slachtoffers, maar in de praktijk worden problemen geconstateerd, bijvoorbeeld ten aanzien van het verschaffen van zaakspecifieke informatie. Daarnaast zou zaakspecifieke informatie voor *hate crime* slachtoffers eventueel meer gepersonaliseerd kunnen worden (meer persoonlijk contact; niet alleen (standaard)brieven) en zou er meer aandacht moeten komen voor eenvoudig taalgebruik in de communicatie met verstandelijk beperkte slachtoffers.

Het onderhouden van contacten met de gemeenschappen gebeurt vooral vanuit de politie (en *vice versa*) en wordt door de respondenten als een positief initiatief gezien.

Op de ondersteuning door antidiscriminatievoorzieningen en Slachtofferhulp Nederland hadden de respondenten doorgaans minder zicht. Enkele belangenorganisaties spraken de behoefte uit aan gespecialiseerde hulp vanuit de eigen gemeenschap. Het algemene Slachtofferhulp Nederland zou deze slachtoffers naar gespecialiseerde hulp kunnen doorverwijzen.

Een verband als Roze in Blauw wordt door vrijwel alle respondenten als een grote meerwaarde voor LHBTI *hate crime* slachtoffers beschouwd en de (verdere) ontwikkeling van een vergelijkbare voorziening voor de andere beschermde gemeenschappen wordt toegejuicht. Zolang er nog geen sprake is van de ideale situatie waarin iedere medewerker uit de strafrechtketen over voldoende kennis, ervaring en sensitiviteit beschikt om dit soort zaken goed af te handelen, blijven dergelijke voorzieningen nodig. Hierbij lijkt Roze in Blauw momenteel steviger te zijn verankerd in de politieorganisatie en ook meer bekendheid te genieten bij de belangenorganisaties dan vergelijkbare voorzieningen die zich op andere gemeenschappen richten. Ook zijn er niet altijd (direct) Roze in Blauw agenten beschikbaar wanneer een LHBTI slachtoffer aangifte van *hate crime* wil doen.

Ten aanzien van de recent geïntroduceerde Individuele Beoordeling is het te vroeg om te beoordelen of de verwachtingen worden waargemaakt. Indien juist geïmplementeerd en conform het beleid in de praktijk toegepast, kan de IB volgens respondenten bijdragen aan de herkenning van het discriminatieaspect, het leveren van maatwerk ten aanzien van bepaalde beschermingsmaatregelen en het inzetten van effectievere alternatieven voor vervolging. Of het uiteindelijk ook de aangiftebereidheid van *hate crime* slachtoffers gaat verhogen blijft eveneens nog even de vraag.

Ten aanzien van de verhouding tussen de behoeften van slachtoffers en de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaan bieden (onderzoeksvraag 6) het volgende. Wanneer we het samenstel van rechten – dus de algemene slachtofferrechten, de bijzondere voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers en de IB-beschermingsmaatregelen – overzien, bestaat de indruk dat reeds voor een groot deel in de speciale behoeften van *hate crime* slachtoffers wordt voorzien, *mits zij in de praktijk correct worden toegepast!* Met name de correcte implementatie in de praktijk verdient de komende jaren de aandacht.

Om *volledig* aan te sluiten bij de behoeften van slachtoffers, zou eventueel ook meer aandacht kunnen worden besteed aan speciale training van reguliere politieambtenaren, verwachtingsmanagement bij slachtoffers (bijvoorbeeld ten aanzien van de handhaafbaarheid van het discriminatieaspect gedurende het strafproces of de beperkte beschikbaarheid van gespecialiseerde functionarissen), hulp bij het begrijpen van het juridische jargon; en het in beginsel opnemen van een aangifte in plaats van een melding (tenzij het slachtoffer bewust de voorkeur geeft aan het doen van een melding). Deze behoeften worden namelijk wel door de geïnterviewden geuit, maar komen in geen van de door ons bestudeerde instrumenten (de 2012 EU Slachtofferrichtlijn, de artikelen 51a t/m 51h Wetboek van Strafvordering, de OM Aanwijzing slachtofferrechten, het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten, de OM Aanwijzing Discriminatie en de Individuele Beoordeling) terug.¹⁰

4.3.3. Resultaten uit de rechtsvergelijkende survey

Er zijn vrijwel geen landen die *exclusieve* rechten of voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers hebben ontwikkeld. Vrijwel alle genoemde maatregelen worden ook aan andere kwetsbare slachtoffers geboden. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

Strafverhoging en mediation. Strafverhoging wordt in alle lidstaten voorgeschreven in het geval van *hate crimes*, meestal door middel van een wettelijke bepaling, maar ook mediation is in een overgrote meerderheid van de EU lidstaten toegestaan. Het Nederlandse beleid is in dat opzicht dus in lijn met Europese tendensen.

Training en specialisatie. Sommige lidstaten werken met gespecialiseerde politieagenten (n=8) en/of gespecialiseerde officieren van justitie (n=7), maar in de praktijk worden veel *hate crime* zaken ook in deze landen door generalisten behandeld. Op het gebied van training wordt vooral gewerkt met keuzemodules voor politiemedewerkers. Verplichte modules zijn in sommige landen echter wel voorgeschreven voor nieuwe medewerkers of voor gespecialiseerde agenten. In vergelijking met politiemedewerkers lijken gespecialiseerde trainingsmogelijkheden voor officieren van justitie in mindere mate beschikbaar.

Voorzieningen in de voorbereidende fase. Uit de survey bleek verder dat voorzieningen als: een individuele screening op beschermingsbehoeften; verwijzingen naar gespecialiseerde ADV of slachtofferhulporganisaties; het verschaffen van aanvullende algemene informatie; of het bieden van speciale bijstand gedurende het verhoor of de aangifte brede navolging

¹⁰ In de nieuwe Aanwijzing Discriminatie wordt vermeld dat de politie ‘aangiften betreffende discriminatie in beginsel op [dient] te nemen en in behandeling te nemen, tenzij hierover in een concreet geval of in categorie van gevallen andere afspraken zijn gemaakt met het OM.’ Ook is het volgens de Aanwijzing ‘een verantwoordelijkheid van de politie om slachtoffers goed op de hoogte te stellen van het verschil tussen het doen van aangifte en een melding’.

genieten in de EU lidstaten. Deze voorzieningen worden in veel landen aan *hate crime* slachtoffers geboden.

(Nederlandse) voorzieningen als de mogelijkheid van domiciliekeuze op het politiebureau, aangifte door derden of de mogelijkheid van het weglaten van de naam en contactgegevens van het slachtoffer uit het dossier zijn in minder EU landen beschikbaar. Een voorziening als *reporting centers* (speciale plaatsen buiten het politiebureau waar slachtoffers van *hate crime* aangifte kunnen doen, zoals de kantine van een sport- of buurtcentrum) bestaan wel in enkele lidstaten, maar kennen we in Nederland niet.¹¹ De mogelijkheid om te verzoeken om een politiemedewerker met dezelfde achtergrond of één contactpersoon binnen de politie bestaat eveneens in enkele lidstaten, maar is daar – net als in Nederland – afhankelijk van praktische (on)mogelijkheden. In zes lidstaten worden *hate crime* slachtoffers eerder en/of frequenter op de hoogte gebracht van zaakspecifieke informatie dan andere slachtoffers. Een dergelijke, geprivilegieerde informatievoorziening kent het Nederlandse rechtssysteem niet.

Voorzieningen ter zitting. De meeste lidstaten hebben tijdens de zitting dezelfde beschermingsmaatregelen als Nederland geïntroduceerd, zoals voorzieningen om oogcontact met de verdachte te vermijden of om te getuigen via een videoverbinding. Wel anders is het feit dat vijf lidstaten het spreekrecht lijken te hebben toegekend aan *alle* slachtoffers van *hate crimes*. In Nederland is dit afhankelijk van de ernst van het onderliggende commune delict.

Al met al kunnen we concluderen dat Nederland veel maatregelen die in buitenlandse systemen eveneens worden toegepast al heeft geïmplementeerd. Voorzieningen die Nederland niet (verplicht of structureel) heeft geïmplementeerd – gespecialiseerde agenten, geprivilegieerde informatierechten of *reporting centers* – worden slechts in enkele lidstaten aangeboden en stuiten daar vaak op praktische belemmeringen.

4.3.4. *Het anti-hate crime beleid in het Verenigd Koninkrijk*

Van alle EU lidstaten voert het VK het meest omvattende anti-*hate crime* beleid. De Britten hebben gekozen voor een holistische aanpak, die zich bijvoorbeeld ook richt op beveiligings- en bewakingsmaatregelen bij gebedshuizen en generale preventie door speciale voorlichting in het onderwijs. Ten aanzien van de strafprocedure heeft het VK ook enkele bijzondere maatregelen geïntroduceerd:

- Slachtoffers hoeven zich niet per se op het politiebureau te melden om aangifte te doen van *hate crimes*. Ze kunnen ook bij de laagdrempelige *reporting centers* in bijvoorbeeld sportcentra of clubhuizen terecht.
- Via de *Hate Crime Operational Guidance* krijgen politieambtenaren instructies over hoe ze een *hate crime* dienen te registreren. Registratie als *hate crime* gebeurt standaard op basis van de perceptie van het slachtoffer (dus geen discretionaire ruimte voor de verbalisant).
- Bepaalde politiekorpsen werken met gespecialiseerde *hate crime* afdelingen en/of gespecialiseerde agenten al worden veel zaken nog steeds afgehandeld door reguliere politieambtenaren.

¹¹ In Nederland kan overigens wel op locatie (bijvoorbeeld thuis bij het slachtoffer) aangifte worden opgenomen, maar speciaal daartoe ingerichte aangiftelocaties kennen we niet.

- Alle *hate crime* slachtoffers hebben recht op een gesprek met een officier van justitie indien de zaak leidt tot vervolging. Ook mogen ze van tevoren een bezoek brengen aan de rechtszaal.
- *Hate crime* slachtoffers met een verstandelijke beperking vallen extra voorzieningen ten deel indien zij ter zitting moeten getuigen of bij de politie een verklaring afleggen (bijvoorbeeld hulp van *Registered Intermediaries*).
- *Hate crime* slachtoffers hebben voorts geprivilegieerde informatierechten. Zij krijgen eerder (en mogelijk meer) dan reguliere slachtoffers informatie over belangrijke beslissingen (inclusief de redenen) in hun zaak. Ook wordt hen uitleg geboden over zogenaamde *special measures* (indien van toepassing) en kunnen ze informatie krijgen over gespecialiseerde hulporganisaties, *pre-trial* therapie en *counselling*.
- Indien een zaak niet tot vervolging leidt, moet de politie het slachtoffer vragen of hij op de hoogte wil worden gebracht indien het opsporingsonderzoek in een later stadium wordt heropend.
- Alle slachtoffers mogen tijdens hun verklaring als getuige ter zitting een *Victim Personal Statement* maken. Dit wordt door de officieren van justitie aangemoedigd. *Hate crime* slachtoffers mogen in plaats daarvan ook een *Victim Personal Statement* bij de politie maken, voorafgaand aan de zitting, ongeacht of ze al dan niet moeten getuigen.
- Alle OM parketten hebben een *Hate Crime Lead*. Deze officier van justitie is gespecialiseerd op het gebied van *hate crime* en is verantwoordelijk voor (het overzicht op) alle vervolgingen wegens *hate crime* in zijn of haar gebied. Ook zijn er landelijk speciale *hate crime Senior Policy Advisors*.
- Ook voor officieren van justitie zijn verschillende werkinstructies in het leven geroepen (*prosecution guidances*) op het gebied van *hate crime*. Hierin staan de factoren beschreven die zij moeten meewegen in de vervolging van *hate crimes*. Verder staan in deze documenten aanvullende voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers vermeld, zoals:
 - De mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan een zogenaamde *Community Impact Statement*. Via deze CIS krijgt de (lokale) gemeenschap de kans om duidelijk te maken welke impact het specifieke delict of een reeks van *hate crime* incidenten op de gemeenschap heeft gehad. De CIS kan gedurende de gehele procedure een rol spelen.
 - Indien het slachtoffer na aanvang van de vervolging weigert om nog langer een bijdrage aan de strafvervolging te leveren (bijvoorbeeld weigert te getuigen), dan moet worden onderzocht waarom het slachtoffer de vervolging niet langer steunt en moeten mogelijkheden worden onderzocht om het slachtoffer te ondersteunen.
 - In de omgang met LHBTI en slachtoffers met beperkingen dienen officieren van justitie gepast en niet-kwetsend taalgebruik te bezigen. Ook dienen ze zich bewust te zijn van bepaalde gevoeligheden of kwetsbaarheden, bijvoorbeeld het feit dat bepaalde slachtoffers nog niet *ge-out* zijn.¹² Bij twijfel dienen ze te vragen op welke wijze (man of vrouw) een slachtoffer aangesproken wenst te worden

¹² Zo worden officieren van justitie geïnstrueerd om in geval van telefonisch contact met een LHBTI slachtoffer direct met het slachtoffer te praten, en niet met diens familieleden.

5. Aanbevelingen en discussie

Tot slot werden in het rapport nog enige aanvullende aanbevelingen en discussiepunten besproken.

Een eerste discussiepunt betrof de vraag of Nederland de categorieën beschermingsgronden zou moeten uitbreiden, bijvoorbeeld door aanvulling met andere beschermingsgronden of door gebruikmaking van een open definitie. Vanwege de rechtszekerheid en helderheid verdient een limitatieve opsomming van beschermde gronden (voorlopig) de voorkeur boven een open definitie. Wel zou het interessant zijn om buitenlandse ervaringen met alternatieve gronden te bestuderen en dienen mogelijke signalen van *hate crimes* jegens niet-beschermde gemeenschappen in de gaten te worden gehouden. Dit zou aanleiding kunnen zijn in de toekomst de huidige selectie van beschermde gronden uit te breiden. Wel zouden we op korte termijn kunnen aansluiten bij enkele voorstellen uit het aanhangig wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet gelijke behandeling. Dit wetsvoorstel beoogt bijvoorbeeld de term 'hetero- en homoseksuele gerichtheid' te wijzigen in het meer algemene 'seksuele gerichtheid'. Dit om te verduidelijken dat ook lesbische vrouwen, biseksuelen en asexuelen bescherming (dienen te) genieten. Deze verduidelijking zou ook in de context van artikel 137c Sr op zijn plaats zijn. Hetzelfde geldt voor de in hetzelfde wetsvoorstel genoemde verduidelijking dat onder de term 'geslacht' ook de begrippen 'geslachtskenmerken', 'genderidentiteit' en 'genderexpressie' vallen.

Voorts verdient het aanbeveling helderheid te scheppen ten aanzien van de vraag naar welke hulpinstantie de politie melders en aangevers van *hate crime* dient door te verwijzen. De oude Aanwijzing Discriminatie schreef voor dat melders dienden te worden doorverwezen naar antidiscriminatievoorzieningen. In de nieuwe Aanwijzing Discriminatie is dit voorschrift achterwege gelaten. Vanwege het versnipperde hulpaanbod en de beperkte (gespecialiseerde) capaciteit bij de politie lijkt het raadzaam om zowel melders als aangevers in beginsel door te verwijzen naar Slachtofferhulp Nederland.¹³ Deze instantie kan op zijn beurt weer doorverwijzen naar meer specialistische organisaties.

Verder dient meer aandacht te worden besteed aan het verschil tussen het opnemen van meldingen versus aangiften. In het geval van een melding wil de melder de politie slechts in kennis stellen van een incident, terwijl een aangifte doorgaans wordt opgevat als een (impliciet) verzoek tot vervolging. Verschillende belangenorganisaties klaagden dat beoogde aangiften van *hate crime* uiteindelijk slechts als melding werden geregistreerd. Hoe vaak het in de praktijk voorkomt dat de politie – in strijd met de wens van het slachtoffer – een melding opneemt in plaats van een aangifte kon op basis van de gebruikte onderzoeksmethoden niet worden vastgesteld, maar het belang van een juiste registratie is met de introductie van de nieuwe Aanwijzing Discriminatie alleen maar toegenomen. Waar de oude Aanwijzing namelijk vrijwel altijd strafvervolging voorschreef – ongeacht of er al dan geen aangifte was gedaan – daar reserveert de nieuwe Aanwijzing strafvervolging in beginsel slechts voor zaken waarin *aangifte* van *hate crime* is gedaan. Om deze reden zou het uitgangspunt moeten zijn dat in beginsel altijd aangifte dient te worden opgenomen. Dit uitgangspunt wordt in de nieuwe Aanwijzing overigens onderschreven. Slechts nadat een slachtoffer goed over het verschil

¹³ Uiteraard enkel indien melders en aangevers hier toestemming voor hebben gegeven.

tussen een aangifte en melding is geïnformeerd en er vervolgens *bewust en expliciet* voor kiest van aangifte af te zien, komt een registratie als melding in beeld. Een discretionaire afweging door de betrokken verbalisant op basis van de (gepercipieerde) strafrechtelijke (ir)relevantie of bewijsbaarheid van het incident is in dat stadium nog niet op zijn plaats. Eenzelfde overweging geldt ten aanzien van het oormerken van het incident als *hate crime* of regulier algemeen delict zonder discriminatoir motief. Ook wat dat betreft zou in het stadium van de aangifte de perceptie van het slachtoffer leidend moeten zijn.

Dan de vraag of we toch niet zouden moeten kiezen voor de verplichte behandeling van *hate crime* zaken door gespecialiseerde agenten en officieren van justitie. Dit wordt door veel buitenlandse respondenten als een *best practice* beschouwd en ook enkele geïnterviewde belangenorganisaties zien daar heil in. In Nederland hebben we daarentegen gekozen voor een generieke taakstelling – met de specialisten van Roze in Blauw en contactambtenaren als achterwacht – en ook daar valt veel voor te zeggen. Op zich is de keuze voor behandeling van *hate crimes* binnen de generieke taakstelling verdedigbaar, *mits aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan*. Zo zou er voor moeten worden gezorgd dat een bepaald niveau van specialistische kennis en vaardigheden bij alle medewerkers voldoende is geborgd door middel van verplichte training voor alle (frontoffice) agenten. Of de IB-training daar momenteel al voldoende in voorziet en hoe deze training vervolgens doorwerkt in de praktijk is niet duidelijk. Toekomstig onderzoek naar de (implementatie van de) IB zou hier antwoord op kunnen geven.

Een laatste opmerking betreft het verschil tussen de *law in the books* en de *law in practice*. De rode draad in veel interviews was het grote belang van een goede implementatie in de praktijk van de reeds bestaande rechten. De indruk bestaat dat de knelpunten niet zozeer te maken hebben met een gebrek aan procedurele rechten – een forse uitbreiding van het arsenaal aan slachtofferrechten of voorzieningen ligt niet in de rede – maar veeleer in de correcte implementatie van deze rechten in de praktijk en het waarborgen van voldoende capaciteit bij handhavende instanties.

English summary

1. Introduction

More and more attention is being paid to the heterogeneity of victims of crime. Different groups of victims encounter different problems during criminal proceedings and victim support. In this respect they have different 'vulnerabilities'. This is also true for victims of hate crime (in this study hate crimes are defined as generic criminal offences with a discriminatory aspect or CODIS offences). Hate crime victims are specifically mentioned in the 2012 EU Victims' Rights Directive as potentially vulnerable victims, who might feel the need for and have a right to additional protective measures during criminal proceedings (Article 22(3) of the Victims' Rights Directive).

The Netherlands has transposed the Victims' Rights Directive into national legislation and regulations, yet the question remains whether the current corpus of generic and specific protection measures and victim support within the context of the Dutch criminal procedure, meets the special needs of the (various types of) hate crime victims. This research aimed to investigate this matter, while taking into account that the distinctive grounds (or strands) for discrimination – heterosexuality or homosexuality; race; physical, or mental disability; religion; and gender identity – can be related to different needs of the victims.

2. Problem and Research Questions

This study primarily aimed to find an (explorative) answer to the question what procedural and supportive needs victims of hate crime have within the context of criminal proceedings, and to what extent the Dutch criminal procedure and victim support currently meet those needs. In order to answer this question, first an inventory was made of the impact of hate crime on various groups of victims, as well as their needs regarding and experiences with criminal proceedings and victim support. The procedural rights and provisions developed for victims of hate crime in foreign jurisdictions were also studied. The research was structured along the lines of seven research questions, subdivided into the following three categories:

Questions concerning the different groups of victims:

- 1) Which different groups of victims of hate crime are there?
 - a. Which groups are currently distinguished in Dutch legislation and regulation and in the Dutch prosecution policy?
 - b. Which groups are distinguished in certain foreign jurisdictions?

Questions concerning the impact and victims' needs:

- 2) According to empirical studies and literature, what is the impact of hate crime on the different types of victims, even when the offence is not (being) recognised as such?
- 3) What are the needs of the different groups of victims of hate crime regarding criminal proceedings and victim support?
- 4) To what extent does this call for special measures when victims, for example, notify or report to the police and, subsequently, make use of victim support services?

Questions concerning the domestic and foreign measures:

- 5) To what extent are the (current) measures for stimulating the reporting of hate crime, offering protection against secondary and repeat victimisation, reducing fear, and supporting the processing of the offence, perceived as sufficient?
- 6) How do the findings relate to the measures already implemented as a result of the Victims' Rights Directive, especially the individual assessment of vulnerability at the reporting stage?
- 7) What can the Netherlands learn from foreign examples of protection, reception, and support, adjusted to the needs of these particular groups of victims?

3. Research Methods

In this study, several research methods were used:

- 1) Systematic literature review. Despite the fact that relatively little research has been conducted on this particular topic, a systematic literature review found 18 quantitative studies on the impact of hate crime and/or the needs of victims of hate crime with regard to criminal proceedings.
- 2) Interviews with representatives of Dutch organisations. In order to map the Dutch situation, 21 interviews were held with – in total – 24 persons connected to organisations that deal with this issue. These organisations are both organisations that promote the interests of a specific community that is disproportionately affected by hate crime, such as LGBTI rights organisation COC or Transgender Network the Netherlands (*Transgender Netwerk Nederland*), as well as the police, the public prosecution service, and general victim support organisations, such as Victim Support the Netherlands (*Slachtofferhulp Nederland*).
- 3) Comparative study. This research's comparative part was conducted by using 1) a short written survey, in which experts from 21 different EU Member States took part, supplemented with 2) a more extensive description of the system in the United Kingdom, which was based on (online) literature and four interviews with experts in this field.

4. Results

This paragraph contains the results for each group of research questions.

4.1. Questions Concerning the Different Groups of Victims

- 1) Which different groups of victims of hate crime are there?
 - a. Which groups are currently distinguished in Dutch legislation and regulation and in the Dutch prosecution policy?
 - b. Which groups are distinguished in certain foreign jurisdictions?

In the Netherlands, the concept of hate crime has not been incorporated as such into the Criminal Code (*Wetboek van Strafrecht, WvSr*), nor is the term *hate crime* used in criminal justice practice. As this research is based on the so-called *CODIS offences* (generic criminal offences with a discriminatory aspect) and the Prosecutorial Discrimination Guideline (*Aanwijzing Discriminatie*) it is nevertheless possible to make a demarcation of the groups of victims who enjoy (special) protection. The *Aanwijzing Discriminatie* applies to generic offences law with a discriminatory aspect, as long as this aspect corresponds with one of the discriminatory grounds summed up in Article 137c WvSr. As of the 1st of January 2019, a gender identity that does not match a person's sex at birth (*genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht*) also constitutes a ground of discrimination. This means the Dutch prosecution policy applies to victims of hate crime on the basis of:¹⁴

- Race
- Religion or belief
- Heterosexual or homosexual orientation
- Physical, psychological or intellectual disability
- Gender identity which does not match the birth sex

The survey in the 21 EU Member States revealed which grounds enjoy protection in foreign jurisdictions. With regard to the protected grounds, most countries have chosen for an exhaustive list of victim categories. This is similar to the Netherlands. The survey also brought to light that the grounds of 'race', 'religion', and 'national or ethnic origin' enjoy protection against hate crime in almost all of the Member States. The Member States are more divided as far as 'sexual orientation' and 'mental or physical disability' are concerned. Still, these grounds are protected in a vast majority of the countries investigated. 'Gender identity' is protected in approximately half of the Member States, but this ground is clearly becoming more important. Therefore, the acknowledgement of gender identity as an official ground of protection in the Netherlands is in line with a European trend.

Grounds of protection which the Netherlands does not acknowledge, but which are nonetheless included in the national definition of hate crime in several other EU Member States, are: 'language', 'sex', 'age', and 'ideological or political opinion'.¹⁵ Unique grounds – i.e., grounds acknowledged by only one or two Member States – are 'citizenship' (Malta) and 'social status' (Germany and Lithuania).

¹⁴ The exact delineation of these grounds of protection – e.g., the question of whether all LGBTI categories are protected – is described in paragraph 1.2.3 (chapter 1).

¹⁵ The work instruction document for the Individual Assessment also includes alternative "grounds", such as political opinion, that could be relevant in order to establish the victim's vulnerability. These unofficial "grounds" are, however, not included in official registrations, nor does the public prosecution service attach any consequences to these unofficial "grounds".

4.2. Questions Concerning the Impact and Victims' Needs

- 2) According to empirical studies and literature, what is the impact of hate crime on the different types of victims, even when the offence is not (being) recognised as such?
- 3) What are the needs of the different groups of victims of hate crime regarding criminal proceedings and victim support?
- 4) To what extent does this call for special measures when victims, for example, notify or report to the police and, subsequently, make use of victim support services?

4.2.1. Results of the Systematic Literature Review

The 18 included studies confirmed that the discriminatory aspect influences the severity and duration of the psychosocial effects of the offence. Compared to 'regular' victims, victims of hate crime, on average, suffer more as a result of the offence. They, for instance, experience symptoms of depression, anger, fear, and stress more often and for a protracted period of time. Possible explanations for this difference could be that the discriminatory aspect makes the offence more personal than offences without this aspect, that victims of hate crime are – to some extent – 'interchangeable' and, hence, more powerless, and that a lot of these victims are repeatedly confronted with hate crime during their lives. It is this cumulative impact that can cause severe effects.

In addition, some studies showed that victims of hate crime also differ from each other with regard to the physical and mental impact the crime can have on them. This concerns differences between the different protected groups ('between group differences'), but even differences were found *within* one ground ('within group differences'). Experiences of victims of hate crime belonging to multiple vulnerable groups could also deviate from the experiences of victims who were targeted on the basis of only *one* ground of discrimination.

Foreign victim studies also show that, on average, victims of hate crime are less satisfied with their experiences with the criminal justice system in comparison to 'regular' victims, and that the risk of secondary victimisation is higher for this group of victims.¹⁶ The problems of hate crime victims can roughly be categorized into three themes:

- Low reporting rates: Victims of hate crimes are usually less willing to report the offence to the police than other types of victims, because of: the low perceived severity of the offence; the fear not to be taken seriously; shame; fear of retribution; previous negative experiences with the police; a(n) (anticipated) lack of training and knowledge on the part of the police; and normalisation of hate crime. Some victims have additional, group-specific reasons not to report hate crimes.¹⁷
- Limited access to services: It is also harder for victims of hate crime to access certain rights or services. This has to do with the fact that some victims do not realise they

¹⁶ Secondary victimisation can be defined as 'the deterioration of suffering or increase of damage as a consequence of the criminal procedure as such' (K.D. Lunneman & A.G. Mein, *Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap*, Verwey-Jonker Instituut 2014, p. 10-11, onder verwijzing naar Wijers & De Boer, 2010).

¹⁷ Mentally disabled people, for example, fear they will not be taken seriously because of their disability.

actually are victims of *hate crime*, or they are not aware of the existence of several specific services available to them.

- Lack of recognition and acknowledgement: Because of the lack of specialist knowledge on the part of police and justice authorities, the discriminatory aspect is not always recognised or sufficiently acknowledged in some cases, for example when the generic offence is perceived as a less severe one. Discriminatory attitudes and behaviour coming from of police and justice officials themselves are also mentioned in this context.

4.2.2. Results of the Interviews with the Representatives of Dutch Organisations

Because of the relatively limited number of interviews, the results of this part of the research are of an explorative nature. Still a lot of the problems described by the foreign literature also feature in the Dutch interviews.

According to the interviewees, the low reporting rates hate crimes are caused by a normalisation of the phenomenon, by (stories about) a lack of proper treatment by the police, by a lack of recognition and acknowledgement of the discriminatory aspect, and by the perception that filing a report is useless since it does not contribute to special and general prevention. An aspect which did not feature (prominently) in the foreign literature, but which was mentioned relatively often in the Dutch interviews, was the difference between registering the incident as a notification (*melding*) or an official report (*aangifte*) and the problems that can arise for victims as a result of this difference. The mere notification of the police is – in contrast to the filing of a report (Article 161 Sv) – not a codified legal concept and many victims are unaware of the difference between both concepts. If the victim intends to file a report, while in practice the incident is registered as a notification, this could give rise to false expectations regarding the reaction from the police or the criminal justice system, because notifications usually do not result in a criminal investigation or prosecution. Some victims also regret having to make an appointment at the police station to file a report, because of the additional time and energy involved.

Some problems concerning the unwillingness to report the crime are only or disproportionately experienced by specific groups of victims, such as feelings of shame (LGBTI), problems with the legal jargon (mentally disabled people), dependence on others for reporting the crime (mentally disabled people) or too widely dispersed victim support organisations that lack coordination (Muslims and mentally disabled people). In addition, transgender persons are possibly more fearful than other hate crime victims of not being taken seriously, they run a higher risk of repeat victimisation, and they experience more often additional problems such as depression, fear, feelings of inferiority, and intersectional problems.

When victims *do* decide to report the crime, some of the problems feared become reality: police officers do not always treat them with sufficient sensitivity, knowledge, or empathy; the discriminatory aspect is insufficiently recognised or acknowledged; or the incident is registered as a notification to the police, whereas the victim intended to officially report the crime. The complex legal jargon and a lack of understanding how the criminal procedure works constitutes a problem for some victims as well.

Insufficient recognition or acknowledgement of the discriminatory aspect is also problematic in later stages of the criminal process. Several interviewees observe that the discriminatory

aspect disappears along the way, either because it is hard to prove, or because the police, public prosecutor, or judge do not take it sufficiently into account. The interviewees reckon that sometimes this aspect may be difficult to prove indeed, but even in cases with adequate evidence victims perceive insufficient acknowledgement of the discriminatory dimension. The difficult legal jargon and unclarity regarding certain legal decisions also play a role in this phase.

Regarding victim support, the interviewees sometimes observe a lack of specific expertise, resulting in problems with proper treatment. Some interviewees are also of the opinion that there are too many and too widely dispersed support organisations in the Netherlands. Problems with registration systems are reported by authorities on all levels: the police, the public prosecution service, and Victim Support the Netherlands (*Slachtofferhulp Nederland*).

The needs mentioned by the interviewees often correspond with the problems mentioned above. During the reporting stage, for example, there is a need to be taken seriously and a need for empathetic and sensitive treatment by a police official who has sufficient hate crime-specific knowledge. Furthermore, the discriminatory aspect needs to be recognised and acknowledged during all stages of the criminal process. As it could be difficult to substantiate the discriminatory aspect with sufficient evidence, victims feel the need for expectation management and explanation during both the reporting stage and the later stages. Furthermore, incidents should – in principle – always be registered as having been reported to the police, unless the victim takes a well-informed and conscious decision to only notify them.¹⁸ Some of the interviewees also mention the need for clarification of the legal jargon and explanation of certain (legal) decisions, which goes for all stages of the criminal procedure. As far as victim support is concerned, a need for proactive, empathetic and knowledgeable victim support workers is reported. Some communities prefer to receive victim support from within their own communities instead of general services provided by, for instance, Victim Support the Netherlands.

4.3. Questions Concerning the Domestic and Foreign Measures

- 5) To what extent are the (current) measures for stimulating the reporting of hate crime, offering protection against secondary and repeat victimisation, reducing fear, and supporting the processing of the offence, perceived as sufficient?
- 6) How do the findings relate to the measures already implemented as a result of the Victims' Rights Directive, especially the individual assessment of vulnerability at the reporting stage?
- 7) What can the Netherlands learn from foreign examples of protection, reception, and support, adjusted to the needs of these particular groups of victims?

4.3.1. The Dutch Policy Framework Regarding Victims of Hate Crime

¹⁸ Some victims prefer the mere notification of the police over the filing of a report, because a notification can be done anonymously, it provides a sense of control (at least I did something) without the ordeal of having to go through a criminal procedure, and the threshold for making a notification could be lower than that for filing a report.

For an overview of the rights of victims of hate crime, the following legal instruments are important: the EU Victims' Rights Directive, the Articles 51a-51h of the (Dutch) Code of Criminal Procedure, the Prosecutorial Guidelines regarding Victims' Rights (*Aanwijzing slachtofferrechten*), the Decree regarding Victims of Crimes (*Besluit Slachtoffers van strafbare feiten*),¹⁹ the Prosecutorial Guidelines regarding Discrimination (*Aanwijzing Discriminatie*) and – as of June 2018 – the Individual Assessment (*Individuele Beoordeling*).²⁰

Next to generic victims' rights – i.e., rights applying to all victims – there are certain procedural rights which have been developed specifically for victims of hate crime and other vulnerable victims. Pursuant to the *Aanwijzing Discriminatie*, for example, victims have the right to be informed about decisions (including the reasons for these decisions) not to prosecute (or to discontinue prosecution), to dismiss or conditionally dismiss a case.²¹ The Individual Assessment (*Individuele Beoordeling*) is of particular importance as well. During their first personal contact with the police, the need for protection is now structurally assessed for *all* victims. This is done with the help of an introductory conversation, by assessing the context in which the crime occurred, by checking available information in police systems, and by checking a list of indicators which could point to an additional need for protection against secondary and repeat victimisation, intimidation, and retribution. As follows from the EU Victim Directive – and from the *Besluit slachtoffers van strafbare feiten* – victims of prejudice and discrimination are regarded as vulnerable: there is a strong assumption that these victims will benefit from special protection measures. Subsequently, the police discusses with the victim whether there is a need for protective measures and they will have to register the *Individuele Beoordeling* data obtained.²² An overview of the specific protective measures can be found in Appendix 1.

Other special provisions for victims of hate crime (and other forms of discrimination) are: 'Pink in Blue' (*Roze in Blauw* – these are police officers specialized in taking down reports from members of the LGBTI community) and similar provisions within the police organisation for other communities; double-checking, in certain cases, whether or not the authorities have overlooked a discriminatory aspect; specialised (discrimination) public prosecutors and other specialised PPS personnel, and specialised police officers; (voluntary) courses and training on discrimination and hate crime for the police and prosecution; police outreach and contacts with relevant communities; and specialised anti-discrimination bureaus (*antidiscriminatievoorzieningen*, ADVs). One needs to realise, however, that despite the existence of specialised public prosecutors and police officers, many hate crime cases are handled by "regular", non-specialized officials. The Dutch criminal justice system does not acknowledge the mandatory assignment of hate crimes (CODIS-crimes) to specialists, albeit that the specialists – depending on their availability – can provide the generalists with information and help, should that be needed. Every two weeks, specialists from the police, the public prosecution service and anti-discrimination bureaus gather in a regional anti-discrimination meeting. During this meeting *all* cases that came to the attention of the police with a possible discrimination-aspect are discussed in order to decide, for example, whether

¹⁹ Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten), *Stb.* 2016, 310.

²⁰ See 'Ketenwerkproces Beoordelen en Beschermen van slachtoffers' (internal document).

²¹ 'Regular' victims are only informed of these decisions at their request.

²² If necessary, the police can also impose a protection measure *ex officio*, regardless of what the victim desires.

an anti-discrimination bureau needs to be involved, or whether the case should be taken up by a specialised discrimination public prosecutor or by a regular prosecutor.

4.3.2. Results of the Interviews with the Representatives of Dutch Organisations

During the interviews with the Dutch experts, particular attention was paid to the special services and rights developed for victims of hate crime or hate crime cases. What were the interviewees' thoughts on these (special) rights and services?

In order to meet the needs of victims of hate crime, it is crucial for the discriminatory aspect to actually be recognised as such. In order to improve hate crime recognition, a specialist team was established that retrieves certain cases from the national police registers (with the help of a query) and double-checks these cases in order to see whether a discriminatory aspect has accidentally been overlooked (recognition 'in hindsight' or *herkenning aan de achterkant*). Ideally, however, recognition takes place 'upfront' (*herkenning aan de voorkant*), from the moment a hate crime victim contacts the police for the first time, and in *all* cases. Perhaps the application of the Individual Assessment (*Individuele Beoordeling*) will improve recognition 'upfront'. After all, the application of the IB requires that all victims are structurally assessed on whether or not a discriminatory aspect is at stake.

Furthermore, the IB training could enhance police officers' sensitivity and alertness to discriminatory aspects, yet additional hate crime training may remain necessary to also ensure proper treatment of this group of victims. Currently, dedicated courses are offered, which policemen and public prosecutors can take on a voluntary basis, but obligatory courses are being (further) developed as well, as a part of the mandatory police academy curriculum. Training of generalist police officers remains important, because despite the existence of specialists (e.g., in dealing with mentally disabled people or *Roze in Blauw*) most hate crime victims are dealt with by 'regular', non-specialist officers.

Proper registration is also important. Most interviewees support registering and tagging hate crime as such on the basis of the victim's perception. Whether or not the discriminatory aspect can be legally upheld, can be established at a later stage. It is unclear whether hate crime is currently (always) being registered on the basis of the victims' perceptions, or whether police officers make their own assessment at the reporting stage whether the discriminatory aspect can be legally upheld. In addition, the special 'tag' for hate crimes should be easily registered and transferred in all subsequent stages of the criminal procedure (police, prosecution, victim support). The current digital registration systems of the different organisations seem to be insufficiently equipped for this, but, since the entry into force of the *Individuele Beoordeling*, one should at least be able to find the discriminatory aspect in the IB data (provided that everything functions as it should).

The interviewees do not feel the need for privileged information rights for victims of hate crime. Information is very important, but this is true for all victims of crime. On paper, the current information rights meet victims' needs, but in practice problems can be observed, e.g. with regard to providing case-specific information. Furthermore, case-specific information for victims of hate crime could be personalised to a greater extent (more personal contact; not only standard letters) and more attention could be paid to using simple language when communicating with mentally disabled victims.

The police, in particular, invest in establishing and maintaining contacts with relevant communities (and vice versa). This is regarded as a positive initiative by the interviewees.

Most interviewees had little insight in or (personal or by proxy) experience with the support provided by the anti-discrimination bureaus (ADVs) and Victim Support the Netherlands. Some representatives from interest groups voiced the need for (more) specialised support from within their own communities. Once established, hate crime victims stemming from those communities could be re-directed to the community-specific support organisations with the help of Victim Support the Netherlands.

Nearly all interviewees consider associations such as *Roze in Blauw* to be of great value to LGBTI victims of hate crime, and they encourage (further) development of similar provisions for other affected communities. Such provisions remain necessary as long as the ideal situation – in which every criminal justice official has sufficient knowledge, experience, and sensitivity to deal with these cases in a proper manner – has not become reality yet. *Roze in Blauw* seems to be firmly rooted in the police organisation, and interest groups are more familiar with its existence than they are aware of the existence of similar provisions for other communities. Unfortunately, *Roze in Blauw* officers are not always (directly) available when an LGBTI victim wishes to report a hate crime.

Regarding the recently introduced Individual Assessment (*Individuele Beoordeling*) it is still too early to tell whether or not it lives up to expectations. When implemented properly and applied in practice in compliance with policy documents, the IB could – according to the interviewees – contribute to the recognition of the discriminatory aspect, the selection of tailor-made protection measures, and the use of more effective alternatives to prosecution. Whether or not the willingness of victims to report hate crimes will increase as a result of the IB, also remains to be seen at this stage.

In relation to the needs of victims and the protection measures following from the EU Victims' Rights Directive (research question 6) the following observation can be made. Taking into account all victims' rights – so the generic victims' rights, the special provisions for victims of hate crime, and the IB protection measures – and juxtaposing them to the needs expressed by the interviewees, it appears that most of the special needs of victims of hate crime have already been addressed. This, however, is only true *when those rights are also applied correctly in practice!* Future endeavours will mainly have to focus on the correct implementation of (special) victims' rights in practice.

In order to *fully* comply with the victims' needs, more attention could also be paid to training regular police officers, expectation management (for example with regard to the chances of upholding the discriminatory aspect throughout the criminal process), help with understanding the legal jargon, and default registration of incidents as having been reported to the police (unless the victim consciously and unequivocally prefers a notification). These needs have been voiced by the interviewees, but do not form part of the legal instruments that were studied in this research (the EU Victim Directive, articles 51a t/m 51h of the Criminal Code of Procedure, the PPS Victims' Rights Guideline (*OM Aanwijzing Slachtofferrechten*), the Victims

of Crime Decree (*Besluit Slachtoffers van strafbare feiten*), the PPS Discrimination Guideline (*OM Aanwijzing Discriminatie*) and the Individual Assessment.²³

4.3.3. Results of the Comparative Study

Most countries have not developed *exclusive* rights or provisions for victims of hate crime. Almost every measure is also offered to other vulnerable victims. Below, the most important findings will be presented.

Higher sentences and mediation. In all Member States, higher sentences are prescribed when hate crime is at stake, usually by means of a statutory provision rather than prosecutorial or policy guidelines. Mediation is also allowed in most EU Member States. In this regard, the Dutch policy to allow for forms of mediation and restorative justice in hate crime cases is in conformity with European trends.

Training and specialisation. Some Member States employ specialised police officers (n=8) and/or specialised prosecutors (n=7), but, in practice, many hate crime cases are being dealt by generalists in those countries as well. As far as training is concerned, the countries usually work with elective courses that police officials can take on a voluntary basis. In some countries, however, mandatory courses are prescribed for new or specialised police officers. Compared to the training facilities for the police, specialised training for *prosecutors* seems to be available to a much lesser extent.

Provisions in the pre-trial phase. The survey furthermore showed that the individual assessment of protection needs; the referral to specialised anti-discrimination bureaus or victim support organisations; the provision of additional general information; or the provision of special assistance during an interrogation or at the reporting stage, are widely applied in the EU Member States. Victims of hate crime are offered these provisions in many of the EU countries.

(Dutch) provisions such as the possibility of the choice of domicile at the police station, third-party reporting, or leaving the victim's name and contact information out of the dossier, are available in fewer EU Member States. Provision such as 'reporting centres' (designated places other than police stations where victims can file a report, for instance, sports or community centres) exist in several EU Member States, but do not exist in the Netherlands.²⁴ The possibility for victims to request for a police official with a similar background or to have only one contact-person within the police organisation, also exist in several Member States, but – similar to the Dutch situation – depend on practical (im)possibilities. In six Member States, victims of hate crime are informed earlier and/or more frequently about case-specific information than other victims. The Dutch system does not have comparable, privileged information rights.

²³ The new PPS Discrimination Guidelines mention that the police, 'in principle, have to take down and take care of reports concerning discrimination, unless alternative agreements were made with the public prosecution service in an individual case or in a category of cases.' According to the Guidelines, it is also a responsibility of the police to 'inform victims properly of the difference between filing a report (*aangifte*) and merely notifying the police of the incident (*melding*)'.

²⁴ It is possible for victims to have their reports taken down at a different location (e.g., the victim's home), but there are no dedicated reporting centres available.

Provisions at the trial phase. Most Member States have introduced similar protection measures at trial as the Netherlands, e.g., measures to avoid eye contact between the suspect and the victim or the option to make a witness statement via a video connection. There is, however, a difference regarding the right to make a Victim Impact Statement (or Victim Personal Statement) (*spreekrecht*). Five Member States have awarded this right to *all* victims of *hate crime*. In the Netherlands, hate crime victims are only eligible to make a Victim Personal Statement depending on the seriousness of the ‘underlying’ generic offence committed against the victim (i.e., the offence without the discriminatory aspect).

It is safe to conclude that the Netherlands have already implemented many of the measures available in foreign legal systems as well. Foreign provisions that the Netherlands has not implemented (at least not structurally) – such as specialised police officers or prosecutors, privileged information rights, or reporting centres – are being offered in only a few Member States and often encounter practical difficulties.

4.3.4. *The Anti-Hate Crime Policy in the United Kingdom*

Of all EU Member States, the United Kingdom has the most comprehensive hate crime policy. The UK has chosen for a holistic approach, which, for example, also focusses on protection and surveillance measures for places of worship and general prevention through education. The UK has also introduced some special measures in the context of criminal proceedings:

- Victims are not obliged to go to a police station in order to report hate crime. They can also have recourse to easily accessible ‘reporting centres’ in, for example, sporting centres or clubhouses.
- Through the Hate Crime Operational Guidance, police officials are being instructed on how to register hate crime. A crime is always registered as a hate crime on the basis of the victim’s perception. This perception-based registration aims to prevent police officers making their own assessment of whether or not there is a bias element present.
- Certain police stations work with specialised hate crime departments and/or specialised officers. Most cases, however, are still being dealt with by regular police officers.
- When it comes to prosecution, all victims of hate crime are entitled to a conversation with a prosecutor. They are also allowed to visit the court beforehand.
- There are additional rights for mentally disabled victims of hate crime when summoned in court as a witness or when having to make a statement at the police station (e.g. help from ‘Registered Intermediaries’).
- Furthermore, victims of hate crime have privileged information rights. They receive information about important decisions in their case (including the reasons for these decisions) at an earlier stage than regular victims (and they, possibly, also receive more information). They are also informed about so-called special measures (when relevant), and they can receive information about specialised supporting organisations, pre-trial therapy, and counselling.
- When a suspect is not prosecuted, the police should ask the victim whether or not (s)he would like to be informed if the investigation is re-opened at a later stage.
- When testifying in court, all victims are entitled to make a Victim Personal Statement. This is being encouraged by the prosecution service. Victims of hate crime are also

allowed to make a Victim Personal Statement at the police station, before the court hearing, regardless of whether or not they will have to testify later on.

- All departments of the prosecution service have a so-called Hate Crime Lead. This prosecutor is specialised in the field of hate crime and is responsible for (supervising) all prosecutions of hate crime in his or her area. On a national level, there are special hate crime Senior Policy Advisors.
- Also for prosecutors, several work instructions have been developed (*prosecution guidances*) concerning hate crime. These include the factors that should be taken into account when prosecuting hate crime. These documents also include additional provisions for victims of hate crime, such as:
 - The possibility to contribute to a so-called Community Impact Statement (CIS). Through this CIS, (local) communities have the opportunity to indicate what impact the specific offence or a series of hate crime offences has had on the community. The CIS can play a role throughout the entire proceedings.
 - If the victim refuses to support the prosecution any longer once it has commenced (e.g. by refusing to testify), the police have to inquire why the victim no longer supports the prosecution and they have to investigate options to support the victim.
 - When dealing with LGBTI and disabled victims, prosecutors have to use appropriate and non-offensive language. They also need to be aware of certain sensitivities or vulnerabilities, for example that certain victims have not yet had their 'coming out'.²⁵ When in doubt, they should ask how (as a male or a female) a victim wishes to be addressed.

5. Recommendations and discussion

Finally, some additional recommendations and points of discussion were mentioned in the report.

A first point of discussion was whether or not the Netherlands should expand the categories of protected grounds or strands, e.g. by adding additional grounds of protection or by using an 'open' definition of the concept 'hate crime'. Because of legal certainty (*lex certa*) and clarity, a definition containing an exhaustive list of protected grounds is considered better than an open norm (at least for now). It would be interesting, though, to study the experiences of other countries with alternative grounds, and to keep a close eye on hate crimes committed against groups that are not yet protected. In the future, this may lead to an extension of the current list of protected grounds.

It is, however, recommended to already align the Criminal Code with some proposals from a currently pending bill that aims to alter the (Dutch) Equal Treatment Act (*Algemene wet gelijke behandeling*). This bill, *inter alia*, wants to change the term 'heterosexual and homosexual orientation' into the more general term 'sexual orientation' in order to clarify that lesbian women, bisexuals, and asexuals also (need to) enjoy protection. This clarification would also be appropriate within the context of Article 137c WvSr. The same applies to the clarification

²⁵ For example, when making a phone call with an LGBTI victim, prosecutors are instructed to talk directly to the victim, and not communicate with his or her family members about the case.

of the fact that the term 'gender' includes the concepts of 'gender characteristics', 'gender identity', and 'gender expression' as well.

Another recommendation would be to clarify to which support organisation hate crime victims should be referred, who come to the police station to make a notification or report a hate crime. The previous Prosecutorial Discrimination Guidelines (*Aanwijzing Discriminatie*) prescribed that those who had notified the police of hate crime, had to be referred to an anti-discrimination bureau (ADV). In the new *Aanwijzing Discriminatie*, this stipulation has been left out. Because of the multitude of widely dispersed support organisations and because of the limited (specialised) capacity within the police organisation, it is indeed better to refer both those, who have notified the police of hate crime, and those, who have reported hate crime, to *Slachtofferhulp Nederland*.²⁶ In turn, this organisation could refer the victims to more specialised organisations.

Furthermore, more attention should be paid to the difference between registering the incident as a notification versus an official report. In the case of a notification, the notifier only wants to inform the police of an incident, whereas in the case of reporting a crime, the person concerned (implicitly) asks for prosecution. Several interest groups have complained about the fact that victims intended to report hate crime, whereas the incident was only registered as a notification. On the basis of the research methods used in this study, we could not verify how often the police – contrary to the victims' intentions – registered an incident as a mere notification. The importance of registering an incident properly, however, has only increased since the introduction of the new prosecutorial guidelines *Aanwijzing Discriminatie*. While the previous *Aanwijzing Discriminatie* (nearly) always prescribed prosecution in cases of hate crime – regardless of the fact whether or not the incident had been reported – the new *Aanwijzing Discriminatie* reserves prosecution, in principle, only for cases in which the hate crime incident *was reported*. Because of this policy change, the incidents should, in principle, always be registered as having been reported to the police.²⁷ This should be the default manner of registration. Only after the victim has been properly informed about the difference between notifying the police and reporting a crime, and only after (s)he subsequently has *consciously and explicitly* chosen not to report the incident, it can be registered as having been notified. At this stage, it is undesirable to provide police officers discretionary leeway to make their own choice based on the perceived relevance of the incident or its evidentiary substantiation. A similar consideration goes for the question of whether or not to tag an incident as a hate crime or as a regular offence under general criminal law without a discriminatory aspect. At the reporting stage, the victims' perceptions should be guiding in this respect as well.

Then the question of whether or not The Netherlands should opt for the mandatory involvement of specialised hate crime police officers and prosecutors in *hate crime* cases. This is considered a 'best practice' by many foreign respondents, and some interviewed interest groups are equally supportive of this idea. At the moment the Netherlands has chosen to make hate crime part of the generic task of the police – with *Roze in Blauw* and specialised police officers as a 'backup' – and this system also has its advantages. Choosing for hate crime to be dealt with within the police's generic task does not have to be problematic, *provided that certain requirements are met*. For example, a certain level of specialist

²⁶ Obviously, only when the people concerned have given permission for this referral.

²⁷ This is being endorsed by the new *Aanwijzing Discriminatie*.

knowledge and skills of all officials should be ensured through obligatory training for all (front office) police officers. Whether or not the IB training already sufficiently provides for this and to what extent the training is followed-up in everyday practice, is unclear. Future research into the (implementation of the) IB is recommended.

A final remark has to do with the difference between the 'law in the books' and the 'law in practice'. A common factor in most interviews was the importance of the proper implementation of existent rights. It seems that the experienced problems have less to do with a lack of procedural rights – developing many new victims' rights or provisions does not stand to reason – but mainly revolve around the correct implementation of these rights in practice and guaranteeing sufficient capacity of the organisations responsible for the enforcement of these rights.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Inleiding

Sinds de jaren 80 van de vorige eeuw is de aandacht voor slachtoffers binnen het strafproces gestaag gegroeid, zowel op nationaal als internationaal niveau. Werd hun rol in het verleden vooral gekenschetst als die van ‘aangever’ of ‘getuige’, tegenwoordig zijn slachtoffers verworpen tot volwaardige procesdeelnemers met een alsmaar groeiend aantal slachtofferrechten tot hun beschikking. En het einde is nog niet in zicht.²⁸ Daarbij is in toenemende mate oog voor de heterogeniteit van slachtoffers van verschillende misdrijven en de heterogeniteit van hun behoeften ten aanzien van het strafproces en slachtofferhulp. Meer en meer is men doordrongen van het feit dat verschillende groepen slachtoffers tegen andere knelpunten in het strafproces en de hulpverlening aanlopen, dat slachtoffers in dat opzicht verschillende ‘kwetsbaarheden’ kunnen vertonen, en dat het zaak is deze kwetsbaarheden te onderscheiden, te onderkennen en zoveel mogelijk te adresseren met behulp van een specifiek op dit type slachtoffer toegesneden (maatwerk) aanpak.²⁹

Kwetsbaarheid kan te maken hebben met bepaalde endogene factoren van het slachtoffer (bijvoorbeeld fysieke of mentale beperking), maar kan ook gerelateerd zijn aan exogene factoren, zoals het type misdrijf waar iemand slachtoffer van is geworden.³⁰ Ook de plaats waar men slachtoffer wordt kan bepalend zijn voor de behoeften van het slachtoffer ten aanzien van het strafproces. Mensen die bijvoorbeeld in het buitenland slachtoffer worden van een misdrijf, lopen tegen heel andere problemen aan wanneer zij aangifte doen dan mensen die in hun eigen land slachtoffer worden. Zo kunnen voor buitenlandse slachtoffers onbekendheid met het nationale strafrechtssysteem en taal- en communicatieproblemen een belangrijke belemmering vormen voor het doen van aangifte en de daadwerkelijke effectuering van slachtofferrechten.

Dat ook nationale en internationale wetgevers oog hebben voor de verschillende behoeften van slachtoffers ten aanzien van het strafproces blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de EU Slachtofferrichtlijn verschillende groepen slachtoffers oormerkt als ‘kwetsbaar’ (artikel 22 lid 3).³¹ Van deze slachtoffers wordt vermoed dat ze extra vatbaar zijn voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en vergelding, al zal dit vermoeden in bepaalde gevallen nog moeten worden getoetst met behulp van een individuele beoordeling.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de ‘Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021’ waarin wederom een uitbreiding van de slachtofferrechten wordt aangekondigd (Brief van de staatssecretaris voor rechtsbescherming van 22 februari 2018, 2190340).

²⁹ Zie voor de onderschrijving van de maatwerk-ambitie bijvoorbeeld de recent vernieuwde Aanwijzing slachtofferrechten (voorheen Aanwijzing slachtofferzorg), waarin staat dat het OM “het slachtoffer in het uitoefenen van zijn rechten [ondersteunt] en beoogt maatwerk te leveren” (Aanwijzing slachtofferrechten (2018A005), *Stcrt* 2018, PM).

³⁰ Zie ook S. van der Aa, ‘Variable vulnerabilities? Comparing the rights of adult vulnerable suspects and vulnerable victims under EU law’, *New Journal of European Criminal Law*, 7(1), 2016, 39-58.

³¹ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (Pb EU 2012, L 315), in Nederland is deze Richtlijn geïmplementeerd door middel van de Wet EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers (Wet van 8 maart 2017, *Stb* 2017, nr. 128).

Ook slachtoffers van *hate crimes* worden door de EU Slachtofferrichtlijn specifiek genoemd als (vermoedelijk) kwetsbare slachtoffers die behoefte hebben aan en recht hebben op aanvullende maatregelen tijdens het strafproces (artikel 22 lid 3 Richtlijn). Indien de individuele beoordeling inderdaad wijst op bijzondere beschermingsbehoeften van *hate crime* slachtoffers, dan hebben zij bijvoorbeeld in beginsel recht te worden gehoord door 'een persoon die daarvoor professioneel is opgeleid'. Als er bovendien sprake is van gendergerelateerd geweld, dan mag het slachtoffer om een verhoorder van hetzelfde geslacht als hij- of zijzelf vragen. Nederland heeft de Richtlijn inmiddels op het niveau van de wet- en regelgeving geïmplementeerd. De (volledige) implementatie in de praktijk duurt nog voort.

Het is echter de vraag of het huidige arsenaal aan (generieke en speciale) beschermingsmaatregelen en slachtofferhulpverlening wel aansluit bij de speciale behoeften van slachtoffers van *hate crime*. Onderzoek heeft namelijk aangetoond dat *hate crimes* doorgaans meer en ernstiger gevolgen hebben dan vergelijkbare misdrijven zonder discriminatoir aspect en dat slachtoffers een groter risico lopen op herhaald en secundair slachtofferschap (zie hoofdstuk 2). Dit gegeven kan speciale behoeften in de hand werken, bijvoorbeeld voor wat betreft de ondersteuning bij het wegnemen van angst voor herhaling of bij de verwerking van het delict. Verder treft dit type misdrijven niet alleen het individuele slachtoffer, maar ook de grotere (minderheids)gemeenschap waartoe het slachtoffer behoort. Wellicht dient dit laatste aspect eveneens te worden meegenomen in de reactie vanuit het strafrechtstelsel. Voorts dient rekening te worden gehouden met het feit dat het achterliggende discriminatoire motief gebaseerd kan zijn op verschillende gronden: ras, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap en genderidentiteit. De verschillende discriminatiegronden kunnen eveneens van invloed kunnen zijn op de specifieke beschermings- en hulpbehoeften van het individuele slachtoffer. Een LHBTI slachtoffer van *hate crime* kan bijvoorbeeld terugdeinzen voor aangifte vanwege de angst tijdens de strafprocedure te worden 'ge-out'.³² Slachtoffers met een verstandelijke beperking kunnen daarentegen het vertrouwen in politie en justitie verliezen vanwege ongepast taalgebruik en onbegrip, terwijl leden van de Roma-gemeenschap om weer andere redenen kunnen afzien van het doen van aangifte. Momenteel hebben we geen zicht op de specifieke behoeften ten aanzien van het strafproces en slachtofferhulpverlening van (de onderscheiden typen) slachtoffers van *hate crime*. Dit onderzoek beoogt daar verandering in te brengen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 1.2 worden ter afbakening van het onderzoek eerst centrale concepten als 'discriminatie', '*hate crime*', en 'procedurele rechtvaardigheid' gedefinieerd. In paragraaf 1.3 wordt vervolgens beschreven in welke (specifieke) maatregelen en voorzieningen Nederland voorziet ten behoeve van slachtoffers van *hate crime*. In paragraaf 1.4 worden de probleemstelling en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen besproken, gevolgd door paragraaf 1.5 waarin de gebruikte onderzoeksmethoden worden toegelicht. In paragraaf 1.6, tenslotte, staat de leeswijzer vermeld.

³² De afkorting LHBTI staat voor Lesbische vrouwen, Homoseksuele mannen, Biseksuelen, Transgender- en Intersekse personen (i.e. mensen die geboren zijn met een lichaam dat biologisch gezien niet voldoet aan de standaarddefinitie van vrouw of man). Door de strafprocedure kunnen familieleden en vrienden onbedoeld voortijdig op de hoogte raken van de seksuele gerichtheid of genderidentiteit van slachtoffers die nog niet 'uit de kast' zijn (nog niet *ge-out*). In het rapport wordt bij verwijzing naar Engelstalige publicaties soms ook de Engelse afkorting LGBTI(+) gebruikt.

1.2. Afbakening centrale concepten

Hieronder worden eerst enkele centrale concepten afgebakend. Vanwege hun centrale rol gaan we de concepten eerst definiëren en uitleggen hoe ze zich tot elkaar verhouden. Dit helpt inzichtelijk maken wat wel en niet is meegenomen in het huidige onderzoek.

1.2.1. Hate crime

De aandacht voor *hate crime* als een sociaal probleem is relatief nieuw.³³ Vanwege de (gepercipieerde) groei van het fenomeen, een toegenomen publieke afkeer van discriminatie en de invloed van *'identity politics'*³⁴ wordt er steeds meer beleid en wetgeving op het gebied van *hate crime* ontwikkeld.³⁵

In tegenstelling tot discriminatie is het concept *'hate crime'* in Nederland niet door de nationale wetgever gedefinieerd en wordt dit concept ook in de praktijk niet gebruikt. In de literatuur wordt daarom ook wel aansluiting gezocht bij niet-juridische definities, zoals de definitie van de *Office for Democratic Institutions and Human Rights*:

*A hate crime can be defined as: (A) any criminal offence, including offences against persons or property, where the victim, premises, or the target of the offence are selected because of their real or perceived connection, attachment, affiliation, support or membership of a group as defined in Part B; (B) a group may be based upon a characteristic common to its members, such as real or perceived race, national or ethnic origin, language, colour, religion, sex, age, mental or physical disability, sexual orientation or other similar factor.*³⁶

Welke exacte discriminatiegronden de basis kunnen vormen voor een kwalificatie als *hate crime* verschilt per land, net als het antwoord op de vraag of de zogenaamde *hate speech* ook onder de nationale definitie van *hate crime* valt of dat dit een categorie misdrijven *sui generis* is.

1.2.2. Discriminatie

De concepten 'discriminatie' en *'hate crime'* hangen weliswaar samen, maar het zijn geen synoniemen. De strafrechtelijke definitie van discriminatie staat vermeld in artikel 90quater Sr:

"Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast".

Discriminatie kent verschillende verschijningsvormen. Zo zijn de "grondvormen" van discriminatie strafbaar gesteld in de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater Sr. Deze grondvormen van discriminatie worden ook wel "discriminatiefeiten" genoemd. De

³³ Zie N. Hall, *Hate Crime*, London: Routledge 2013.

³⁴ Het concept *'identity politics'* verwijst naar groepen mensen met een bepaalde etnische, religieuze, sociale, culturele, LHBTI, etcetera achtergrond die zich politiek verenigen en specifiek opkomen voor de belangen van deze gemeenschap.

³⁵ Hall (2013).

³⁶ Zie bijvoorbeeld J. Goodey, 'Introduction', in: J. Goodey & A. Kauko (red.), *Hate Crime. Papers from the 2006 and 2007 Stockholm Criminology Symposium*, Helsinki: HEUNI.

discriminatiefeiten zijn vervolgens weer onder te verdelen in twee groepen: de uitingsdelicten (artikel 137c, 137d en 137e Sr) en de uitsluitingsdelicten (artikel 137g en 429quater).³⁷

De zogenaamde “uitingsdelicten” zijn niet meegenomen in het onderhavige onderzoek. Dit begrip kan worden gedefinieerd als “delicten die uitingen vanwege hun inhoud strafbaar stellen”.³⁸ Welke delicten hier precies onder vallen is echter niet geheel duidelijk. Misdriven als belediging of smaadschrift zijn eenvoudig te kwalificeren als uitingsdelicten, maar er zijn ook grensgevallen.

De bovengenoemde discriminatiefeiten (artikelen 137c t/m 137g Sr) worden – als specifieke vormen van belediging³⁹ – dikwijls geschaard onder de uitingsdelicten.⁴⁰ In de onderhavige studie wordt bij deze classificatie aangesloten, waarmee de discriminatiefeiten van het onderzoek zijn uitgesloten.

1.2.3. CODIS-feiten

Naast de specifieke discriminatiefeiten kunnen ook commune delicten een discriminatie-aspect hebben. Een COmmuun feit met een DIScriminatie-aspect wordt ook wel een 'CODIS-feit' genoemd en op deze feiten is het huidige onderzoek gericht. In het geval van een CODIS-feit is sprake van ‘gewone’ delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, bedreiging, vernieling, brandstichting of doodslag, maar spelen discriminatie-aspecten een rol, hetzij als motief, hetzij om het feit “indringender te plegen”.⁴¹ Denk bijvoorbeeld aan bedreiging (artikel 285 Sr) of mishandeling (artikel 300 Sr) van homoseksuelen vanwege hun seksuele geaardheid.⁴² Of vernieling (artikel 350 Sr) van Joodse graven vanuit antisemitische overwegingen.

Om te kwalificeren als CODIS-feit moet het discriminatieaspect bovendien zien op de discriminatiegronden genoemd in artikel 137c Sr (ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap).

De discriminatiegronden genoemd in artikel 137c Sr zijn:

- Ras

De term ‘ras’ moet worden uitgelegd conform het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR). Aangesloten moet worden bij verschillende kenmerken die van fysieke (o.a. huidskleur), etnische, geografische, culturele, historische of

³⁷ Zie Openbaar Ministerie, *Strafbare Discriminatie in Beeld 2017*, 2018, p. 4. In het geval van een uitingsdelict is er sprake van een strafbare uiting (bijvoorbeeld belediging, aanzetten tot haat, verspreiden van beledigend materiaal), terwijl een uitsluitingsdelict het feitelijke uitsluiten van personen strafbaar stelt (zoals de weigering personen van buitenlandse afkomst toe te laten in een disco).

³⁸ A.L.J. Janssens & A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Deventer 2011, p. 3.

³⁹ Zie bijvoorbeeld J.M. ten Voorde in *T&C Wetboek van Strafrecht*, commentaar op art. 137c Sr.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Janssens & Nieuwenhuis (2011).

⁴¹ *Strafbare Discriminatie in Beeld* (2018), p. 7. Zie ook de nieuwe Aanwijzing Discriminatie.

⁴² In de literatuur wordt bedreiging soms ook onder de uitingsdelicten geschaard, onder andere vanwege het feit dat de voor het delict benodigde vrees door uiting wordt gewekt (zie bijvoorbeeld Janssens & Nieuwenhuis 2011, p. 4). Echter, omdat bedreiging tevens ziet op bescherming van de persoonlijke vrijheid, geven wij toch de voorkeur aan de classificatie van discriminatoire bedreiging als een algemeen delict met een discriminatoir aspect. Dit sluit ook aan bij de CODIS indeling die door het OM wordt gehanteerd (zie Aanwijzing Discriminatie).

godsdienstige aard kunnen zijn.⁴³ In de rechtspraak wordt onder onderscheid naar afstamming naast etnische ook nationale afstamming verstaan.⁴⁴ Zie in dit verband ook HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:510 r.o. 3.4.: 'De [...] term 'ras' moet – mede blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepalingen – worden uitgelegd overeenkomstig de strekking van de in art. 1.1 IVUR gegeven opsomming, waarin naast "ras" ook wordt genoemd: huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming (vgl. Kamerstukken II 1967-1968, 9724, nr. 3, p. 4)'.

- Godsdienst of levensovertuiging

De term 'godsdienst' betreft alle godsdiensten, waarin een 'God', een bovennatuurlijke macht, centraal staat. Bij de term 'levensovertuiging' gaat het om fundamentele opvattingen over het leven, zonder dat daaraan geloof in een god ten grondslag ligt. Onder levensovertuiging wordt niet mede verstaan iemands politieke overtuiging.⁴⁵

- Hetero- of homoseksuele gerichtheid

De term 'gerichtheid' is gekozen – niet geaardheid – om aan te geven dat het uiterlijke gedrag beslissend is. Het Gerechtshof Leeuwarden oordeelde dat deze grond geen bescherming biedt aan transseksuelen, omdat de seksuele gerichtheid hierbij niet in het geding is.⁴⁶ Of bijvoorbeeld biseksuelen of aseksuelen ook bescherming genieten onder deze discriminatiegrond is onduidelijk. In eerste instantie wilde men 'seksuele gerichtheid' in het algemeen opnemen als discriminatiegrond, maar dit werd bij een wijzigingsvoorstel veranderd in *hetero- of homoseksuele gerichtheid*.⁴⁷ Dit lijkt te wijzen op uitsluiting van andere vormen van seksuele gerichtheid.⁴⁸

- Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap

De wetsgeschiedenis bevat geen omschrijving van de term 'handicap'.⁴⁹ De wetgever biedt wel enige concretisering door de toevoeging 'lichamelijke, psychische of verstandelijke'. Voorop dient te staan wat in het maatschappelijk verkeer onder 'handicap' wordt verstaan. Gelet daarop zal het in praktijk gaan om gebreken of stoornissen die eenieder redelijkerwijs als handicap zal ervaren. Het gaat om voldoende objectiveerbare handicaps; het moet in ieder geval gaan om meer dan de subjectieve beleving van het individu (Kamerstukken II 2001/2002, 28221, 3, p. 4).

Geslacht, genderidentiteit of genderexpressie zijn niet in artikel 137c Sr opgenomen als discriminatiegrond in artikel 137c Sr. In de nieuwe Aanwijzing Discriminatie, die per 1 januari

⁴³ HR 13 juni 2000, NJ 2000/513. Zo worden bijvoorbeeld niet-gelovige Joden toch beschermd op basis van deze grond.

⁴⁴ HR 1 juli 1986, NJ 1987/217.

⁴⁵ Hof Den Haag 19 mei 2003, NJ 2003/382.

⁴⁶ Hof Leeuwarden 13 januari 1995, NJ 1995/243.

⁴⁷ Zie J.W. Fokkens, art. 137c aantekening 5, Noyon-Langemeijer-Remmelink *Strafrecht*.

⁴⁸ Er is op dit moment een initiatiefwetsvoorstel aanhangig, dat beoogt de Algemene wet gelijke behandeling te wijzigen. Eén van de voorstellen is om de term 'hetero- of homoseksuele gerichtheid' in die wet te vervangen door 'seksuele gerichtheid' om duidelijk te maken dat ook lesbische vrouwen, biseksuelen en aseksuele mensen worden beschermd. Op 3 juli 2018 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aangenomen. Het verdient aanbeveling deze wijziging ook te overwegen in de context van artikel 137c Sr (zie conclusie-hoofdstuk).

⁴⁹ Vergelijk *Kamerstukken II* 1999/2000, 24170, 55, p. 11.

2019 van kracht is geworden, staat echter ook 'genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht' vermeld als discriminatiegrond.⁵⁰ Om deze reden is in het onderhavige onderzoek tevens aandacht besteed aan commune delicten met "een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht" als discriminatiegrond.

1.2.4. Procedurele en distributieve rechtvaardigheid

Binnen de victimologie wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen procedurele en distributieve rechtvaardigheid. Volgens de theorie van de *distributieve* rechtvaardigheid hangt de tevredenheid van een slachtoffer met een strafprocedure vooral samen met de uitkomst van een dergelijke procedure, zoals de aanhouding, vervolging of bestraffing van de dader.⁵¹ Uit slachtoffersurveys blijkt echter dat de tevredenheid niet enkel gerelateerd is aan de uitkomst van een procedure, maar dat de *procedure zelf* hier ook een belangrijke bijdrage aan kan leveren. Het tijdig ontvangen van accurate informatie, een respectvolle bejegening door de relevante autoriteiten, de mogelijkheid om te participeren in het strafproces en de beschikbaarheid van voorzieningen op het gebied van slachtofferhulp zijn eveneens belangrijke voorspellers van tevredenheid. Sterker nog, de mate waarin het slachtoffer procedurele rechtvaardigheid ervaart, kan zelfs van invloed zijn op diens gevoelens van distributieve rechtvaardigheid: Positieve procedurele ervaringen kunnen de gevolgen van een teleurstellende uitkomst matigen.⁵²

Het Nederlandse beleid op het gebied van *hate crime* is tot dusverre vrij eenzijdig gericht op de *distributieve* aspecten van de strafrechtelijke reactie op hate crime. Zo schrijft de nieuwe Aanwijzing Discriminatie in geval van een CODIS feit voor dat het discriminatie-aspect als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis dient te worden betrokken. Ook in het buitenland ligt de nadruk in *hate crime statutes* veelal op strafverhogende maatregelen.⁵³ Meer aandacht voor speciale procedurele behoeften en maatregelen voor slachtoffers van *hate crime* is dus zeer welkom, zeker gezien de impact die *hate crimes* kunnen hebben op getroffen en de specifieke procedurele problemen waar deze slachtoffers tijdens het strafproces mee worstelen (hoofdstuk 2).

In dit onderzoek zijn dan ook vooral maatregelen bestudeerd die primair beogen de procedurele rechtvaardigheid te verbeteren. Dit betekent bijvoorbeeld dat strafverhogende maatregelen en de discussie of *hate crime* een gekwalificeerd delict moet worden buiten het bestek van deze studie vallen.⁵⁴

⁵⁰ Volgens het rapport Strafbare Discriminatie in Beeld (2017) was het OM ook vóór die tijd "alert op een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht als discriminatiegrond". Deze laatste grond werd echter niet expliciet vermeld in de oude Aanwijzing Discriminatie. Het is dan ook de vraag op welke wijze het OM precies rekening hield met deze laatste "discriminatiegrond".

⁵¹ Zie E. Erez & E. Bienkowska, 'Victim participation in proceedings and satisfaction with justice in the continental systems: The case of Poland', *Journal of Criminal Justice*, 21, 1993, 47-60.

⁵² Zie bijvoorbeeld E.A. Lind & T.R. Tyler, T.R., *The social psychology of procedural justice* [Critical issues in social justice series], New York: Plenum Press, 1988; M.S. Laxminarayan & A. Pemberton, 'Victims justice preferences in a collectivist informal setting: The case of Bhutanese refugees in Nepal.' *International Journal of Crime, Law and Justice*, 40, 2012, 255-269.

⁵³ Zie voor voorbeelden: Fundamental Rights Agency, 'Equal protection for all victims of hate crime The case of people with disabilities', *FRA Focus*, 3, 2015.

⁵⁴ Soms is het onderscheid tussen een (puur) distributieve of procedurele maatregel echter lastig te maken. In dat geval is de maatregel geïncorporeerd.

1.3. Het Nederlandse beleidskader inzake slachtoffers van hate crime

1.3.1. Oude Aanwijzing Discriminatie (tot 31 december 2018)

Zoals reeds vermeld is de Nederlandse strafrechtelijke aanpak van *hate crime* met name gericht op distributieve rechtvaardigheidsaspecten: de vervolging en bestrafing van verdachten. De oude Aanwijzing Discriminatie legde de nadruk op adequate registratie, een actief opsporings- en vervolgingsbeleid en zwaardere straffen. Zo diende bij alle discriminatieaangiften onderzoek te worden verricht naar de identiteit van de verdachte; diende de politie bij commune delicten alert te zijn op discriminatoire aspecten (ook als de aangever dit zelf niet te berde bracht); en moesten bewijsbare gevallen die door aangifte ter kennis waren gekomen van de politie in de regel strafrechtelijk worden vervolgd, waarbij een dagvaarding de voorkeur genoot.⁵⁵ In het geval van commune delicten met een discriminatie-aspect diende de strafeis in beginsel met 100% te worden verzwaaard.⁵⁶

In de oude Aanwijzing Discriminatie stond voorts een ‘bemiddelingsverbod’. Dit verbod zag echter niet op de strafrechtelijke mediation zoals wij die nu kennen – in de periode waarin de oude Aanwijzing werd opgesteld waren er enkel nog maar pilots op dit gebied – maar op meer informele vormen van bemiddeling, zoals bemiddeling tussen dader en slachtoffer met behulp van een wijkagent, zonder enige vorm van officiële verslaglegging.

Met betrekking tot het slachtoffer van CODIS-feiten en diens procedurele rechten vermeldde de oude Aanwijzing niet meer dan dat de politie een melder – indien de melding niet tot een aangifte leidde – zoveel mogelijk moest doorverwijzen naar een antidiscriminatievoorziening (ADV). Ook werden de slachtoffers periodiek bericht over hun zaak indien het OM voor de behandeling langer dan drie maanden nodig had en werden slachtoffers schriftelijk op de hoogte gebracht van een sepot-beslissing en de motivering van deze beslissing.⁵⁷ Voor het overige werd enkel verwezen naar de Wet Terwee en de Aanwijzing slachtofferzorg,⁵⁸ die voor alle typen slachtoffers golden.

1.3.2. Nieuwe Aanwijzing Discriminatie (per 1 januari 2019)

⁵⁵ In zaken waar anders dan door aangifte kennis van werd genomen mocht de officier van justitie aan de hand van maatschappelijke belangen of omstandigheden afwegen of vervolging moest plaatsvinden.

⁵⁶ Voor commune delicten met een discriminatoir aspect is dit tevens vastgelegd in de Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001) *Stcrt* 2015, 4952.

⁵⁷ Van deze laatste procedurele maatregel is onduidelijk of het hier nu een speciaal recht voor slachtoffers van *hate crime* betreft (dus afwijkend van de rechten van andere slachtoffers). In de Aanwijzing slachtofferrechten informeert het OM het slachtoffer schriftelijk en gemotiveerd over een sepotbeslissing ‘als hij daarom verzoekt’. Een vergelijkbaar voorbehoud wordt niet gemaakt voor slachtoffers van *hate crime* in de Aanwijzing Discriminatie, wat zou kunnen wijzen op een speciaal voorrecht. Maar mogelijk is dit slechts een omissie en ontvangen ook *hate crime* slachtoffers enkel op verzoek een met redenen omklede motivering.

⁵⁸ Deze is recent vervangen door de Aanwijzing slachtofferrechten (2018A005), *Stcrt* 2018.

Gedurende de looptijd van het onderzoek is de Aanwijzing Discriminatie echter veranderd.⁵⁹ Per 1 januari 2019 is een nieuwe Aanwijzing Discriminatie van kracht.⁶⁰ Een belangrijke wijziging is dat discriminatie van transgenderpersonen nu specifiek wordt genoemd als delict met een discriminatie-aspect.

Evenals haar voorganger geeft de nieuwe aanwijzing een kader en regels voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Het betreft de strafrechtelijke discriminatiebepalingen (artikel 137c tot en met 137g en artikel 429quater Sr) en commune delicten met een discriminatieaspect (CODIS-feiten). Uitgangspunten in de nieuwe aanwijzing zijn:

- Iedere burger moet zich een volwaardig burger weten en voelen en gevrijwaard blijven van discriminatoire uitlatingen en handelingen. Het vervolgen van discriminatie geschiedt in het kader van de bescherming van de openbare orde, de bescherming van onbelemmerd maatschappelijk functioneren van groepen en de bescherming van individuele personen;
- Vervolging komt in beeld wanneer uitingen als strafbaar kunnen worden gezien, ook na weging met de vrijheid van meningsuiting, de godsdienstvrijheid en de vrijheid van artistieke expressie;
- Uitgangspunt is dat waar door middel van een aangifte om vervolging wordt verzocht, het Openbaar Ministerie daartoe bij bewijsbare en strafbare discriminatie opportuniteit heeft. Zonder aangifte ligt strafrechtelijke vervolging in eerste instantie niet voor de hand; een reactie vanuit het strafrecht kan echter ook zonder aangifte wenselijk of zelfs vereist zijn ter bescherming van bovengenoemde belangen;
- De strafrechtelijke inzet moet steeds in het licht van de bredere aanpak van discriminatie worden gezien. In het geval dat andere dan strafrechtelijke middelen een meer betekenisvolle bescherming kunnen geven zal voor strafrechtelijke inzet minder snel plaats zijn. Dit maakt het van belang effectieve contacten te onderhouden met andere instanties in de aanpak.

Met betrekking tot zogeheten CODIS-feiten merkt de Aanwijzing op dat het mogelijk aanwezig zijn van een discriminatieaspect een zwaarwegende indicatie is voor opsporing en vervolging. Ook dient de politie bij een aangifte of melding alert te zijn op eventuele discriminatieaspecten; omstandigheden die kunnen wijzen op dergelijke aspecten dienen expliciet in het proces-verhaal respectievelijk de mutatie te worden vermeld.

In de Aanwijzing wordt in het kader van de vervolgingsbeslissing aandacht besteed aan zogeheten wegingsfactoren, i.e. factoren die een rol spelen bij de weging of vervolging opportuun is. De opportuniteit neemt toe wanneer sprake is van een grote maatschappelijke impact, waarbij de volgende wegingsfactoren van belang zijn: de ernst van het feit, reikwijdte binnen de Nederlandse rechtsorde, omstandigheden en maatschappelijke onrust. Aan de andere kant dient te worden meegewogen, waardoor vervolging minder opportuun wordt: de repercussies die de verdachte reeds heeft ondervonden en of er toenadering is geweest tussen de verdachte en het slachtoffer. Herhaaldelijk wordt in de Aanwijzing erop gewezen

⁵⁹ Het is van belang te melden dat tijdens de dataverzameling nog is uitgegaan van de *oude* Aanwijzing Discriminatie, bijvoorbeeld bij het opstellen van de interviewprotocollen (zie hoofdstuk 4). Uiteraard zullen in het conclusiehoofdstuk de bevindingen ook worden besproken in het licht van de nieuwe Aanwijzing.

⁶⁰ Aanwijzing Discriminatie (2018A009) *Stcrt* 2018, 68988.

dat moet worden meegewogen dat in sommige gevallen andere dan strafrechtelijke middelen een meer betekenisvolle bescherming kunnen bieden (p. 3-4).

Net als in de oude Aanwijzing wordt opportuniteit aanwezig geacht indien er door middel van een aangifte blijk is gegeven van een wens tot vervolging. Zonder aangifte ligt vervolging in beginsel niet in de rede (al kan het uiteraard nog wel). De nieuwe Aanwijzing geeft meer handvatten – in de vorm van de wegingsfactoren – om te beslissen of er al dan niet moet worden vervolgd.

In tegenstelling tot de oude Aanwijzing wordt in de nieuwe Aanwijzing niet langer vermeld dat de politie in geval van een melding de melder – indien dit in de rede ligt – dient door te verwijzen naar een ADV. Tevens is de bepaling geschrapt dat de aangevers en slachtoffers periodiek moeten worden bericht indien de behandeling van een aangifte door het OM langer dan drie maanden duurt. Het recht om (schriftelijk) gemotiveerd op de hoogte te worden gebracht van een besluit om niet (verder) te vervolgen, oftewel te seponeren, dan wel onder voorwaarden te seponeren, is wel gehandhaafd in de nieuwe Aanwijzing.

Tot slot is van belang dat de nieuwe Aanwijzing bepaalt dat ook als het discriminatieaspect is gelegen in een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht, dit wordt beschouwd als discriminatieaspect (p. 2).

1.3.3. Regionaal discriminatieoverleg (RDO)⁶¹

In iedere regio komen politie, OM en ADV ± tweewekelijks samen voor een regionaal discriminatieoverleg. Ten behoeve van dit overleg wordt een lijst opgesteld van *alle* zaken (inclusief mutaties) waar een discriminatieaspect een rol kan spelen. Deze lijst komt landelijk tot stand, door middel van een *query* van de politieregistratiebestanden op bepaalde trefwoorden.⁶² Tijdens het overleg wordt vervolgens besproken of er inderdaad sprake is van een discriminatieaspect en hoe dergelijke zaken worden aangepakt. Wordt de zaak bijvoorbeeld door de bij het overleg aanwezige discriminatieofficier van justitie zelf opgepakt of kan de zaak bij een niet-gespecialiseerde officier van justitie worden belegd? Hoewel CODIS-feiten niet verplicht hoeven te worden behandeld door een discriminatieofficier van justitie, is er dus wel altijd een discriminatieofficier van justitie betrokken bij de vraag of een specialist of een generalist de zaak kan oppakken.

Eveneens wordt bezien of een ADV of een andere partner bij een zaak kan en dient te worden betrokken. Nu worden in de praktijk vooral mensen die zichzelf bij een ADV hebben gemeld door een ADV geholpen, maar mogelijk worden dat er in de toekomst meer.⁶³

Ook wordt tijdens het regionaal discriminatieoverleg gekeken naar meer overkoepelende thema's, zoals bepaalde trends waar de gemeente of andere organisaties over moeten worden geïnformeerd of landelijke ontwikkelingen.

⁶¹ Deze paragraaf is tot stand gekomen met behulp van een gesprek met een gespecialiseerde OM medewerker.

⁶² De 'treffers' worden vervolgens nog eens gescreend op 'valse treffers' – zoals incidenten in de Jodenstraat – waarna de lijst definitief wordt gemaakt. Op deze manier krijgt iedere eenheid een min of meer uniform overzicht.

⁶³ Een geïnterviewde meldde dat het OM zou willen dat meer mensen door een ADV worden bereikt.

1.3.4. Individuele Beoordeling

Anders dan bij zedenmisdrijven, huiselijk geweld of minderjarige slachtoffers, is er voor slachtoffers van *hate crimes* geen specifieke OM Aanwijzing in het leven geroepen. Voor een inventarisatie van de rechten van slachtoffers van *hate crime* zijn we dus op andere, meer algemene, bronnen aangewezen. In dit kader zijn de volgende instrumenten van belang: de EU Slachtofferrichtlijn, de artikelen 51a t/m 51h Wetboek van Strafvordering, de Aanwijzing slachtofferrechten, het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten⁶⁴ en – sinds juni 2018 – de Individuele Beoordeling.⁶⁵

De EU Slachtofferrichtlijn verplicht lidstaten maatregelen te nemen ten behoeve van bepaalde slachtoffers (artikel 18 Richtlijn). Naast de hieruit voortvloeiende algemene maatregelen die gelden voor alle slachtoffers – zoals het recht om contact tussen slachtoffer en verdachte zoveel mogelijk te voorkomen (artikel 19), het recht zich te laten vergezellen bij het politieverhoor (artikel 20) en het recht op bescherming van de privacy (artikel 21) – schrijft de Richtlijn ook voor dat slachtoffers individueel beoordeeld worden om te achterhalen of en in welke mate bepaalde aanvullende beschermingsmaatregelen nodig zijn vanwege “bijzondere kwetsbaarheid voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en voor vergelding” (artikel 22 lid 1 Richtlijn). Het derde lid van artikel 22 Richtlijn bepaalt vervolgens dat in het kader van deze beoordeling “bijzondere aandacht” uit dient te gaan naar, onder andere, slachtoffers van “strafbare feiten die zijn ingegeven door vooroordelen of discriminatie die in het bijzonder verband kunnen houden met hun persoonlijke kenmerken” (haatmisdrijven). De reden voor het specifiek oormerken van slachtoffers van haatmisdrijven is het feit dat zij doorgaans een verhoogd risico lopen op secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding (overweging 57). Er is dan ook een “sterke veronderstelling” dat deze slachtoffers gebaat zullen zijn bij de bijzondere beschermingsmaatregelen (overweging 57).

Indien de individuele beoordeling inderdaad uitwijst dat het volwassen slachtoffer specifieke beschermingsbehoeften heeft, dan kan hij, in beginsel, aanspraak maken op de aanvullende maatregelen genoemd in artikelen 23 Richtlijn.⁶⁶ Het betreft de volgende maatregelen:

- (*tijdens vooronderzoek*) de mogelijkheid tot ondervragingen in speciale ruimten door dezelfde, personen die daarvoor speciaal zijn opgeleid. In het geval van seksueel of gendergerelateerd geweld of geweld in hechte relaties mag het slachtoffer bovendien verzoeken om een verhoorder van hetzelfde geslacht als het slachtoffer (artikel 23 lid 2 Sv).
- (*tijdens onderzoek ter terechtzitting*) de mogelijkheid om oogcontact te vermijden tussen slachtoffer en verdachte, de mogelijkheid het slachtoffer te horen via communicatietechnologie, het vermijden van irrelevante vragen ten aanzien van het privéleven van het slachtoffer en de mogelijkheid om de zitting achter gesloten deuren te laten plaatsvinden (artikel 23 lid 3 Sv).

⁶⁴ Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten) *Stb.* 2016, 310.

⁶⁵ Zie ‘Ketenwerkproces Beoordelen en Beschermen van slachtoffers’ (intern document).

⁶⁶ Voor minderjarige slachtoffers zijn nog meer aanvullende maatregelen opgenomen in artikel 24 Richtlijn. Deze zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Ter implementatie van de Richtlijn heeft Nederland niet alleen het Wetboek van Strafvordering gewijzigd, maar is ook een aantal onderwerpen gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Zo heeft een en ander geleid tot wijziging van de Aanwijzing slachtofferzorg – tegenwoordig de Aanwijzing slachtofferrechten – en de vaststelling van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten.⁶⁷ De individuele beoordeling is nader (normatief) geregeld in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten en vindt zijn praktische uitwerking in het protocol ‘Beoordelen en beschermen van slachtoffers’ dat sinds 1 juni 2018 in de praktijk wordt geïmplementeerd.⁶⁸ Het doel van dit instrument is ervoor te zorgen dat de beoordeling van het risico op herhaald slachtofferschap en secundaire victimisatie structureel wordt verankerd in het strafproces.⁶⁹ Ook daarvóór vonden individuele beoordelingen plaats, maar niet in alle gevallen en niet aan de hand van een uniform protocol.

Tijdens contacten met slachtoffers op het politiebureau wordt sinds kort dus de beschermingsbehoefte van alle slachtoffers geïnterpreteerd. Dit gebeurt aan de hand van een inleidend gesprek, met inachtneming van de context waarin het strafbare feit heeft plaatsgevonden, na raadpleging van de politiesystemen en met behulp van het nalopen van een lijst van indicatoren. Conform de EU Slachtofferrichtlijn – en de uitwerking in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten – worden slachtoffers van “vooroordelen of discriminatie” als kwetsbaar voor herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie of vergelding gezien. Vervolgens dient de politie aan te geven of er behoefte is aan een beschermende maatregel en dient zij de verkregen IB-gegevens te registreren.⁷⁰ Dit gebeurt met behulp van een verplicht veld in het online BHV-systeem.

Dit eerste beoordelingsgesprek kan leiden tot de volgende uitkomsten: 1) dat er geen beschermingsmaatregelen nodig zijn op aangeven van het slachtoffer, 2) dat er geen beschermingsmaatregelen nodig zijn op basis van een inschatting van de politie, en 3) dat er inderdaad beschermingsmaatregelen nodig zijn. In dat laatste geval dient de politie met het slachtoffer te bespreken welke maatregelen beschikbaar zijn en zij hoeft zich daarbij niet te beperken tot de maatregelen genoemd in artikel 23 van de EU Slachtofferrichtlijn.⁷¹ Ten slotte moet de politie de genomen maatregelen registreren op basis van de volgende hoofdcategorieën:

- Aanvullende informatie/ voorlichting aan het slachtoffer
- Afscherming persoonsgegevens
- Bijzondere omstandigheden van verhoor
- Fysieke beschermingsmaatregelen
- Persoonlijke overdracht aan politie-collega
- Persoonlijke overdracht extern
- Melding aan Veilig Thuis

⁶⁷ Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten) *Stb.* 2016, 310.

⁶⁸ Dit protocol is in samenwerking met politie, OM en Slachtofferhulp Nederland tot stand gekomen.

⁶⁹ Zie Nota van Toelichting bij artikel 10 Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

⁷⁰ Overigens kan een beschermende maatregel zo nodig ook ambtshalve door de politie worden toegepast, ongeacht of het slachtoffer deze maatregel wenst.

⁷¹ Zie Nota van Toelichting bij artikel 10 Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

Welke exacte maatregelen onder deze hoofdcategorieën vallen, staan in bijlage 1 vermeld. Onder de categorie 'Afscherming persoonsgegevens' kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mogelijkheid om de persoonsgegevens weg te laten uit de aangifte,⁷² de mogelijkheid ergens anders domicilie te kiezen, de mogelijkheid van aangifte op nummer, de mogelijkheid om door de werkgever aangifte te doen in plaats van het slachtoffer of – in uitzonderlijke gevallen – de mogelijkheid om beperkt anoniem aangifte te doen.⁷³ Onder 'fysieke beschermingsmaatregelen' vallen de gebieds- of contactverboden, de mogelijkheid van een afspraak op locatie en het inschakelen van het stelsel bewaken en beveiligen door de politie, terwijl de behoefte van het slachtoffer om zich tijdens het verhoor bij te laten staan door een advocaat, een wettelijk vertegenwoordiger en/of een andere persoon naar keuze onder 'Bijzondere omstandigheden van verhoor' kan worden geclassificeerd.⁷⁴

1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Gezien de nadruk die vanuit (inter)nationale politiek wordt gelegd op de aanpak van *hate crime* is het opmerkelijk dat er vanuit de wetenschap zo weinig oog is voor de specifieke procedurele- en hulpbehoeften van slachtoffers van dergelijke delicten. Terwijl de materiële vraagstukken vaker zijn bestudeerd – Hoe worden *hate crimes* gedefinieerd? Wat zijn de gevolgen voor de strafmaat van een dergelijke kwalificatie? – zijn studies naar specifieke procedurele behoeften van slachtoffers en maatregelen om aan die specifieke behoeften te voldoen zeldzamer.⁷⁵ Alleen al om deze reden verdient het procedurele aspect nader te worden beschouwd.

De manier waarop slachtoffers de strafprocedure, de opvang en de hulpverlening naar aanleiding van het delict ervaren is van groot belang voor de getroffen. In het ergste geval voelt het slachtoffer zich door het strafrechtssysteem dusdanig miskend (in zijn of haar specifieke behoeften) dat sprake kan zijn van 'secundaire victimisatie'. Ook kan er bij slachtoffers sprake zijn van bijzondere beschermingsbehoeften om herhaald slachtofferschap te voorkomen.

Vanuit het oogpunt van slachtoffers verdient een maatwerk-aanpak dus zeker de voorkeur. Hierbij dienen we rekening te houden met het feit dat de verschillende discriminatiegronden – hetero- of homoseksualiteit, ras, fysieke, verstandelijke of mentale beperking, religie en genderidentiteit – gerelateerd kunnen zijn aan verschillende behoeften bij slachtoffers.

Hoewel Nederland geen (of weinig) specifieke slachtofferrechten in het leven heeft geroepen ten behoeve van slachtoffers van *hate crime*, kunnen zij profiteren van de vele algemene maatregelen en voorzieningen ter bescherming van slachtoffers van strafbare feiten. Sinds kort worden alle slachtoffers bovendien structureel individueel beoordeeld op hun

⁷² Deze gegevens dienen in dat geval wel tijdens de aangifte afzonderlijk te worden geregistreerd en de identiteit van het slachtoffer dient te worden vastgesteld (Aanwijzing slachtofferrechten).

⁷³ Zie ook Aanwijzing slachtofferrechten.

⁷⁴ Bepaalde andere beschermingsmaatregelen, zoals de mogelijkheid om niet oog in oog te komen te komen met verdachte tijdens de zitting zijn overigens lastiger te classificeren aan de hand van de hoofdcategorieën.

⁷⁵ De Minister van Justitie en Veiligheid heeft recent een nieuw rechtsvergelijkend onderzoek aangekondigd naar de wijze waarop een discriminatoir motief in het buitenland wordt verdisconteerd in de straf (zie Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid, *Kamerstukken II*, 2017–2018, 29 279, nr. 442).

beschermingsbehoeften, waarbij slachtoffers van *hate crime* automatisch worden gezien als kwetsbaar. Of zij in aanvulling op de individuele beoordeling en het reeds bestaande algemene instrumentarium aan slachtofferrechten behoefte hebben aan aanvullende, specifiek op deze doelgroep gerichte (beschermings)maatregelen en voorzieningen, is het onderwerp van deze studie.

Vóórdat men echter (eventueel) kan overgaan tot aanvulling van het bestaande arsenaal aan maatregelen ten behoeve van *hate crime* slachtoffers is het wenselijk eerst te achterhalen wat de impact van een *hate crime* is op de diverse typen slachtoffers, wat hun behoeften ten aanzien van de strafprocedure en de hulpverlening zijn en in hoeverre we in Nederland reeds in deze behoeften voorzien. Ook moet worden bekeken welke maatregelen verschillende buitenlandse jurisdicties voor slachtoffers van *hate crime* in het leven hebben geroepen. Deze probleemstelling is verder uitgewerkt in de hierna genoemde onderzoeksvragen, verdeeld over drie categorieën:

- Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers (§1.4.1)
- Vragen met betrekking tot de impact en slachtofferbehoeften (§1.4.2)
- Vragen met betrekking tot het binnenlandse en buitenlandse maatregelen (§1.4.3)

1.4.1. Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers

1. Welke te onderscheiden groepen van slachtoffers van *hate crime* zijn er?
 - a. Welke groepen worden momenteel onderscheiden in de Nederlandse wet- en regelgeving en het Nederlandse (vervolgings)beleid?
 - b. Welke groepen worden in bepaalde buitenlandse jurisdicties onderscheiden?

Het concept *hate crime* is controversieel. Zo kunnen er onder andere meningsverschillen bestaan over de vraag welke groepen slachtoffers er onder de definitie van *hate crime* vallen. Oftewel, welke te onderscheiden groepen slachtoffers genieten – op basis van welke groepeigenschappen – eigenlijk de bescherming van het nationale *hate crime* beleid? Omdat deze vraag in verschillende jurisdicties verschillend wordt beantwoord, is de vraag opgesplitst in twee deelvragen: één vraag ten aanzien van de Nederlandse anti-*hate crime* beleid en één deelvraag ten aanzien van de discriminatiegronden die in het buitenland worden gehanteerd.

Zoals hierboven vermeld, is het concept *hate crime* in Nederland niet in het Wetboek van Strafrecht verankerd. Echter, vanwege de beperking van het onderzoek tot CODIS-feiten, kunnen we de groepen slachtoffers die bescherming genieten toch afbakenen. De ‘Aanwijzing discriminatie’ is namelijk ook op commune delicten met een discriminatoir aspect van toepassing, mits dit discriminatoire aspect samenvalt met één van de gronden genoemd in artikel 137c WvSr.⁷⁶ Sinds 1 januari 2019 is ook ‘genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht’ toegevoegd als discriminatiegrond. Dit betekent dat het Nederlandse vervolgingsbeleid enkel van toepassing is op slachtoffers van *hate crime* vanwege:

⁷⁶ Zie nieuwe Aanwijzing discriminatie, paragraaf 1.2.

- Ras
- Godsdienst of levensovertuiging
- Hetero- of homoseksuele gerichtheid
- Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap
- Genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht

Omdat het onderhavige onderzoek voor wat betreft het Nederlandse *hate crime* beleid aansluit bij de CODIS-feiten en de Aanwijzing Discriminatie, vallen ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero-of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap en genderidentiteit die afwijkt van het geboortegeslacht onder de discriminatiegronden.

De vraag welke discriminatiegronden andere landen meenemen in hun beleid is interessant met het oog op beantwoording van vraag 7. Immers, de *eligibility criteria* – Wie kan op basis van welke eigenschappen profiteren van welke maatregelen? – vormen onderdeel van het onderzoek. Deze vraag zal terugkomen in de rechtsvergelijkende survey (zie paragraaf 1.5.3).

1.4.2. Vragen met betrekking tot de impact en slachtofferbehoeften

- 2) Wat is volgens de empirie in de literatuur de impact van een *hate crime* op de diverse typen slachtoffers, ook als het delict niet als zodanig wordt of is herkend?
- 3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?
- 4) In hoeverre stelt dit bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij het melden c.q. doen van aangifte en daarna bij het bieden van slachtofferhulp?

Bij onderzoeksvraag 3) richten we ons enkel op de behoeften van slachtoffers ten aanzien van de strafprocedure en de hulpverlening. Andere mogelijke (distributieve) behoeften, zoals behoefte aan (oprechte) excuses van de dader, behoefte aan een bepaalde (bijvoorbeeld pedagogische) straf of een hogere straf, vallen (grotendeels) buiten het bereik van deze studie.

Bij het onderzoek naar de impact en de behoeften van de verschillende onderscheiden slachtoffergroepen hebben we ons zoveel mogelijk beperkt tot de discriminatiegronden genoemd in artikel 137c Sr plus discriminatie op grond van genderidentiteit die afwijkt van het geboortegeslacht.⁷⁷

⁷⁷ Dit betekent dat we – waar mogelijk – de onderzoeksresultaten hebben uitgesplitst naar de vijf genoemde categorieën slachtoffers: 1) ras, 2) godsdienst of levensovertuiging, 3) hetero- of homoseksuele gerichtheid, 4) lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, 5) genderidentiteit die afwijkt van het geboortegeslacht. Dit was echter lastiger wanneer studies bepaalde resultaten geaggregeerd weergeven (bijvoorbeeld de impact op alle slachtoffers van *hate crime*), of waar de kring van *hate crime* slachtoffers niet of (net) anders dan in het onderhavige onderzoek is gedefinieerd. Meer hierover in hoofdstuk 2.

1.4.3. Vragen met betrekking tot binnenlandse en buitenlandse maatregelen

- 5) In hoeverre worden de (huidige) mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict als toereikend ervaren?
- 6) Hoe verhouden de bevindingen zich tot de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaat bieden, waaronder met name de inventarisatie van de kwetsbaarheid bij aangifte?
- 7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning?

In onderzoeksvraag 5 staan niet alleen de maatregelen ter voorkoming van herhaalde en secundaire victimisatie centraal. Ook wordt aandacht besteed aan maatregelen die beogen de aangiftebereidheid van *hate crime* slachtoffers te verhogen. Uit een verkennend onderzoek bleek namelijk dat veel *hate crime* slachtoffers juist terugdeinzen voor het doen van aangifte en dat zij dus al problemen ervaren vóórdat er strikt genomen sprake is van een strafprocedure.⁷⁸

Dit probleem is ook in het buitenland erkend, resulterend in maatregelen die met name ook beogen de aangiftebereidheid van slachtoffers van *hate crimes* te stimuleren. Vooral het beleid in het VK is opvallend vanwege de uitgebreide wijze waarop voor iedere onderscheiden groep slachtoffers in speciale maatregelen is voorzien. Het *National Action Plan* richt de pijlen voor de eerstvolgende jaren bijvoorbeeld op het stimuleren van de aangiftebereidheid van slachtoffers en het verbeteren van de beveiliging van bepaalde gebedshuizen. Aanvullend daarop is een instructiehandleiding gecreëerd die per onderscheiden slachtoffergroep tot in detail aangeeft welke problemen deze groep ervaart gedurende het strafproces en hoe dergelijke problemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen of opgelost. Zo wordt bij slachtoffers met mentale beperkingen bijvoorbeeld geadviseerd om zeer alert te zijn op correct taalgebruik (geen onbedoeld denigrerende opmerkingen) en worden suggesties gegeven voor de juiste terminologie. Een online *quickscan* van het anti-*hate-crime* beleid in de ons omringende landen leerde dat ook in andere buitenlandse landen bijzondere procedurele maatregelen zijn genomen ten behoeve van slachtoffers van *hate crime*.⁷⁹ Zo kwamen we in België een informatiebrochure tegen voor politiebeambten over de specifieke behoeften van

⁷⁸ Al zal er vaak sprake zijn van overlap tussen de maatregelen die dienen ter voorkoming van secundaire/herhaalde victimisatie en maatregelen die beogen de aangiftebereidheid van slachtoffers te stimuleren. Zo kan bijvoorbeeld de mogelijkheid om domicilie te kiezen op het politiebureau een angstig slachtoffer over de streep trekken om toch aangifte te doen, terwijl de maatregel tegelijkertijd het risico op herhaald slachtofferschap door dezelfde verdachte daadwerkelijk verkleint (het mes snijdt aan twee kanten).

⁷⁹ Al blijkt tevens uit de rechtsvergelijkende IVOR studie dat veel EU-lidstaten slachtoffers van *hate crimes* nog niet (expliciet) erkennen als kwetsbare slachtoffergroep in de zin van artikel 22 van de EU Richtlijn (E. Biffi, E. Mulder, A. Pemberton, M. Santos, M. Valério, I. Vanfraechem, & B. van der Vorm, *IVOR Report: Implementing Victim-Oriented Reform of the criminal justice system in the European Union*, Lissabon: APAV, 2016).

transgender slachtoffers.⁸⁰ In Spanje kan de politie gebruik kan maken van een speciaal handboek over de manier waarop zij met slachtoffers met intellectuele beperkingen moeten omgaan.⁸¹ Blijkbaar hebben ook buitenlandse beleidsmakers met het fenomeen geworsteld en de gekozen oplossingen zijn divers.

1.5. Methoden van onderzoek

Hieronder worden de drie gebruikte onderzoeksmethoden kort beschreven:

- 1) systematische literatuurreview (§ 1.5.1)
- 2) interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties (§ 1.5.2)
- 3) rechtsvergelijkende studie (§ 1.5.3)

1.5.1. Systematische literatuurreview

Om onderzoeksvragen 2 ('impact op slachtoffers') en 3 ('behoeften van slachtoffers') te kunnen beantwoorden diende eerst de huidige stand van zaken met betrekking tot empirisch onderzoek op dit gebied in kaart te worden gebracht. Dit is gebeurd aan de hand van een systematische literatuurreview.

Met name in Angelsaksische landen is onderzoek verricht naar de impact van *hate crimes* en – zij het in mindere mate – de behoeften van *hate crime* slachtoffers ten aanzien van het strafproces. Maar ook empirisch onderzoek uit andere landen is in de literatuurreview betrokken, voorzover deze toegankelijk waren voor het onderzoeksteam.⁸² Op basis van de literatuurreview is geprobeerd zoveel mogelijk van deze studies te verzamelen, inventariseren en analyseren.

1.5.2. Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

De onderzoeksvragen 3 ('behoeften slachtoffers'), 4 ('bijzondere eisen aan opvang'), 5 ('toereikendheid huidige maatregelen') en 6 ('verhouding tot maatregelen vanuit EU slachtofferrichtlijn') zijn onderzocht met behulp van interviews met personen werkzaam voor of anderszins gelieerd aan organisaties die met deze problematiek te maken hebben of hierin geïnteresseerd zijn. Dit betreft zowel organisaties die de belangen behartigen van een specifieke gemeenschap die bovengemiddeld vaak te maken hebben met *hate crime* (bijvoorbeeld COC of Transgender Netwerk Nederland) als vertegenwoordigers vanuit de politie, het OM en algemene slachtofferhulporganisaties (bijvoorbeeld Slachtofferhulp Nederland, RADAR).

Er zijn in totaal 24 personen geïnterviewd op basis van een vooraf opgesteld, semigestructureerd interviewprotocol. Tijdens de interviews stonden de onderzoeksvragen 3, 4, 5 en 6 centraal, maar de experts werd eveneens gevraagd te reageren op buitenlandse

⁸⁰ J. Motmans, *Transfoob geweld en discriminatie van transgenders. Een infobrochure voor politiediensten en meldpunten*, Leuven: Provincie Vlaams-Brabant.

⁸¹ Zie <http://eprints.ucm.es/20207/>. Dit handboek beperkt zich mogelijk niet enkel tot intellectueel beperkte slachtoffers van *hate crimes*.

⁸² Hierbij speelden met name taalbarrières een rol, waardoor in beginsel alleen Engelstalige, Duitstalige en Franstalige literatuur in het onderzoek konden worden opgenomen.

best practices die in Nederland misschien ook van nut zouden kunnen zijn (onderzoeksvraag 7).

1.5.3. Rechtsvergelijkende studie

Onderzoeksvraag 7) beoogt in kaart te brengen hoe de andere landen met slachtoffers van *hate crime* omgaan. Bestaan er in buitenlandse jurisdicties speciaal beleid en *best practices* op dit gebied? En zo ja, betreft het hier dezelfde groepen slachtoffers? Dit rechtsvergelijkende gedeelte van het onderzoek is verricht met behulp van 1) een EU-brede, korte schriftelijke survey, aangevuld met 2) een meer uitgebreide beschrijving van het VK systeem op basis van (online) literatuur en vier interviews met experts op het gebied van dat systeem.

Uit een verkennende inventarisatie bleek namelijk al dat het Verenigd Koninkrijk een absolute koploper is op het gebied van specifieke maatregelen en speciale voorzieningen voor slachtoffers van *hate crime*. In een werkinstructie voor medewerkers van politie en justitie wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende typen slachtoffers, hun onderscheiden behoeften ten aanzien van de strafprocedure en de maatregelen die genomen dienen te worden om aan hun behoeften tegemoet te komen. Bovendien is in 2016 een nieuw nationaal actieplan van kracht geworden dat beoogt de aangiftebereidheid van slachtoffers van *hate crime* verder te doen toenemen, dat subsidies vrijmaakt voor de beveiliging van gebedshuizen en dat overheidsautoriteiten aanspoort meer overleg en contact te zoeken met bepaalde minderheidsgroeperingen. Kortom, slachtoffers van *hate crime* staan in het Verenigd Koninkrijk volop in de belangstelling en dit land zou derhalve een waardevolle inspiratiebron voor Nederlandse beleidsmakers kunnen zijn.

Hoewel de aanpak in overige EU landen minder uitgebreid en holistisch lijkt, zijn ook daar interessante ontwikkelingen gaande (zie paragraaf 1.4.3 hierboven). EU-breed rechtsvergelijkend onderzoek naar de speciale maatregelen ten behoeve van slachtoffers van *hate crime* binnen het strafproces en de hulpverlening ontbrak echter. Dankzij de korte survey is globaal in kaart gebracht wat de andere EU landen *hate crime* slachtoffers zoal bieden.

1.6. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de resultaten weergegeven van de systematische literatuurstudie naar de impact van *hate crimes* op de slachtoffers en hun ervaringen met het strafrechtssysteem. Dit hoofdstuk wordt gevolgd door een bespreking van de resultaten van de interviews met de Nederlandse *hate crime* experts in hoofdstuk 3. Aan de hand van interviews met experts met verschillende achtergronden krijgen we meer zicht op de behoeften van *hate crime* slachtoffers ten aanzien van het Nederlandse strafproces en de hulpverlening. Ook wordt in kaart gebracht welke (speciale) rechten en voorzieningen in Nederland reeds bestaan voor deze specifieke slachtoffergroep. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de resultaten van een rechtsvergelijkende survey naar (speciale) procedurele rechten en voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers in 21 EU lidstaten, gevolgd door een beschrijving van het VK beleid inzake *hate crime* slachtoffers in hoofdstuk 5. Het rapport besluit met een overzicht van de belangrijkste conclusies en enkele discussiepunten in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 2. Impact op en procedurele behoeften van *hate crime* slachtoffers

2.1. Inleiding

Alvorens in te gaan op de exacte behoeften van slachtoffers van *hate crime* ten aanzien van de Nederlandse strafprocedure, is het belangrijk eerst zicht te krijgen op datgene wat *hate crime* slachtoffers nu eigenlijk zo bijzonder maakt. Wat onderscheidt *hate crime* slachtoffers van “reguliere” slachtoffers? In de literatuur wordt gesuggereerd dat de impact van een algemeen delict met een discriminatoir motief op slachtoffers groter is dan die van een algemeen delict zonder discriminatoir oogmerk en deze grotere impact wordt veelal mede aangegrepen om een hogere straf te legitimeren in geval van *hate crimes*.⁸³ De ernst van de consequenties voor het slachtoffer wordt dus gebruikt om bepaalde (distributieve) uitkomsten van het strafproces – namelijk een hogere straf – te bewerkstelligen.

Maar een grotere impact op slachtoffers zou ook aanleiding kunnen vormen hen eveneens meer *procedurele* rechten toe te kennen dan reguliere slachtoffers. Immers, indien de primaire victimisatie bestaat uit een ernstig(er) delict, waar het slachtoffer ernstige(r) consequenties van ondervindt, dan is het gerechtvaardigd om hier ook tijdens de strafprocedure rekening mee te houden om zo de kans op secundaire victimisatie te verkleinen. Doorgaans worden slachtoffers van ernstige feiten immers met meer behoedzaamheid behandeld tijdens het strafproces – komen hen meer rechten en voorzieningen toe – dan slachtoffers van minder ernstige feiten.⁸⁴ Ook in EU verband zien we een tendens om slachtoffers van ernstige feiten meer rechten toe te kennen dan slachtoffers van lichte feiten.⁸⁵ Om deze reden is het interessant te bekijken wat de (empirische) literatuur ons leert over de impact van *hate crimes* op slachtoffers. De eerste centrale vraag van dit hoofdstuk (bestaande uit de tweede onderzoeksvraag van het rapport) luidt dan ook:

- 2) Wat is volgens de empirie in de literatuur de impact van een *hate crime* op de diverse typen slachtoffers, ook als het delict niet als zodanig wordt of is herkend?

Een tweede centrale vraag van dit hoofdstuk is welke (speciale) procedurele behoeften *hate crime* slachtoffers hebben ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulpverlening. Nu de Nederlandse literatuur op dit gebied in de kinderschoenen staat, zullen we ons ter inspiratie moeten richten op buitenlandse bronnen om zicht te krijgen op de problemen waar *hate crime* slachtoffers in het strafrechtssysteem of de hulpverlening tegenaan lopen.⁸⁶ Mogelijk ervaren

⁸³ Zie over het Amerikaanse systeem om zwaardere sancties op te leggen vanwege de (vermeend) grotere impact bijvoorbeeld F.S. Pezzella & M.D. Fetzer, ‘The likelihood of injury among bias crimes: An analysis of general and specific bias types’, *Journal of Interpersonal Violence*, 32(5), 2017, 703-729.

⁸⁴ In dit kader kan worden gedacht aan het toekennen van een speciale *case manager* vanuit Slachtofferhulp Nederland aan slachtoffers van ernstige feiten of aan het toekennen van spreekrecht aan slachtoffers van ernstige delicten (artikel 51e lid 1 Sv).

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 22 lid 3 van de EU Slachtofferlijn, waarin wordt bepaald dat in het kader van de individuele beoordeling “bijzondere aandacht uitgaat naar slachtoffers die aanzienlijke schade hebben geleden als gevolg van de ernst van het strafbare feit”.

⁸⁶ Wij zijn ons bewust van het feit dat een inventarisatie van *problemen* of knelpunten die slachtoffers ervaren tijdens het strafproces niet gelijk staat aan een inventarisatie van de *behoeften* van slachtoffers.

hate crime slachtoffers binnen het Nederlandse strafproces of de Nederlandse slachtofferhulpverlening vergelijkbare problemen als hun buitenlandse lotgenoten en kunnen we de buitenlandse bevindingen gebruiken om grip te krijgen op de Nederlandse context. De tweede centrale vraag van dit hoofdstuk is daarom:

3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?

2.2. Methodologie

De academische literatuur inzake *hate crime* slachtofferschap vertoont een zekere conjunctuurbeweging. Na een aanvankelijke piek in empirische studies tussen 1990-2000 leek de wetenschappelijke interesse in het onderwerp weer iets af te nemen in de periode tot 2010 om recent weer op te bloeien. Omdat een gestructureerd en *up to date* overzicht van al deze publicaties tot op heden ontbreekt, is besloten tot het verrichten van een systematische literatuurreview.

2.2.1. Inclusie- en exclusiecriteria

Omdat niet alle empirische literatuur inzake *hate crime* slachtofferschap voor de huidige studie relevant is, werd gewerkt met verschillende inclusie-en exclusiecriteria. Zo hebben we ons enkel gericht op de vijf discriminatiegronden die in de Nederlandse juridische context worden geschaard onder het concept *hate crime*: ras/ethniciteit/nationaliteit; religie/geloof; seksuele geaardheid; beperking; en genderidentiteit. Onderzoeken naar andere mogelijke discriminatiegronden, zoals sekse, immigratiestatus of dakloosheid werden niet geïncludeerd.⁸⁷ Hoewel er geen onderscheid werd gemaakt naar aard of ernst van het commune delict, zoals moord of doodslag, werden studies die zich exclusief richten op *hate speech* of discriminatie sec eveneens uitgesloten.

De review beoogde twee thema's in kaart te brengen. Ten eerste de psychosociale en gezondheid gerelateerde impact van *hate crime* op slachtoffers, bijvoorbeeld PTSS, letsel, angst, verlies van werk, veranderingen in de dagelijkse routine, impact op welzijn. Ten tweede de ervaringen van *hate crime* slachtoffers met het strafproces, inclusief het doen van aangifte, en slachtofferhulp. Vanwege deze focus op impact en ervaringen met het strafrechtstelsel werden pure prevalentie-studies ook niet meegenomen.

Dit alles leidde tot de volgende inclusiecriteria. De studies moesten: a) kwantitatieve data afkomstig van slachtoffers of politieregistratiebestanden bevatten, b) zijn verschenen in het

Veel heeft immers te maken met *verwachtingen* die het slachtoffer dienaangaande koestert. Omdat onderzoek dat zich specifiek richt op de procedurele behoeften of verwachtingen van *hate crime* slachtoffers ten aanzien van het strafproces doorgaans ontbreekt, hebben we toch gekozen voor een review van literatuur die de door slachtoffers ervaren knelpunten in beeld brengt. Hierbij beschouwen we de knelpunten als een indicatie voor de behoeften van slachtoffers, waarbij we ervan uitgaan dat slachtoffers behoefte hebben aan maatregelen die de knelpunten kunnen wegnemen of verminderen.

⁸⁷ Althans, voorzover deze gronden uit alle onderzoeken te "filteren" waren. Soms werd *hate crime* geaggregeerd weergegeven.

Nederlands of in het Engels; c) *hate crime* slachtofferschap op basis van tenminste één van de vijf discriminatiegronden beslaan; d) de psychosociale of gezondheidsgevolgen van *hate crime* slachtofferschap beschrijven; of e) de ervaringen van *hate crime* slachtoffers met het strafrechtssysteem of slachtofferhulp betreffen.

Studies werden juist niet meegenomen (exclusiecriteria) indien: a) de daders of verdachten centraal stonden; b) het kwalitatieve of normatieve studies betrof; of c) enkel de aard en omvang (prevalentie) van *hate crime* slachtofferschap werden bestudeerd in plaats van de impact van *hate crime* op slachtoffers of de ervaringen van slachtoffers met het strafrechtssysteem.

Verder werden zowel studies verschenen in academische literatuur (bijvoorbeeld *peer-reviewed* tijdschriften) als “grijze” literatuur (bijvoorbeeld overheidsrapporten) geïnccludeerd, al zal de keuze van de geraadpleegde databestanden (zie §2.2) waarschijnlijk tot gevolg hebben gehad dat vooral academische literatuur werd gevonden.

De Engelstalige studies zijn gezocht via de hieronder beschreven systematische review. De Nederlandstalige publicatie is echter gevonden via een *random search*. Omdat er in Nederland nog niet veel onderzoek is verricht op dit specifieke terrein, gaf deze ongestructureerde zoektocht toch een compleet beeld.

2.2.2. Geraadpleegde databases en gebruikte zoektermen

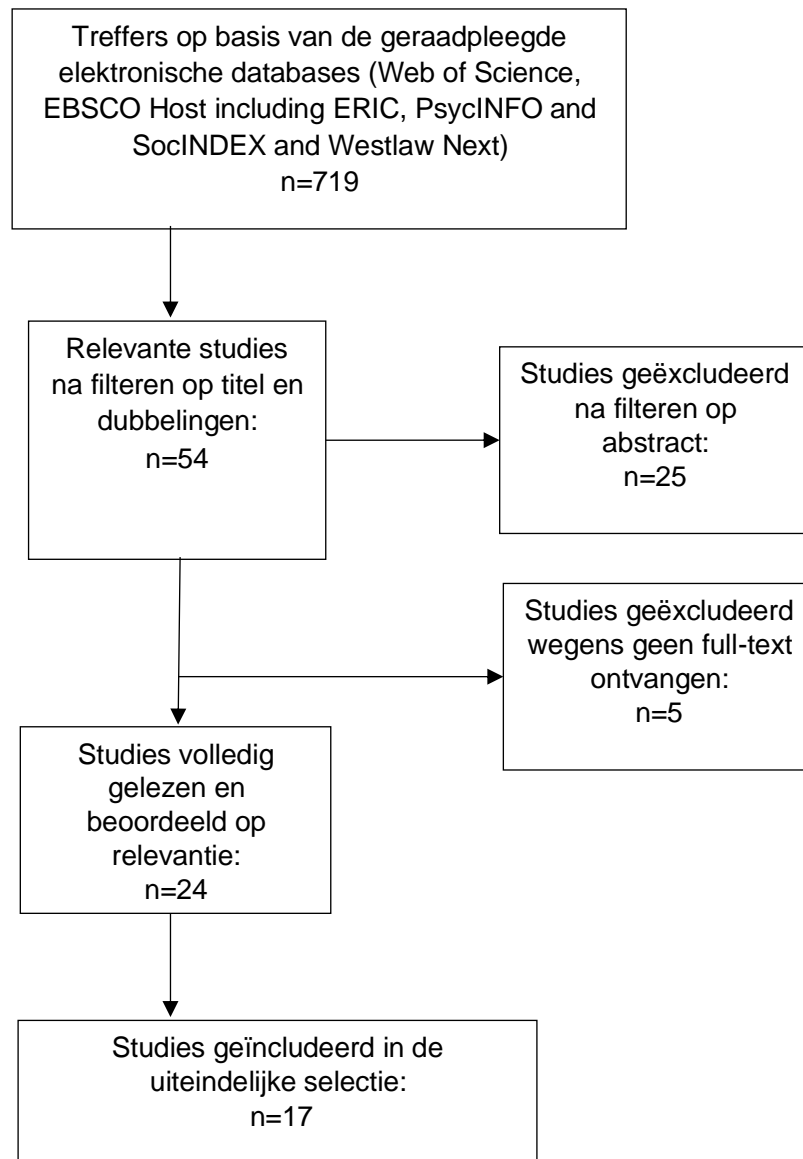
Om relevante Engelstalige studies te zoeken werden verschillende elektronische databases geraadpleegd. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van Web of Science, EBSCO Host (inclusief ERIC, PsycINFO en SocINDEX) en Westlaw Next. Via de “onderwerpen” zoekbalk van de databases werd gezocht op de volgende woorden of combinaties van woorden: (“bias crime” OR “hate crime”) AND “victim” AND (“criminal justice” OR “legal system” OR “criminal proceedings” OR “court system” OR “police” OR “prosecut*”) AND (“impact” OR “consequence” OR “evaluat*” OR “statis*” OR “effect*” OR “experience” OR “stress*” OR “well-being” OR “health” OR “distress*” OR “trauma” OR “PTSD” OR “emotion*” OR “posttraumatic” OR “secondary vict*”). In de periode november tot en met december 2018 is in bovengenoemde databases gezocht naar relevante studies.

2.2.3. Bruto en netto aantal studies

Bovenstaande *search string* leverde in totaal 719 treffers op. Na het verwijderen van dubbele treffers werd dit aantal verder gereduceerd door de titels van de overgebleven studies af te zetten tegen de inclusie- en exclusiecriteria. De overgebleven 54 studies werden vervolgens in Endnote bewaard, waarna de titels plus samenvattingen door twee onderzoekers, onafhankelijk van elkaar, werden bestudeerd om te kijken of de studies in aanmerking kwamen voor volledige (*full-text*) lezing. Beide selecties werden vergeleken en in geval van twijfel werd de gehele tekst doorgenomen om te zien of het artikel voor inclusie in aanmerking kwam. Van de meeste studies waren de volledige teksten beschikbaar via de geraadpleegde databases of via een IBL aanvraag.⁸⁸ In een enkel geval moest de volledige tekst worden

⁸⁸ IBL staat voor het *Inter Library Loan* systeem van de Nederlandse universitaire bibliotheken en enkele overheidsorganisaties.

opgevraagd bij de auteurs. In 5 gevallen is het niet gelukt om de volledige tekst van een studie te bemachtigen en werd de studie als gevolg daarvan alsnog uitgesloten van de review. In totaal werden 24 studies volledig gelezen om te zien of ze voldeden aan de inclusiecriteria. Dit resulteerde in een selectie van 17 artikelen. Het nalezen van het notenapparaat en de literatuurlijsten van deze studies leverde geen artikelen op die tijdens de eerste selectie waren gemist.



Dit bracht het totaal aantal geïnccludeerde Engelstalige studies via de gestructureerde review op 17. Samen met 1 Nederlandstalige studie via de *random search* komt het totaal aantal geïnccludeerde studies op 18.⁸⁹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van deze studies.

⁸⁹ Na afloop van het onderzoek is overigens nog een interessante studie verschenen: Paterson, J. L., Brown, R., & Walters, M. A. (2019). The short and longer term impacts of hate crimes experienced directly, indirectly, and through the media. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 45, 994-1010. Deze is echter niet meer meegenomen in de beschrijving van de resultaten.

Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, waarbij met name aandacht zal worden besteed aan resultaten met mogelijke implicaties voor de procedurele behoeften van slachtoffers.

2.3. Impact van hate crime

Voordat we overgaan tot inhoudelijke bespreking van de bevindingen, moeten we eerst benadrukken dat de studies dikwijls lastig onderling te vergelijken zijn. Er bestaat bijvoorbeeld een grote variatie voor wat betreft de operationalisering van het concept *hate crime*, de onderzochte discriminatiegronden en het onderzoeksdesign (zie bijlage 2). Dit alles noopt tot de nodige voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten. Verder kunnen de studies naar de impact van *hate crime* slachtofferschap grofweg worden onderverdeeld in studies die enkel slachtoffers van *hate crime* hebben bevraagd, studies die eveneens een controlegroep van reguliere slachtoffers hebben onderzocht en – meer recent – studies die oog hebben voor de heterogeniteit van de ervaringen van de verschillende groepen *hate crime* slachtoffers en slachtoffers die worden belaagd vanwege meerdere discriminatiegronden (intersectionele *hate crime*).

2.3.1. Impact op hate crime slachtoffers

Wanneer we kijken naar de studies die enkel (bepaalde groepen) *hate crime* slachtoffers hebben ondervraagd, dan valt op dat ze *zonder uitzondering* melding maken van een significante impact op de psychosociale en mentale gezondheid van vaak grote groepen slachtoffers.

In de studie van Chakraborti, Garland en Hardy onder 1106 slachtoffers van *hate crime* gaf bijvoorbeeld slechts 5% van de respondenten aan dat zij *geen* last hadden ondervonden als gevolg van het delict.⁹⁰ De overige slachtoffers gaven aan dat zij als gevolg van het delict last hadden van angstgevoelens, depressies en dat zij soms overgingen tot vergaande *coping strategies*, zoals het veranderen van hun uiterlijke kenmerken, hun werkroutine of hun gedrag in het openbaar.

Ook een steekproef van 350 Amerikaanse, Canadese en Nieuw-Zeelandse LGB jongeren onder de 21 jaar toonde dat het ervaren van verbaal geweld vanwege hun seksuele geaardheid tijdens hun *highschool* periode een voorspeller was van huidige traumatische stress symptomen.⁹¹

Een studie onder 515 transgenders in San Francisco toonde aan dat de kans dat transgenders een zelfmoordpoging doen hoger is dan gemiddeld.⁹² Onder de risicofactoren die verband hielden met het doen van een poging tot zelfmoord bevonden zich ook ervaringen met verbaal

⁹⁰ Chakraborti, Garland & Hardy (2014).

⁹¹ Al melden de auteurs dat er sprake is van een “bescheiden” verband. Slechts 9% van de variantie in mentale gezondheid symptomatiek werd door het verbale geweld verklaard (A.R. D’Augelli, N.W. Pilkington & S.L. Herschberger, ‘Incidence and mental health impact of sexual orientation victimization of lesbian, gay, and bisexual youths in High School’, *School Psychology Quarterly* 7(2), 2002, 148-167).

⁹² K. Clemens-Nolle, R. Marx & M. Katz, ‘Attempted suicide among transgender persons’, *Journal of Homosexuality* 51(3), 2006, 53-69.

en fysiek geweld vanwege iemands genderidentiteit. Transgenders die dergelijk geweld hadden ervaren deden vaker een poging tot zelfmoord dan transgenders die dit niet hadden ervaren: 34% tegen 21% in geval van verbaal geweld en 49% tegen 23% in geval van fysiek geweld.⁹³ Een studie onder 521 LHBTQ+ personen die tevens lid waren van de BDSM gemeenschap vond echter geen direct verband tussen *hate crime* slachtofferschap en het risico op poging tot zelfmoord.⁹⁴

Een recente Nederlandse studie onder 390 (1^e survey) en 279 (2^e survey) LHBT respondenten toonde aan dat ook in Nederland *hate crimes* tegen de LHBT-gemeenschap veel voorkomt. Maar liefst 60 van de 390 deelnemers (15%) aan de 1e survey en 84 van de 286 deelnemers (29%) aan de 2e survey hadden gedurende de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek te maken gehad met een vorm van LHBT-gerelateerd geweld en/of discriminatie.⁹⁵ Vergeleken met de respondenten die niet waren gediscrimineerd in het voorgaande jaar, scoorden de discriminatie-slachtoffers significant lager op het gebied van welzijn. Zij hadden meer last van stressgevoelens en gevoelens van depressie en waren minder tevreden met hun (kwaliteit van) leven.

Nu was het verband tussen *hate crime* slachtofferschap en negatieve mentale symptomen, zoals angst, depressie of stress, al enige tijd bekend. Relatief nieuw is echter de ontdekking van de mediërende rol die *internalized sexual minority specific stress* hierbij kan spelen. Burks e.a. toonden in een studie onder 336 respondenten aan dat *hate crime* slachtofferschap samenhang met geïnternaliseerde zorgen om de acceptatie van iemands LGB-identiteit en een negatief zelfbeeld vanwege iemands seksuele geaardheid. Deze twee factoren – deel uitmakend van het overkoepelende concept *internalized sexual minority specific stress* – hingen op hun beurt weer samen met psychiatrische klachten of symptomen. Deze bevindingen kunnen implicaties hebben voor de psychosociale hulpverlening aan (LHB) slachtoffers van *hate crime*.⁹⁶

2.3.2. Impact in vergelijking met “reguliere” slachtoffers (controlegroep)

In bovenstaande studies was de groep respondenten vaak beperkt tot (bepaalde groepen) slachtoffers van *hate crime*. Hierdoor is het lastig te achterhalen of de negatieve consequenties het specifieke gevolg zijn van *hate crime* slachtofferschap of dat misdaadslachtoffers in het algemeen vergelijkbare consequenties ervaren. Om dit te onderzoeken betrekken meer recente studies dikwijls ook een controlegroep, bestaande uit reguliere slachtoffers, in hun onderzoek.⁹⁷ Wanneer dan significante verschillen worden gevonden tussen de impact van het delict op *hate crime* slachtoffers en de – baseline – impact op reguliere slachtoffers, dan kan dat verschil mogelijk worden toegeschreven aan de

⁹³ In het geval van slachtofferschap van fysiek *hate crime* geweld bleef deze correlatie zelfs in stand wanneer werd gecontroleerd voor andere variabelen. Daarmee is slachtofferschap van fysiek *hate crime* geweld een zelfstandige risicofactor van pogingen tot zelfmoord onder transgenders.

⁹⁴ Wel werden interactie effecten gevonden tussen bijvoorbeeld *hate crime* slachtofferschap en PTSS en risico op zelfmoord (R.J. Cramer, S. Wright, M.M. Long, N.D. Kapusta, M.R. Nobles, T.M. Gemberling & H.J. Wechsler, 'On *hate crime* victimization: Rates, types, and links with suicide risk among sexual orientation minority special interest group members', *Journal of Trauma and Dissociation* 19(4), 2018, 476-489.

⁹⁵ A.R. Feddes & K.J. Jonas, *LGBT hate crime, psychological well-being, and reporting behaviour: LGBT community and police perspectives*, Amsterdam: Amsterdam University, 2016.

⁹⁶ Denk hierbij bijvoorbeeld aan *affirmative therapy* gericht op (zelf)acceptatie.

⁹⁷ Soms is er zelfs een controlegroep van niet-slachtoffers.

specifieke aard van het delict. Het geeft de *extra* schade weer die wordt veroorzaakt door het discriminatoire karakter van hate crimes.

Uit de gevonden empirische studies met een controlegroep blijkt dat de gevolgen van *hate crimes* doorgaans ernstiger en langduriger zijn dan de gevolgen van commune delicten zonder discriminatie-aspect. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat een *hate crime* een directe aanval betekent op de manier waarop slachtoffers leven of de gemeenschap waartoe zij behoren, hetgeen *hate crimes* persoonlijker maakt dan andere delicten en meer stress veroorzaakt bij de slachtoffers.⁹⁸ Mogelijk draagt ook het feit dat hate crime slachtoffers in zekere zin “inwisselbaar” zijn bij aan de grotere impact van het delict. De daders mikken hun pijlen niet zozeer op het individuele slachtoffer, maar op een willekeurig slachtoffer vanwege diens lidmaatschap van een bepaalde groep. Dit zorgt bij de *hate crime* slachtoffers mogelijk voor meer gevoelens van angst en machteloosheid: Zij kunnen voor hun gevoel weinig doen om toekomstige delicten te voorkomen.⁹⁹

Zo toonde een grootschalige Amerikaanse studie onder 2259 lesbiennes, homoseksuelen en biseksuelen aan dat *hate crime* slachtofferschap wel degelijk ernstiger is dan slachtofferschap zonder discriminatoir aspect.¹⁰⁰ De eerstgenoemde groep had vaker last van depressieve gevoelens, woede, stress en angst en deze negatieve gevoelens duurden ook langer dan in het geval van respondenten wier slachtofferschap niet gerelateerd was aan hun seksuele gerichtheid.

In de studie van McDevitt e.a. werden slachtoffers van mishandeling met een discriminatieaspect vergeleken met een controlegroep van slachtoffers die eveneens mishandeld waren, maar dan zonder discriminatoir motief.¹⁰¹ De resultaten toonden aan dat de discriminatieslachtoffers zich significant vaker onveilig voelden na het incident dan reguliere slachtoffers (59% tegen 46%). Bovendien behaalden de *hate crime* slachtoffers significant hogere scores op de *Impact of Event Scale*. Ze moesten bijvoorbeeld vaker ongewenst denken aan het incident, hadden vaker moeite zich te concentreren en hadden langer nodig om over het incident heen te komen. Voorts rapporteerden de *hate crime* slachtoffers vaker dat ze sinds het incident hun baan hadden verloren (50% tegen 34%) of dat ze last hadden van gezondheidsproblemen (48% tegen 32%).¹⁰² Daarentegen liepen reguliere slachtoffers weer vaker fysiek letsel op tijdens het incident.

Ook Benier komt tot de conclusie dat *hate crime* slachtofferschap een grotere impact heeft vanwege “de gerichte natuur van het incident”. In “*The harms of hate*” vergelijkt Benier de mate waarin *hate crime* slachtoffers, slachtoffers van andere misdrijven en niet-slachtoffers verschillen in de manier waarop ze deelnemen aan het gemeenschapsleven in hun

⁹⁸ Zie N. Chakraborti, J. Garland & S. Hardy, *The Leicester Hate Crime Project: Findings and Conclusions*, Leicester: University of Leicester 2014.

⁹⁹ Zie ook McDevitt e.a. (2001).

¹⁰⁰ G.M. Herek, J.R. Gillis & J.C. Cogan, ‘Psychological sequelae of hate-crime victimization among lesbian, gay, and bisexual adults’, *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 67(6), 1999, 945-951. Overigens onderzochten Herek e.a. slachtoffers van *assault*. Mogelijk komt dit niet een op een overeen met de Nederlandse strafrechtelijke definitie van mishandeling.

¹⁰¹ J. McDevitt, J. Balboni, L. Garcia & J. Gu, ‘Consequences for victims. A comparison of bias- and non-bias-motivated assaults’, *American Behavioral Scientist*, 45(4), 2001, 697-713.

¹⁰² Let wel, de onderzoekers vonden een correlatie tussen *hate crime* slachtofferschap en het verlies van werk of gezondheidsklachten, niet per se een oorzakelijk verband.

woonomgeving.¹⁰³ Gebaseerd op een survey van 4396 inwoners verspreid over 148 buurten in het Australische Brisbane, concludeert ze dat respondenten die in hun woonomgeving te maken hebben gehad met *hate crime* zich doorgaans minder veilig voelen dan slachtoffers van reguliere delicten of niet-slachtoffers; dat ze geloven dat hun buurt minder tolerant is ten aanzien van diversiteit; dat ze minder interactie hadden met hun buurtgenoten; dat ze minder vrienden in hun buurt hadden wonen en dat ze minder “gehecht” waren aan hun buurt. Naast psychologische effecten, kan *hate crime* slachtofferschap dus ook negatieve gevolgen hebben op iemands sociale interactie met de woonomgeving, met alle gevolgen – bijvoorbeeld voor de sociale cohesie in een buurt – van dien.

2.3.3. Heterogene en intersectionele *hate crime* slachtoffers

Hoewel *hate crime* slachtoffers gemiddeld genomen meer negatieve (psychologische) gevolgen ondervinden als gevolg van hun slachtofferschap in vergelijking met reguliere slachtoffers, benadrukken Igansky en Lagou juist de *heterogeniteit* van *hate crime* slachtoffers onderling en de verschillen in impact die een incident op hen kan hebben.¹⁰⁴ Op basis van data afkomstig van de *Crime Survey for England and Wales* concluderen zij dat er ook sprake is van diversiteit tussen slachtoffers van (gepercipieerde) racistische misdrijven in de manier waarop hun mentale gezondheid is beïnvloed door het incident. Hoewel de slachtoffers van racistische misdrijven – als een groep – vaker dan slachtoffers zonder racistisch motief aangaven dat zij een emotionele reactie hadden als gevolg van het incident en dat zij vanwege het incident “heel erg” aangedaan waren, vertoonden niet alle *hate crime* slachtoffers dezelfde reacties. Zo kwamen enkel “geëxternaliseerde” reacties (woede, irritatie) vaker voor bij mannelijke slachtoffers, bij jongere slachtoffers, bij blanke slachtoffers, bij slachtoffers van vermogensdelicten en bij slachtoffers die slechts één racistisch incident hadden ervaren. Enkel “geïnternaliseerde” reacties (angst, paniekaanvallen, huilen, depressie, slaapproblemen, verlies van zelfvertrouwen) werden weer vaker waargenomen bij vrouwen, slachtoffers tussen de 30 en 59 jaar en slachtoffers van geweld of bedreiging. Een combinatie van geëxternaliseerde en geïnternaliseerde reacties kwamen vaker voor bij vrouwen, niet-blanke slachtoffers, slachtoffers uit lagere inkomenscategorieën en slachtoffers van een reeks incidenten. Kijkend naar alleen al de variatie in reacties die bestaat tussen slachtoffers van racistische misdrijven, vermoeden de auteurs dat er ook aanzienlijke verschillen zullen bestaan in de manier waarop slachtoffers van *hate crime* gebaseerd op religie, seksuele geaardheid of beperking worden beïnvloed door het incident.

Op basis van data uit het Amerikaanse *National Incident Based Reporting System* trachtten Pezzella en Fetzer te achterhalen in hoeverre de verschillende discriminatiegronden (ras, etniciteit, seksuele geaardheid, religie of beperking) gerelateerd waren aan verschillende vormen van fysiek letsel als gevolg van *hate crime* slachtofferschap. Net als in andere studies, werd geen verschil gevonden in (de ernst van het) letsel tussen de totale groep *hate crime* slachtoffers en reguliere slachtoffers. Echter, wanneer werd gekeken naar de specifieke discriminatiegronden, bleek dat mishandeling op basis van racisme tegen blanke slachtoffers of mishandeling tegen lesbische slachtoffers vaker resulteerde in ernstig letsel dan mishandeling tegen een regulier slachtoffer. *Hate crimes* gebaseerd op racisme tegen zwarte

¹⁰³ Benier nam in haar studie enkel *hate crime* slachtofferschap als gevolg van ras, etniciteit, religie of nationaliteit van het slachtoffer mee.

¹⁰⁴ P. Iganski & S. Lagou, ‘Hate crimes hurt some more than others: Implications for the just sentencing of offenders’, *Journal of Interpersonal Violence* 30(10), 2015, 1696-1718.

slachtoffers resulteerden echter weer minder vaak in ernstig letsel in vergelijking met reguliere slachtoffers.¹⁰⁵ Pezzella en Fetzer concluderen dan ook: *that bias crimes do hurt more, and certain groups experience bias crimes more than others, and more severely than others*. Als gevolg van de gevonden resultaten raden de auteurs dan ook aan om in toekomstig onderzoek meer te differentiëren al naargelang het type hate crime. Hierbij moeten we verder kijken dan de hoofdcategorieën van discriminatiegronden, maar dienen we ook binnen deze gronden alert te zijn op verschillen (*within group differences*).

Ook Williams en Tregidga vergeleken de variatie in impact van *hate crime* slachtofferschap op maar liefst zeven verschillende typen slachtoffers.¹⁰⁶ Op basis van het grootschalige *All Wales Hate Crime Project* onderzochten ze de impact van *hate crimes* op grond van een beperking, ras/etniciteit, religie/geloofsovertuiging, seksuele geaardheid, transgender status of genderidentiteit, leeftijd en sekse. Ze toonden aan dat de psychische en fysieke impact van *hate crime* verschilt per type slachtoffer. Zo vertoonden transgender slachtoffers en – in mindere mate – slachtoffers met een beperking vaker dan andere groepen zowel mentale als fysieke reacties.¹⁰⁷ Dit wijst er volgens de auteurs op dat deze twee groepen mogelijk meer te lijden hebben van *hate crime*, dan slachtoffers die zijn aangevallen vanwege andere discriminatiegronden. Slachtoffers van sekse-gerelateerde *hate crime* hadden daarentegen vaker dan andere groepen enkel last van psychische gevolgen, terwijl slachtoffers van racistische *hate crimes* vaker enkel fysieke reacties vertoonden. Ten aanzien van de transgenders en slachtoffers met een beperking wezen de data ook nog uit dat zij vaker dan anderen te maken hadden gehad met herhaald slachtofferschap. Transgenders hadden daarnaast ook vaker last van suïcidale gedachten. Volgens de auteurs is er bij deze groepen mogelijk sprake van een interactie effect van *hate crime* slachtofferschap en reeds bestaande persoonlijke of sociale factoren, zoals afwezigheid van een sociaal netwerk of sociale exclusie.

Een andere nieuwe onderzoekslijn ziet op slachtoffers van *hate crime* die tot meerdere (sociaal) kwetsbare (minderheids)groeperingen behoren – bijvoorbeeld Marokkaanse LHBTI – en die, bijgevolg, *hate crime* gebaseerd op meerdere discriminatoire motieven ervaren. Kwantitatieve studies naar dit soort “intersectioneel” geweld zijn zeldzaam, maar een recente slachtofferstudie onder 2853 Zweedse studenten wees uit dat respondenten die behoorden tot meerdere sociaal kwetsbare groeperingen weliswaar even vaak te maken hadden met herhaald *hate crime* slachtofferschap als respondenten die behoorden tot één kwetsbare groepering, maar dat de eerste groep wel meer te maken had met geweld vanwege meer dan één aspect van hun identiteit.¹⁰⁸ Zo werden sommigen gedurende één incident bijvoorbeeld bedreigd vanwege hun huidskleur en hun seksuele geaardheid. Ongeveer 1 op de 5 zelfbenoemde *hate crime* slachtoffers had te maken gehad met meerdere discriminatoire motieven.

¹⁰⁵ Daarentegen hadden zwarte slachtoffers in het algemeen vaker last van ernstig letsel in vergelijking met blanke slachtoffers.

¹⁰⁶ M.L. Williams & J. Tregidga, ‘Hate crime victimization in Wales. Psychological and physical impacts across seven hate crime victim types’, *British Journal of Criminology*, 54, 2014, 946-967.

¹⁰⁷ Hierbij bestonden de fysieke reacties uit ‘made me verbally retaliate’, ‘made me physically retaliate’ en ‘made me hostile towards others’.

¹⁰⁸ De kans om op meerdere gronden te worden gediscrimineerd nam overigens pas toe wanneer een respondent tot drie of meer sociaal kwetsbare groepen behoorde, niet wanneer hij of zij tot twee kwetsbare groepen behoorde.

Interessant voor de huidige studie was de hypothese van de onderzoekers dat deze “intersectionele” slachtoffers waarschijnlijk minder vaak aangifte zouden doen van hun ervaringen. Deze verwachting was gebaseerd op het feit dat het Zweedse strafrechtssysteem, net als het Nederlandse, werkt met een beperkt aantal onderscheiden discriminatiegronden. Slachtoffers die te maken hadden met *hate crime* gebaseerd op meerdere gronden, zouden mogelijk minder snel aangifte doen van hun ervaringen, omdat het intersectionele geweld niet correspondeert met de juridische werkelijkheid. In het Zweedse systeem staan namelijk niet meerdere, maar telkens slechts één discriminatiegrond centraal. De data toonden echter dat intersectionele *hate crime* slachtoffers juist *vaker* aangifte deden dan de slachtoffers die vanwege één motief werden belaagd.¹⁰⁹

2.4. Ervaringen met het strafrechtssysteem en de hulpverlening

Slachtoffers van *hate crimes* hebben niet alleen te maken met ernstiger gevolgen, ze zijn ook minder tevreden over hun ervaringen met het strafrechtssysteem. Uit de *Crime Survey for England and Wales* bleek bijvoorbeeld dat slachtoffers van *hate crime* minder tevreden waren over de manier waarop de autoriteiten hun zaak hadden behandeld: slechts 52% van de *hate crime* slachtoffers was tevreden, tegenover 73% gewone slachtoffers.¹¹⁰ In vergelijking met deze andere slachtoffers (89%), voelde een kleiner percentage (79%) van de *hate crime* slachtoffers zich respectvol behandeld door de politie.

Het risico op secundaire victimisatie vanwege hun deelname aan het strafproces is dan ook groot voor deze groep slachtoffers.¹¹¹ Empirisch onderzoek naar *hate crime* toont aan dat de problemen van slachtoffers met het strafproces zich veelal concentreren rondom de volgende thema's:

Lage aangiftebereidheid. Veel slachtofferstudies onder *hate crime* slachtoffers concluderen dat deze specifieke slachtoffergroep een (nog) lagere aangiftebereidheid heeft dan andere slachtoffergroepen.¹¹² In het *Leicester Hate Crime Project* had minder dan één op de vier respondenten (24%) aangifte gedaan, terwijl slechts 3% zich had gemeld bij

¹⁰⁹ Overigens kan deze uitkomst (deels) verklaard worden door het feit dat de beide groepen te maken hadden met andere soorten geweld. Zo kwam seksueel geweld veel vaker voor in de groep die te maken had met één discriminatoir motief, terwijl de intersectionele slachtoffers relatief vaker te maken hadden met gewelds- en vermogensdelicten. Seksueel geweld staat in het algemeen bekend om een lage aangiftebereidheid, terwijl gewelds- en vermogensdelicten weer een hogere *reporting rate* kennen. Ook zou het zo maar kunnen dat veel slachtoffers niet op de hoogte zijn van de juridische bijzonderheden van de nationale *hate crime* definitie en werd de hypothese ook om die reden niet bevestigd.

¹¹⁰ H. Corcoran & K. Smith, *Hate Crimes, England and Wales, 2015/16*, London: Home Office, 2016.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld J. Parsons & T. Bergin, 'The impact of criminal justice involvement on victims' mental health', *Journal of Traumatic Stress*, 23, (2), 2010, 182–188; K.T. Berrill & G.M. Herek, 'Primary and secondary victimization in anti-gay hate crimes', *Journal of Interpersonal Violence*, 5(3), 1990, 401-413.

¹¹² Voor Nederland, zie bijvoorbeeld Feddes & Jonas (2016) onder LHBT slachtoffers van *hate crime* en hun aangiftegedrag. Zie ook K. Christmann & K. Wong, 'Hate crime victims and hate crime reporting: Some impertinent questions', in N. Chakraborti (ed), *Hate Crime: Concepts, Policy, Future Directions*, London: Routledge, pp. 194-208; Chakraborti, Garland & Hardy (2014); N. Chakraborti & S. Hardy, *LGB&T Hate Crime Reporting: Identifying Barriers and Solutions*, London: Equality and Human Rights Commission, 2015; FRA (2013). Herek, Cogan & Gillis (1999).

Slachtofferhulp.¹¹³ In de Hertfordshire en West Midlands studies verklaarde 86% respectievelijk 76% van de respondenten dat het onwaarschijnlijk was dat zij verbaal geweld zouden aangeven bij de politie. De percentages lagen met 51% en 49% wel hoger indien het geweld bestond uit *harassment*, maar nog steeds geven ze blijk van een lage aangiftebereidheid.

De redenen om *hate crime* incidenten niet te melden of aan te geven bij de politie variëren. Sommige slachtoffers hebben er geen behoefte aan, omdat ze er zelf of met hulp van anderen al uit zijn gekomen of omdat ze het incident niet ernstig genoeg vinden. Anderen zijn bang niet serieus te worden genomen, ze schamen zich, zijn bang te worden ge-out of vrezen vergeldingsmaatregelen.¹¹⁴ Veel slachtoffers beschouwen het als een vorm van tijdsverspilling, omdat de politie de ernst en omvang van het probleem niet zou onderkennen of omdat ze andere – makkelijker – zaken zou prioriteren. Eerdere negatieve ervaringen met de politie werden ook genoemd als reden om af te zien van het doen van aangifte. Deze negatieve ervaringen kunnen het slachtoffer zelf betreffen, maar ook ervaringen van anderen uit dezelfde gemeenschap. Een ander kritiekpunt betrof het gebrek aan achtergrondkennis en training van agenten op het gebied van *hate crime*. Weer andere slachtoffers hebben *hate crimes* inmiddels zo genormaliseerd dat ze menen dat er geen sprake is van een strafbaar feit of ze beschouwen de incidenten als een *'fact of life'*.¹¹⁵

Verscheidene groepen slachtoffers hebben daarnaast ook nog andere, groep-specifieke redenen om geen aangifte te doen. In het geval van verstandelijk beperkte slachtoffers van *hate crime* speelt de vrees niet te worden geloofd door de politie vanwege de beperking bijvoorbeeld een rol.¹¹⁶ En slachtoffers uit minderheidsgroeperingen kunnen juist extra wantrouwend staan tegenover de politie, vanwege eerdere negatieve ervaringen met de politie (bijvoorbeeld etnisch profileren).¹¹⁷

¹¹³ Zie de overzichtstudie van Chakraborti (2018) waarin hij de resultaten van vier kwantitatieve studies inzake *hate crime* slachtofferschap bespreekt.

¹¹⁴ Chakraborti, Garland & Hardy (2014); Chakraborti & Hardy (2015). Vergelijkbare argumenten werden ook gevonden in de studie van Walfield, Socia en Powers naar slachtoffers van *hate crimes* vanwege hun religie of geloofsovertuiging (S.M. Walfield, K.M. Socia & R.A. Powers, 'Religious motivated hate crimes: Reporting to law enforcement and case outcomes', *American Journal of Criminal Justice*, 42, 2017, 148-169). Slechts 41,3% (n=90) van de religieuze *hate crime* slachtoffers had hiervan aangifte gedaan bij de politie. Degenen die geen aangifte hadden gedaan deden dit niet omdat ze geloofden dat de politie hen niet kon of wilde helpen (39,1%); omdat ze er op een andere manier mee om waren gegaan (29,7%); omdat ze het incident niet belangrijk genoeg vonden (23,4%); of omdat ze bang waren voor wraak vanuit de dader of anderen (9,4%).

¹¹⁵ Ook professionals, zoals officieren van justitie, rechtbankmedewerkers, de politie en anti-discriminatie NGO's herkennen deze problematiek en de redenen om geen aangifte te doen. Zie het grootschalige FRA onderzoek onder 263 professionals uit verscheidene EU lidstaten (FRA, *Ensuring justice for hate crime victims: Professional perspective*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016).

¹¹⁶ Zie FRA (2015), p. 5: "According to British research, people with disabilities may decide not to report *hate crimes* for fear of the possible consequences, concerns they will not be believed, or fear of recrimination. Other reasons often given include the belief the crime may not be regarded as serious enough, or that the complaint would not be believed because of the victim's disability."

¹¹⁷ Dit blijkt bijvoorbeeld uit Chakraborti & Hardy (2015). In de Voortgangsnotitie Nationaal Actieplan tegen Discriminatie wordt ook melding gemaakt van barrières die islamitische slachtoffers van discriminatie ervan weerhouden zich bij de politie te melden (zie Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 april 2018). Zo ook I. Andriessen, H. Fernee & K. Wittebrood, *Ervaren discriminatie in Nederland*, Den Haag: SCP, 2014.

Daarnaast worden ook ten aanzien van de aangiftebereidheid *within group* verschillen gevonden, dus verschillen in mate van aangiftebereidheid van de groep slachtoffers binnen één discriminatiegrond. Op basis van een – relatief kleine – dataset van *hate crime* slachtoffers met een beperking constateert McDonald bijvoorbeeld dat slachtoffers met een verstandelijke beperking of mentale gezondheidsproblemen zich sneller tot de politie wenden dan slachtoffers met een fysieke beperking. Deze laatste groep richt zich eerder tot zogenaamde *local city councils*.¹¹⁸

Beperkte toegang tot voorzieningen. Naast de lage aangiftebereidheid zijn er ook andere factoren die ervoor zorgen dat slachtoffers van *hate crime* in mindere mate toegang tot het recht of hulpvoorzieningen hebben. Allereerst is er de onbekendheid onder de slachtoffers zelf. Zo weten sommigen niet dat ze slachtoffer van een *hate crime* zijn en hebben ze ook weinig zicht op de specifieke (hulp)voorzieningen die hen ter beschikking staan.¹¹⁹ Wortley ontdekte bijvoorbeeld dat *hate crime* slachtofferschap op basis van ras, in combinatie met een lagere sociale klasse of beperkte “*linguistic ability*”, een belemmering kan vormen voor de toegang tot “*high quality justice services*”.¹²⁰ Andere slachtoffers hadden de behoefte om juist niet “belaagd” te worden door allerlei organisaties.¹²¹

Bij slachtoffers met een verstandelijke beperking kan meespelen dat zij niet op de hoogte zijn van het bestaan van bepaalde voorzieningen of dat het zelfstandig aanvragen van dergelijke voorzieningen voor hen te hoog gegrepen is.¹²² McDonald identificeert daarnaast ook nog andere barrières voor *hate crime* slachtoffers met een (verstandelijke) beperking binnen het strafrechtstelsel.¹²³

- 1) De attitudes van de politie aangaande getuigenverklaringen van mensen met een (verstandelijke) beperking. Volgens McDonald is de politie onvoldoende toegerust op het verkrijgen van een goede getuigenverklaring van een slachtoffer met een verstandelijke beperking. Agenten weten niet hoe ze moeten omgaan met de complexiteiten van het horen van deze specifieke slachtoffergroep. Hierdoor voelen slachtoffers zich niet serieus genomen en wordt de strafrechtelijke reactie op *hate crimes* belemmerd. Zo resulteert de aangifte van een verstandelijk beperkt persoon minder vaak in vervolgonderzoek. De zaken die worden aangebracht door mensen

¹¹⁸ S.J. McDonald, ‘Community fear and harassment: learning difficulties and hate crime incidents in the North-East of England’, *Disability & Society* 30(3), 2015, 353-367.

¹¹⁹ S. Hardy & N. Chakraborti, *Healing the harms: Identifying how best to support hate crime victims*, Leicester: University of Leicester, 2015, p. 14.

¹²⁰ S. Wortley, ‘Hidden Intersections: Research on Race, Crime and Criminal Justice in Canada’, *Canadian Ethnic Studies*, 35 (3), 2003, 99-117. Ook in een Canadese studie worden culturele en taalbarrières aangehaald als drempels tot de toegang tot slachtoffervoorzieningen (S. McDonald & A. Hogue, *An exploration of the needs of victims of hate crimes*, Department of Justice Canada, 2007).

¹²¹ Zie Hardy & Chakraborti (2015).

¹²² Zie bijvoorbeeld FRA (2015). Lünnehan & Mein constateerden vergelijkbare problemen voor slachtoffers met een verstandelijke beperking (overigens niet enkel slachtoffers van *hate crime*) (K.D. Lünnehan & A.G. Mein, *Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap*, i.o.v. WODC 2014).

¹²³ S.J. McDonald, ‘Community fear and harassment: learning difficulties and hate crime incidents in the North-East of England’, *Disability & Society* 30(3), 2015, 353-367.

met een fysieke beperking worden tweemaal zo vaak opgevolgd, dan *hate crime* zaken aangebracht door mensen met een verstandelijke beperking.¹²⁴

- 2) De gebrekkige ondersteuning gedurende terechtzittingen. Ondanks de *Equality Act* hebben slachtoffers met een verstandelijke beperking het gevoel dat ze tijdens zittingen onvoldoende hulp ontvangen.
- 3) Het ongevoelige taalgebruik binnen het Britse strafrechtssysteem (negatieve stereotypering). Zo worden volwassenen met een verstandelijke beperking nog steeds aangeduid als '*having the mental age of a child*'.
- 4) Het gebrek aan slachtofferhulp nadat een incident heeft plaatsgevonden. Slachtoffers met een verstandelijke beperking ontvangen minder vaak slachtofferhulp (22,4%) dan slachtoffers met een fysieke beperking (39,4%) of slachtoffers met mentale gezondheidsproblemen (66,7%). Slachtoffers met een verstandelijke beperking ervaren ook bij slachtofferhulp gebrek aan specialistische kennis en begrip voor hun conditie en signaleren een gebrek aan maatwerk op het gebied van de hulpverlening.

Gebrek aan herkenning en erkenning. Ook het gebrek bij politie en justitie aan voldoende specialistische kennis op het gebied van *hate crime* komt in onderzoeken terug als knelpunt. Agenten zouden bijvoorbeeld veel alerter moeten zijn op het herkennen van een discriminatie-aspect, zelfs wanneer het slachtoffer dat zelf niet ter sprake brengt. Voorts dienen slachtoffers van *hate crime* erkend te worden als slachtoffers van ernstige discriminatie, ook wanneer het commune feit als minder ernstig wordt gezien. Een relatief licht feit kan namelijk toch grote impact hebben op het slachtoffer, vanwege het feit dat hij dikwijls vaker is blootgesteld aan discriminatie (cumulatieve effecten) en aangevallen wordt vanwege een kenmerk dat onlosmakelijk met zijn identiteit en persoonlijkheid is verbonden.¹²⁵ Om deze reden dienen aangiften van relatief lichte feiten, zeker in het geval van herhaald slachtofferschap, daadwerkelijk als *hate crimes* geregistreerd te worden en niet als *harassment* of burengerucht.¹²⁶ Helemaal kwalijk is het wanneer politie- en justitiemedewerkers er zelf discriminatoire opvattingen op nahouden.

Eén van de meest actieve wetenschappers op het gebied van *hate crime* slachtofferschap is professor Neil Chakraborti. In een overzichtsstudie beschrijft hij de resultaten van een serie van vier studies, waar in totaal meer dan 2000 *hate crime* slachtoffers aan hebben bijgedragen.¹²⁷ Chakraborti identificeert drie terugkerende thema's waarin het Verenigd Koninkrijk nog steeds tekortschiet in zijn reactie op *hate crime* en niet tegemoet komt aan de behoeften van de slachtoffers. Deze thema's betreffen:

- 1) Het onvermogen om bestaande barrières voor het doen van aangifte te slechten. Ondanks alle inspanningen is de aangiftebereidheid onder *hate crime* slachtoffers onverminderd

¹²⁴ Hoewel het opvolgingspercentage voor beide groepen relatief laag was, leidt de aangifte van een verstandelijk beperkte minder vaak tot vervolgonderzoek of *police intelligence gathering* dan de aangifte van een fysiek beperkt persoon (16,3% tegen 30,4%).

¹²⁵ Zo toonden Williams & Tregidga (2017) bijvoorbeeld aan dat – in tegenstelling tot hun eerdere verwachtingen – bedreigingen gebaseerd op discriminatie-motieven een grotere impact hadden op de slachtoffers dan fysiek geweld met een discriminatie-aspect. De onderzoekers vermoeden dat het systematische en herhalende karakter van dergelijke minder ernstige incidenten, in combinatie met een laconieke reactie vanuit de politie, grotere psychologische effecten teweegbrengt dan de ernstiger, maar minder vaak voorkomende geweldsvormen.

¹²⁶ Enkele slachtoffers uit de studie van Williams & Tregidga (2017) gaven aan dat de politie hier soms inderdaad terughoudend in was.

¹²⁷ Chakraborti (2018).

laag. Opvallend is dat het zogenaamde *third party reporting*, waar het VK in heeft geïnvesteerd, nauwelijks wordt gebruikt.

- 2) Het onvermogen om betrokkenheid bij verschillende gemeenschappen te prioriteren. In het VK staan zogenaamde *community engagement strategies* van “lastig te bereiken” gemeenschappen centraal in de strijd tegen *hate crime*. Toch lijken dergelijke strategieën door bezuinigingen, het sluiten van lokale *community based* diensten, een gebrek aan prioritering en contacten met niet-representatieve *community leaders* weinig vruchtbaar, want de respondenten in Chakraborti’s studies merkten weinig van deze betrokkenheid. Bovendien voelden slachtoffers die niet tot een dergelijke “gevestigde” gemeenschap behoren, zoals daklozen, asielzoekers of mensen met een verstandelijke beperking, zich niet gehoord.¹²⁸
- 3) Tekortschietende strafrechtelijke interventies. Hier hekelt Chakraborti met name de primaire reactie vanuit het strafrechtssysteem (de politie) en de manier waarop die reactie wordt gepercipieerd door de slachtoffers. Veel respondenten hadden het gevoel niet te worden gehoord, niet serieus te worden genomen en onvoldoende fatsoenlijk of empathisch te worden behandeld.¹²⁹ Slachtoffers vanuit alle discriminatie-achtergronden beschouwden het strafrechtssysteem als ‘traag, intimiderend en soms onbegrijpelijk’. Ze hadden moeite te begrijpen wat politieagenten hen probeerden te vertellen, worstelden met de onbekende juridische (*hate crime*) terminologie en vonden de bejegening door de eerstelijns medewerkers ‘vijandig’. Voorts laakten ze het lange wachten op enige vorm van communicatie naar aanleiding van hun aangifte en het gebrek aan informatie over de voortgang van hun zaak. Ten slotte waren ze ontevreden over het feit dat slechts weinig verdachten uiteindelijk ook werden vervolgd en veroordeeld.

Een interessant gegeven is dat veel van Chakraborti’s respondenten heil zien in niet-punitieve oplossingen. Waar 44% van de respondenten uit de West Midland studie bijvoorbeeld voelde voor langere gevangenisstraffen in reactie op *hate crimes*, daar dacht 82% dat speciale educatieve programma’s in scholen en lokale gemeenschappen effect zouden hebben. 55% wilde dat er vaker gebruik werd gemaakt van zogenaamde *community “payback” orders* en 32% was voorstander van een extensiever gebruik van vormen van *face-to-face* slachtofferdader *mediation* onder toezicht. Saillant detail is dat het *UK Action Plan* helemaal geen melding maakt van *mediation* mogelijkheden in dit soort zaken.

2.5. Conclusie

Het lijkt erop dat het discriminatie-aspect inderdaad van invloed is op de duur en de ernst van de gevolgen van het delict. De onderzochte studies waren unaniem in deze conclusie. Met de mogelijke uitzondering van fysiek letsel lijken *hate crime* slachtoffers meer te lijden onder het strafbare feit dan slachtoffers van delicten zonder discriminatoir motief. Ook het feit dat

¹²⁸ Chakraborti bekritiseert eveneens het sluiten van kleinschalige, lokale hulporganisaties. Waar veel slachtoffers moeite hebben om *hate crime* incidenten aan te kaarten bij *mainstream* organisaties – zoals de politie – waren respondenten positiever over de kleinschalige *community-based* diensten. Met de medewerkers van dergelijke diensten durfden de slachtoffers wel te spreken over hun ervaringen. Chakraborti wijt de lage aangiftebereidheid mede aan de opheffing van veel van deze lokale diensten.

¹²⁹ Ook hier zijn er verschillen tussen de typen slachtoffers zichtbaar. Zo geloofde slechts 58% van de fysiek beperkte *disablist hate crime* slachtoffers dat de politie hun melding had geregistreerd en 42% dacht dat de politie ook daadwerkelijk een onderzoek had verricht naar aanleiding van hun laatste melding. Dit in tegenstelling tot het landelijke beleid dat alle aangiften van *hate crime* zouden moeten worden geregistreerd en onderzocht.

slachtoffers van *hate crime* een grotere kans maken op herhaald slachtofferschap speelt hierin waarschijnlijk een rol. Veel slachtoffers hebben gedurende hun leven meerdere keren te maken met discriminatie en *hate crime*. Zo concludeert het Engelse *Home Office*:

*“Hate crime victims are more likely to suffer repeat victimisation, more likely to suffer serious psychological impacts as a result, and less likely than the victims of other crime to be satisfied with the police response.”*¹³⁰

Juist de cumulatieve impact van – op zichzelf wellicht minder ernstige – gedragingen kan ernstige gevolgen teweeg brengen.¹³¹ Wel dienen we voorzichtig te zijn in het generaliseren van bevindingen naar *hate crime* slachtoffers in het algemeen of naar *hate crime* slachtoffers met dezelfde discriminatie-achtergrond. Bepaalde groepen slachtoffers, zoals LHBT, zijn vaker bestudeerd dan andere groepen, hetgeen generalisaties bemoeilijkt. Uit studies onder verschillende typen slachtoffers blijkt bovendien dat de impact van *hate crime* per discriminatiegrond kan verschillen. En zelfs slachtofferschap op basis van één en dezelfde discriminatiegrond kan door de individuele slachtoffers van die groep anders worden ervaren. Er lijkt sprake te zijn van *within group* variatie. Ook kan er sprake zijn van intersectioneel *hate crime* slachtofferschap.

Zowel de aard van *hate crime* slachtofferschap (persoonlijker dan ‘gewone’ delicten) als de ernstige gevolgen en het grotere risico op herhaald slachtofferschap kunnen van invloed zijn op de behoeften die slachtoffers hebben wanneer zij te maken krijgen met het strafrechtstelsel en de hulpverlening. De literatuurstudie wees uit dat *hate crime* slachtoffers doorgaans minder tevreden zijn over de (primaire) reactie vanuit de politie, de manier waarop hun zaak is behandeld en de bejegening door de politie dan reguliere slachtoffers. Veel van de gesignaleerde knelpunten konden worden gegroepeerd onder thema’s die te maken hadden met de lage aangiftebereidheid van *hate crime* slachtoffers, de beperkte toegang tot voorzieningen en het gebrek aan herkenning en erkenning. Maar wederom zijn er verschillen tussen de ervaringen van slachtoffers uit de verschillende kwetsbare groepen en tussen de leden van één kwetsbare groep.

¹³⁰ Home Office, *Action Against Hate. The UK Government’s plan for tackling hate crime*, 2016, executive summary overweging 3.

¹³¹ Zie Chakraborti, Garland and Hardy (2014).

Hoofdstuk 3. Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

3.1. Inleiding

Zoals eerder vermeld is (empirisch) onderzoek naar de behoeften van *hate crime* slachtoffers zeldzaam. Dit geldt des te meer voor onderzoek onder *Nederlandse* slachtoffers en onderzoek naar hun *procedurele* behoeften. Dit hoofdstuk beoogt exploratief in deze lacunes te voorzien door middel van interviews met vertegenwoordigers van verschillende belangenorganisaties die een achterban vertegenwoordigen die vaker te maken heeft met *hate crime* problematiek. Hoe denken deze organisaties over de behoeften van *hate crime* slachtoffers ten aanzien van het strafproces en de hulpverlening en voorziet het huidige pakket aan beschermingsmaatregelen in hun bijzondere behoeften?

Hoewel de belangenorganisaties belangrijke informatie kunnen verschaffen ten aanzien van de behoeften van slachtoffers, zijn zij doorgaans minder bekend met alle juridische en praktische voorzieningen en rechten voor deze slachtoffers binnen het strafproces. Nu kan het Nederlandse beleidskader inzake *hate crimes* voor een groot deel worden opgetekend met behulp van wetgeving, beleidsstukken en protocollen, maar de implementatie van het beleid in de praktijk staat hier niet in omschreven. Om die reden worden de interviews met maatschappelijke belangenorganisaties aangevuld met interviews met (gespecialiseerde) medewerkers vanuit politie, justitie en algemene slachtofferhulporganisaties. De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

Vragen met betrekking tot impact en slachtofferbehoeften

- 3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?
- 4) In hoeverre stelt dit bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij het melden c.q. doen van aangifte en daarna bij het bieden van slachtofferhulp?

Vragen met betrekking tot binnenlandse en buitenlandse maatregelen

- 5) In hoeverre worden de (huidige) mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict als toereikend ervaren?
- 6) Hoe verhouden de bevindingen zich tot de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaat bieden, waaronder met name de inventarisatie van de kwetsbaarheid bij aangifte?
- 7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning?

Het hoofdstuk kent de volgende indeling. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de gekozen methodologie en de bijbehorende beperkingen, gevolgd door een bespreking van de resultaten in paragraaf 3.3. De conclusie is weergegeven in paragraaf 3.4.

3.2. Methodologie

3.2.1. Interviews

In het kader van deze verkennende studie zijn in de periode januari tot en met april 2019 in totaal 24 mensen geïnterviewd tijdens 17 verschillende interviews.¹³² De interviews werden afgenomen met behulp van een vooraf opgesteld, semigestructureerd protocol. De interviews duurden tussen de 50 en 120 minuten en werden – met toestemming van de respondenten – opgenomen. De interviews werden in principe telefonisch afgenomen, maar respondenten mochten ook kiezen voor een *face-to-face* interview. Hier werd door vier personen gebruik van gemaakt. De geïnterviewden mochten het interviewprotocol van tevoren inzien, zodat ze zich op het interview konden voorbereiden.

Vanwege de verschillende achtergronden van de deelnemers werden twee interviewprotocollen ontwikkeld die op bepaalde aspecten enigszins van elkaar afweken. Zo bevatte het protocol dat is gebruikt tijdens de gesprekken met politie- en justitiemedewerkers meer juridisch-technische vragen, terwijl de nadruk tijdens de interviews met de belangenorganisaties meer op de behoeften van de slachtoffers lag.¹³³ Beide protocollen zijn vooraf door de begeleidingscommissie besproken en goedgekeurd. Voor een weergave van de twee protocollen, zie bijlage 3.

Tijdens de interviews stonden de onderzoeksvragen 3 ('behoeften slachtoffers'), 4 ('bijzondere eisen aan opvang'), 5 ('toereikendheid huidige maatregelen') en 6 ('verhouding tot maatregelen vanuit EU Slachtofferrichtlijn') centraal, maar de geïnterviewden werd eveneens gevraagd te reageren op enkele buitenlandse maatregelen die in Nederland eveneens van nut zouden kunnen zijn (onderzoeksvraag 7). Hierbij werden bepaalde bijzondere voorzieningen die in Engeland en Wales aan *hate crime* slachtoffers worden geboden ook voorgelegd aan de Nederlandse geïnterviewden met de vraag om kort te reageren op de behoefte aan introductie van een dergelijke voorziening in het Nederlandse rechtssysteem. Vanwege tijdsrestricties was dit laatste gedeelte van het interviewprotocol facultatief en kwamen deze buitenlandse voorzieningen ook niet in ieder interview in dezelfde mate aan bod (zie verder § 3.3).

3.2.2. Respondenten

De selectie van respondenten vanuit de belangenorganisaties was gebaseerd op de discriminatiegronden in artikel 137c Sr plus genderidentiteit. Voor elk van deze groepen

¹³² Sommige genodigden lieten een collega-expert aanschuiven, bijvoorbeeld om zowel de juridische als de hulpverlenende kennis te borgen (bijvoorbeeld Slachtofferhulp Nederland). Bij de LFB werden drie medewerkers en hun coach tegelijkertijd geïnterviewd. In het geval van de Landelijke Vereniging tegen Discriminatie: Art. 1, kon de beoogde respondent onverhoopt toch niet zelf deelnemen aan het interview. Om toch input te kunnen geven, heeft de respondent zijn antwoorden schriftelijk doorgegeven aan zijn collega van RADAR, die deze antwoorden vervolgens weer doorgaf tijdens haar interview met de onderzoekers.

¹³³ Strikt genomen zijn er zelfs nog meer verschillende versies van de interviewprotocollen gebruikt, omdat de exacte bewoordingen van het protocol dat werd gebruikt tijdens de interviews met de belangenorganisaties telkens iets afweek, al naargelang de specifieke achterban die werd vertegenwoordigd. Zo sprak het protocol dat werd gebruikt voor LHBTI+ *hate crime* vooral over deze specifieke slachtoffergroep, terwijl de Joodse gemeenschap voornamelijk werd bevraagd over antisemitische *hate crime*. Qua inhoud weken deze protocollen echter niet af.

werden verschillende organisaties benaderd met het verzoek deel te nemen aan een interview. Met uitzondering van de beschermde grond 'ras en afkomst' is dit voor alle gronden gelukt. Organisaties die besloten niet mee te werken, weigerden doorgaans vanwege 'gebrek aan kennis of ervaring met de problematiek'. Eén organisatie gaf aan dat *hate crime* op het moment 'geen speerpunt' vormde.

Daarnaast werden interviews gereserveerd voor politie, OM en andere organisaties die zich met (strafrechtelijk relevante) discriminatie en *hate crimes* in het algemeen bezighouden en die zich dus niet zozeer richten op een bepaald type slachtoffer, maar die alle slachtoffers van discriminatie en/of *hate crime* tot hun werkveld rekenen.

De rapportage van de interviews is geanonimiseerd om de respondenten vrijuit te kunnen laten spreken. Hieronder is een overzicht van de organisaties die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek:

	Organisatie of specialisatie	Aantal geïnterviewden
Belangenorganisaties		
Ras en afkomst	-	-
Godsdienst of levensovertuiging	Centraal Joods Overleg (CJO) ¹³⁴	1
	Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI)	1
	Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (SPIOR)	1
	Contactorgaan Moslims en Overheid	1
Hetero- of homoseksuele gerichtheid	COC Nederland	1
Genderidentiteit	Transgender Netwerk Nederland (TNN)	1
Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap	Landelijke Federatie Belangenverenigingen (LFB) – verstandelijke beperking	4
Politie, OM en algemene hulpverlening		
Politie	Roze in Blauw	2
	Expert Individuele Beoordeling	1
	Expert slachtofferzorg	1
	Expert discriminatie	1
	Contactambtenaar discriminatie	2
	Expert diversiteit	1
OM	Anti-discriminatie advocaat-generaal	1
	Expert Individuele Beoordeling	1
Algemene hulpverlening	Slachtofferhulp Nederland (SHN)	1
	Antidiscriminatiebureau RADAR	1
	Landelijke Vereniging tegen Discriminatie: Art.1	1

¹³⁴ We hebben de twee organisaties die de Joodse gemeenschappen vertegenwoordigen onder de discriminatiegrond 'godsdienst of levensovertuiging' geplaatst. Dit omdat we vermoeden dat veel persoonsgerichte *hate crime* jegens Joden gebaseerd zal zijn op uiterlijke religieuze kenmerken. Er zijn echter ook niet-religieuze Joden die te maken kunnen krijgen met *hate crime*. Indeling in de discriminatiegrond 'ras en afkomst' had om deze reden eveneens gekund.

3.2.3. Analysemethode

Van alle interviews werd na afloop een *ad verbatim* verslag gemaakt.¹³⁵ Indien de geïnterviewde dit wenste, werd het verslag na afloop ter controle aan hem of haar voorgelegd. Enkele geïnterviewden wilden naast het gespreksverslag of in plaats daarvan het ontwerphoofdstuk inzien. Vanwege de soms technisch-juridische aard van hun verhaal werd dit verzoek gehonoreerd om zo de betrouwbaarheid van de rapportage te vergroten. In het geval van feitelijke onjuistheden, mochten zij verbeteringen voorstellen.¹³⁶

Het semigestructureerde interviewprotocol was opgesteld aan de hand van verschillende delen – behoeften slachtoffers, bijzondere rechten, buitenlandse voorzieningen – die ieder bestonden uit verschillende deelvragen. Deze delen en deelvragen zijn vervolgens weer gebruikt om de analyse en rapportage vorm te geven. Hierbij nam per deel één onderzoeker het voortouw. Deze las nauwkeurig de antwoorden van de geïnterviewden (inhoudsanalyse per deelvraag), identificeerde ‘clusters’ van antwoorden en rapporteerde vervolgens alle preliminaire bevindingen in een ontwerphoofdstuk. Deze passages werd vervolgens nagelezen en becommentarieerd door de tweede onderzoeker, die eveneens was betrokken bij het afnemen van de interviews. Hierna bespraken beide onderzoekers of de analyse en interpretatie van de eerste onderzoeker overeenkwamen met de indrukken die de tweede onderzoeker had van de betreffende passages tijdens de interviews. Het doel van deze exercitie was het vergroten van de betrouwbaarheid van de resultaten.

Vanwege het relatief kleine aantal respondenten en vanwege de verschillende perspectieven op *hate crime* slachtofferschap is gekozen voor een *kwalitatieve* rapportage van de resultaten. Dit betekent dat percentages of aantallen respondenten die een bepaald antwoord gaven niet zijn weergegeven. Dit zou een vertekend beeld geven. Wel krijgen antwoorden die door veel respondenten zijn gegeven doorgaans meer aandacht – maar er is ook ruimte voor uitzonderingsposities.

3.2.4. Beperkingen van de interviews

Ook aan dit deel van het onderzoek kleven enkele beperkingen. De eerste beperking heeft te maken met het feit dat niet alle geïnterviewden even veel zicht hadden op de problematiek. Vooral bij de interviews met de belangenorganisaties kwam de deskundigheid dikwijls uit de tweede hand: De geïnterviewde zelf had geen persoonlijke ervaringen met *hate crime* en het daaropvolgende strafproces, maar had vanuit de achterban hierover gehoord. Verder hadden bepaalde politie en OM medewerkers weliswaar kennis van algemene processen, zoals de Individuele Beoordeling, maar (praktijk)ervaring met de specifieke groep *hate crime* slachtoffers was soms eveneens beperkt of kwam van collega's. Om deze reden is bij alle geïnterviewden eerst geïnformeerd naar de omvang van hun persoonlijke ervaringen en ervaringen ‘van horen zeggen’ met de aanpak van *hate crime* binnen het strafproces. Daaruit bleek inderdaad dat de ervaring met *hate crime* bij de respondenten varieert van wekelijks

¹³⁵ Met uitzondering van opmerkingen die geen betrekking hadden op het onderzoek (bijvoorbeeld opmerkingen ten aanzien van het weer).

¹³⁶ Indien deze verbetervoorstellen citaten van *andere* geïnterviewden betroffen, dan zijn in het rapport de oorspronkelijke citaten gehandhaafd (in hoofdtekst), terwijl de nuancering of het commentaar in de voetnoot wordt vermeld.

omgang met slachtoffers tot kennis van enkele zaken; en van directe ervaring met slachtoffers tot *de auditu* ervaring op basis van gesprekken met collega's die wel met *hate crime* slachtoffers werken. Ook hadden de belangenorganisaties doorgaans meer zicht op de knelpunten ten aanzien van de aangifte(bereidheid), dan op de latere fasen van het strafproces (zitting en slachtofferhulp).

Voorts bleek het voor sommige geïnterviewden lastig om *hate crimes* in de zin van CODIS-feiten altijd strikt te onderscheiden van "pure" discriminatie (art. 90quater Sr) of discriminatiefeiten. Hoewel dit onderscheid in de inleiding van het interview werd toegelicht en hoewel dit ook expliciet stond beschreven in het interviewprotocol, heeft dit niet kunnen voorkomen dat sommige respondenten ook de problemen en ervaringen van discriminatie-slachtoffers in hun antwoorden hebben betrokken.

Een andere beperkende factor is het tijdsverloop tussen de ervaring met *hate crime* (slachtoffers) en het huidige beleid. In de loop der tijd is er in de aanpak van *hate crime* slachtoffers veel veranderd. Denk bijvoorbeeld aan de recente introductie van de Individuele Beoordeling, die – als het goed is – ook impact heeft op *hate crime* slachtoffers binnen het strafproces of de herziening van de Aanwijzing Discriminatie. Het is denkbaar dat sommige respondenten rapporteren over de verouderde aanpak van *hate crime* binnen het strafproces en de hulpverlening.

Verder heeft ook de selectie van respondenten vanuit belangenorganisaties, politie en OM mogelijk gevolgen voor de betrouwbaarheid van de informatie. Misschien wordt de perceptie van bepaalde gebeurtenissen beïnvloed door het feit dat iemand gelieerd is aan een organisatie die opkomt voor de belangen van een zekere doelgroep of een organisatie die zich voortdurend in de kritische belangstelling van het publiek en de politiek bevindt. We kunnen derhalve niet volledig uitsluiten dat bepaalde geïnterviewden (onbewust) een iets positiever of juist negatiever beeld van de werkelijkheid hebben geschetst. Om dit te ondervangen hebben we telkens aangegeven vanuit welk perspectief of vanuit welke organisatie een bepaald citaat afkomstig is.

Tenslotte heeft het feit dat we een beperkt aantal respondenten uit relatief veel verschillende groepen hebben gesproken gevolgen voor de generaliseerbaarheid van de resultaten. De oorspronkelijke onderzoeksopzet voorzag in interviews met drie belangenorganisaties per beschermingsgrond. Vanwege hun gebrek aan ervaringsdeskundigheid en kennis over dit specifieke onderwerp zagen veel benaderde organisaties echter af van deelname aan het onderzoek. Om deze reden hebben we voor drie beschermde gronden slechts met één organisatie kunnen spreken en bleek verdere differentiatie binnen deze groepen niet te realiseren. Voor de discriminatiegrond 'ras en afkomst' werd zelfs geen enkele expert gevonden. Ook de wens om tenminste één organisatie te includeren die specifiek belangen behartigt van immigranten en vluchtelingen bleek in de praktijk niet haalbaar.¹³⁷

Bovengenoemde beperkingen kunnen allemaal gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid, validiteit en de generaliseerbaarheid van de resultaten. Het kwalitatieve onderzoek is dan ook nadrukkelijk *exploratief* bedoeld.

¹³⁷ Onze hypothese is dat deze groep tegen extra knelpunten in het strafproces en de hulpverlening aanloopt dan slachtoffers met een Nederlandse achtergrond.

3.3. Resultaten

3.3.1. Deel I: Knelpunten en behoeften van hate crime slachtoffers

3.3.1.1. Lage aangiftebereidheid

Het eerste gedeelte van het interview informeerde naar de belangrijkste redenen voor *hate crime* slachtoffers om geen aangifte te doen van het incident. Veel van de antwoorden kwamen overeen met de knelpunten die werden genoemd in buitenlandse studies (zie hoofdstuk 2). Veelgehoorde redenen zijn:

Normalisering/internalisering. In interviews met zowel de belangenorganisaties, Slachtofferhulp Nederland als de politie komt terug dat veel slachtoffers *hate crimes* hebben genormaliseerd. Vooral voor wat betreft verbaal geweld menen velen 'dat het erbij hoort'. Slachtoffers hebben in de loop der jaren een dikke huid ontwikkeld of hebben de discriminatie geïnternaliseerd en voelen zichzelf daadwerkelijk minderwaardig. Bedreigingen en vooral fysiek geweld 'wennen' daarentegen nooit en leiden vaker tot aangifte, al geldt dit laatste mogelijk niet voor transgenderpersonen.

Bij een enkele belediging speelt ook de laconieke houding van het slachtoffer een belangrijke rol. Die zal de belediging veelal wegwuiven en er geen werk van willen maken. Bij een fysieke mishandeling is die bereidheid wel een stuk hoger. Daarnaast zal de omgeving het doen van aangifte ook een stuk meer aanmoedigen. Dit onderscheid tussen belediging enerzijds en mishandeling of bedreiging anderzijds is heel duidelijk zichtbaar. [respondent 4 – CMO]

De voornaamste reden bij mensen die gediscrimineerd zijn is dat zij al in een andere wereld verkeren. Zij hebben zich al eigen gemaakt dat discriminatie erbij hoort. (...) Die mensen zijn zo geraakt, hebben al zo'n minderwaarde, dat zij zichzelf niet [de moeite] waard vinden om aangifte te doen. Men voelt zich alleen maar tot last. [respondent 12 – politie]

Als het gaat om fysiek geweld, is er ook een lage aangiftebereidheid. Bij die gevallen valt op dat de negatieve bejegening van de politie een voornamere reden is om geen aangifte te doen. Daarnaast eveneens het negatieve vertrouwen in de afhandeling. [respondent 6 – TNN]

Onmacht politie en strafrechtstelsel. Veel respondenten geven aan dat de politie volgens de slachtoffers 'toch niets kan doen'. De (gepercipieerde) onmacht van de politie en het strafrechtstelsel speelt op verschillende vlakken een rol: op het niveau van de zaak in zijn geheel, op het niveau van het discriminatie-aspect en op het niveau van de grotere maatschappelijke problematiek.

Allereerst achten sommige respondenten de kans kleiner dat de dader in dit soort zaken wordt opgespoord, maar ook het gebrek aan capaciteit en een lage prioritering worden genoemd als oorzaken waardoor bepaalde *hate crimes* in het geheel niet worden opgepakt. Slachtoffers

schatten van tevoren de slagingskansen van hun zaak in en baseren daar hun aangiftebereidheid op.

Slachtoffers zijn eveneens teleurgesteld indien het commune delict wel tot opsporing, vervolging en veroordeling leidt, maar het discriminatie-aspect onvoldoende tot zijn recht komt. Verschillende respondenten vertellen dat men weliswaar aangifte kan doen van het commune delict, maar dat vervolgens het discriminatie-aspect zowel door politie als het OM onvoldoende wordt meegenomen, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan bewijs van het discriminatoire karakter van het misdrijf of omdat het discriminatie-aspect onvoldoende serieus wordt genomen. Ook op deze teleurstelling anticiperen slachtoffers bij hun keuze om geen aangifte te doen. De volgende citaten illustreren dit:

Wel speelt dus dat de politie het discriminatie-aspect soms niet serieus neemt. Daarnaast is dit natuurlijk lastig te bewijzen. Als zo'n aspect verder in de procedure niet terugkomt, dan helpt dat natuurlijk niet voor het slachtoffer en ook niet voor de transgemeenschap. Negatieve geluiden komen overigens ook uit de homogemeenschap, waar bijvoorbeeld soms ook het discriminatie-aspect niet wordt meegenomen. Ook deze ervaringen dragen bij aan de lage aangiftebereidheid. [respondent 6 – TNN]

(...) de twijfel dat de discriminerende achtergrond niet bewezen kan worden. Bij heel veel mensen bestaat het gevoel dat een delict een antisemitische achtergrond heeft, maar deze achtergrond blijkt dan niet objectief uit de feiten. Soms is dat gevoel overigens ook onterecht. (...) de politie [is] vaak ook niet in staat om de antisemitische achtergrond te bewijzen, en dan wordt vaak geadviseerd om een melding te doen in plaats van aangifte. Dat sommige feiten inderdaad niet vervolgd of opgespoord kunnen worden, verbijstert veel mensen. Daar hebben mensen geen begrip voor. [respondent 2 – CIDI]

Maar zelfs als de aangifte succesvol zou blijken – inclusief voldoende aandacht voor het discriminatie-aspect – dan nog achten slachtoffers het strafrechtssysteem niet in staat om het grotere maatschappelijke probleem effectief tegen te gaan. Er verandert weinig aan de vijandige maatschappelijke context, waarin herhaald slachtofferschap op de loer ligt. Ook dit heeft een negatief effect op de aangiftebereidheid.

Bij een slachtoffers speelt de vraag wat het doen van aangifte gaat opleveren: wat gaat het OM doen, wordt het een strafzaak of een sepot? Aan de context van hate crimes kan een slachtoffer immers weinig veranderen. Het systeem verandert niet echt door de aangifte. [respondent 10 – politie]

Wantrouwen jegens politie. Deze reden kwam eveneens in relatief veel interviews terug. Sommige respondenten verwijzen naar een algemeen gebrek aan vertrouwen in de rechtshandhavende instanties bij de achterban, maar concrete negatieve ervaringen met de politie kunnen ook een belangrijke rol spelen. Zo gaan er verhalen rond over politieagenten die zelf ook discrimineren of meldingen van slachtoffers niet serieus nemen.¹³⁸ Voorts kunnen

¹³⁸ Ook een fysieke beperking kan aanleiding vormen voor vervelende ervaringen met de politie en – bijgevolg – minder bereidheid tot aangifte in geval van *hate crime* slachtofferschap. Zo vertelde een coach van LFB over een collega met een verstandelijke en lichamelijke beperking die regelmatig op

een laconieke houding en een weinig empathische reactie funest zijn voor het vertrouwen van slachtoffers in de politie. De eerdere slechte ervaringen kunnen persoonlijke ervaringen zijn, maar ook slechte ervaringen van anderen kunnen slachtoffers beïnvloeden in hun keuze om al dan niet aangifte te doen.¹³⁹

Daarnaast speelt hoeveel vertrouwen er wordt verwacht van het eerste contact met de politie, dus het serieus genomen worden en het begrepen worden. De politieorganisatie staat niet bepaald bekend als een empathische organisatie. Er zijn veel gevallen bekend waarin dat eerste contact niet plezierig was. Die ervaringen gaan rond en dat ontmoedigt mensen om aangifte te doen. [respondent 18 – RADAR]

Mogelijk kan een deel van het wantrouwen worden verklaard door het gebrek aan differentiatie binnen de rechtshandhavende instanties. Een OM medewerker merkt hierover op:

Ik denk dat er bij elke groep wel specifieke redenen zijn, maar dat het er vaak op neerkomt dat een slachtoffer behoort tot een minderheidsgroep die op grond van dat feit reeds kwetsbaar is. Die instituties vertegenwoordigen deze minderheden immers veelal niet. [respondent 16 – OM]

Schaamte. Dat slachtoffers zich laten weerhouden van aangifte vanwege schaamtegevoelens werd vooral in de context van *hate crimes* tegen LHBTI genoemd. Slachtoffers zouden hun homo- of biseksuele georiënteerdheid of hun transgenderachtergrond niet bekend willen maken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat:

Ik denk dat een deel van de redenen daarvoor schaamte is. Als iemand bijvoorbeeld tijdens een date thuis is beroofd, dan wil diegene dat niet zo snel vertellen. Bij homoseksuelen betekent zo'n aangifte doen eigenlijk weer 'opnieuw' uit de kast komen. Als de agent die de aangifte opneemt daar redelijk nors in staat, dan voelt zo iemand zich natuurlijk niet op zijn gemak. Slachtoffers schamen zich soms ook richting het thuisfront, bijvoorbeeld omdat zij een relatie niet aan het licht willen laten komen. [respondent 8 – Roze in Blauw]

Afspraak en wachttijd. Verschillende respondenten geven aan dat slachtoffers het doen van aangifte 'te veel gedoe' vinden, onder meer omdat aangifte vaak alleen op afspraak kan worden gedaan en niet 'in the heat of the moment'. Eenmaal op het bureau moeten slachtoffers soms alsnog lang wachten eer de aangifte kan worden opgenomen.

We horen tevens dat mensen die iets vervelends hebben meegemaakt dit bij de politie willen aangeven, maar dat zij dan worden weggestuurd, omdat ze eerst een afspraak moeten maken voor het doen van die aangifte. Dat werkt vaak heel frustrerend en drempelverhogend. Vaak leidt dit ertoe dat mensen afhaken. Ik kan me goed

straat wordt aangehouden op verdenking van openbare dronkenschap vanwege zijn opvallende manier van lopen en donkere huidskleur. Toen deze collega een spastische tic kreeg, werd hij zelfs geboeid, omdat de agenten dachten dat ze fysiek werden aangevallen.

¹³⁹ Hoe vaak slachtoffers van *hate crime* negatieve ervaringen hebben met de politie kon op basis van deze studie niet worden vastgesteld. Uit de Slachtoffermonitor (2012; 2017) blijkt dat de bejegening tijdens de eerste contacten over het algemeen wel goed zit, maar of dit ook voor *hate crime* slachtoffers geldt is onduidelijk (er is in de Slachtoffermonitor niet naar *hate crime* gedifferentieerd).

voorstellen dat stante pede aangifte opnemen niet altijd mogelijk is, maar dit kan er dus wel toe leiden dat mensen het er maar bij laten zitten. [respondent 3 – SPIOR]

Advies politie of andere organisatie. Verschillende geïnterviewden rapporteren dat de politie slachtoffers soms ontraadt om aangifte te doen, omdat het bewijstechnisch lastige zaken zouden zijn. Illustratief is het volgende citaat:

Soms wordt het doen van aangifte ook afgeraden omdat het een kwestie van het woord van het slachtoffer tegen dat van de dader is. Sommige slachtoffers houden hele logboekjes bij, maar ook dat blijkt soms niet voldoende. Dat is erg ontmoedigend. Bovendien is het traject van het bewijzen van een discriminatie-aspect bij een mishandeling ook erg lastig en slepend. Dan haken ook veel mensen af. [respondent 5 – COC]

Verstandelijke beperkte bewoners van een instelling melden het incident volgens de respondenten dikwijls eerst binnen de eigen instelling. Ook deze instellingen raden het doen van aangifte soms af.

De omgeving waarin wij verkeren is ook niet erg stimulerend. Meestal wordt een incident weggewoven. [respondent 7 – LFB]

Overige bezwaren. Andere redenen die meermaals terugkomen in de interviews zijn: angst voor repercussies vanuit de dader; onbekendheid met alle organisaties waar melding kan worden gedaan; en de behoefte om het incident zo snel mogelijk achter zich te laten.

3.3.1.2. Verschillen in aangiftebereidheid tussen en binnen de beschermde gronden

De geïnterviewden werd ook gevraagd of er specifieke redenen zijn die enkel gelden voor bepaalde groepen *hate crime* slachtoffers. Bepaalde respondenten meenden dat de verschillende gronden niet echt specifieke belemmeringen met zich meebrengen. Voor zover respondenten toch een onderscheid konden maken, had dit betrekking op de volgende groepen:

Moslims. Twee respondenten meldden dat de moslimgemeenschap – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de LHBTI of de Joodse gemeenschap – meer ‘verbrokkeling’ qua organisaties kent en een minder goed ontwikkeld netwerk heeft voor het doen van meldingen en aangiften. Een andere respondent wijt de geringe aangiftebereidheid onder Moslims aan de grotere vergevingsgezindheid binnen deze groep.

Verstandelijke beperkten. Voor de groep verstandelijk beperkten speelt mee dat zij in veel opzichten afhankelijk zijn van anderen, dus ook voor het doen van aangifte. Deze anderen hebben soms geen zin of tijd om te helpen. Het niet zelfstandig kunnen handelen, kan dus ook een belemmerende factor zijn. Bovendien geldt voor deze groep eveneens dat de organisatiegraad in vergelijking met andere groepen relatief beperkt is. Verder is het voor deze groep slachtoffers lastiger om bepaalde juridische stappen te zetten – men weet bijvoorbeeld niet hoe aangifte te doen – en de gevolgen van het doen van aangifte zijn voor hen moeilijk te overzien.

Transpersonen. Voor de transpersonen geldt dat zij dusdanig vaak te maken hebben met *hate crime*, dat zij de moeite niet meer nemen om aangifte te doen. Volgens een medewerker van Roze in Blauw is aangifte doen voor hen 'dweilen met de kraan open'. Een andere respondent vermoedt dat transpersonen daarnaast bovengemiddeld vaak kampen met minderwaardigheidsgevoelens, waardoor zij hun ervaringen niet de moeite van het aangeven waard vinden. Ook zouden zij meer dan andere groepen bang zijn om niet serieus genomen te worden, zowel voor wat betreft de *hate crime*, maar ook vanwege hun transachtergrond.

Transpersonen maken over het algemeen wel zeven keer zoveel incidenten van mishandeling en bedreiging mee dan niet-transpersonen. De meldingsbereidheid - die in het algemeen al heel laag ligt - ligt bij transpersonen nog lager. [respondent 6 – TNN]

Bij de transpersonen speelt ook de intersectionele dimensie van *hate crime* slachtofferschap mee. Zo wijzen twee respondenten op de cumulatieve problemen van transpersonen met een allochtone achtergrond. Volgens één respondent ervaren deze slachtoffers 'een dubbele drempel' om aangifte te doen. Daarnaast heeft de zwarte transgemeenschap nog vaker te maken met *hate crime* dan witte transpersonen. Het 'dweilen met de kraan open' argument geldt voor deze groep des te meer.

3.3.1.3. Knelpunten ten aanzien van de strafprocedure en de hulpverlening

Het interview vervolgde met de vraag welke knelpunten *hate crime* slachtoffers ervaren als zij dan toch besluiten aangifte te doen, waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen de knelpunten: a) tijdens het vooronderzoek (aangifte en melding inbegrepen), b) tijdens de zitting en c) ten aanzien van de slachtofferhulpverlening. Hieronder zijn de verschillende knelpunten per fase van het strafproces weergegeven.

a) Knelpunten tijdens het vooronderzoek

Bejegening politie. Het eerste knelpunt betreft de bejegening van het slachtoffer door verbalisanten tijdens het doen van aangifte. Deze bejegening blijkt in de praktijk soms weinig rekening te houden met de bijzondere gevoeligheden van deze slachtoffergroep. Dit terwijl een respectvolle bejegening juist tijdens het eerste contact met de politie voor slachtoffers erg belangrijk is.¹⁴⁰

Ik kan me – speculerend – voorstellen dat bij hate crime jegens moslims waarbij de aangifte wordt opgenomen door een niet-moslim sommige gevoeligheden niet begrepen zullen worden. Daardoor kan het op het slachtoffer overkomen alsof hij niet serieus wordt genomen of alsof er geen prioriteit aan zijn zaak wordt gegeven. Dat heeft tevens te maken met verschillende visies op het leven tussen verschillende religies. Moslims hebben bijvoorbeeld geen keuze ten aanzien van hun godsdienst en

¹⁴⁰ Klachten over onheuse of ongevoelige bejegening door officieren van justitie en rechters kwamen in de interviews overigens niet naar voren. Mogelijk heeft dit ook te maken met het feit dat veel respondenten vanuit de belangenorganisaties minder ervaring (van horen zeggen) hebben met het verdere verloop van de strafprocedure.

hun kleding, terwijl dit in gespreken met met name vrouwelijke slachtoffers soms wel zo wordt gepresenteerd. [respondent 4 – CMO]

Met de communicatie is in die zaak heel veel misgegaan. De politie heeft taal gebezigd die heel negatief was voor de gemeenschap. [respondent 6 – TNN] Deels ging het om de communicatie van de politie, maar vooral de media sloeg de plank mis en verschulde zich deels achter het politiebericht.¹⁴¹

Mogelijk bestaan er ook regionale verschillen in de manier waarop een *hate crime* slachtoffer wordt bejegend. Zo komen agenten werkzaam in de grote (hoofd)steden bijvoorbeeld meer in contact met LHBTI, waardoor zij meer ervaring hebben in de omgang met deze gemeenschap.

Er is hier natuurlijk de Gay Pride en de Trans Pride, dus de collega's zijn deze onderwerpen wel gewend. Zij kijken er niet van op als er een transgender of een travestiet het bureau binnenkomt. Dat is wel anders in bijvoorbeeld de Biblebelt, waar men nog nooit een transgender of travestiet heeft gezien Daar kan de empathie dus wel wat beter. [respondent 8 – Roze in Blauw]

Niet (h)erkennen discriminatie-aspect. Een knelpunt dat veelvuldig wordt gemeld tijdens de interviews is het gebrek aan herkenning en erkenning van het discriminatie-aspect. Indien het slachtoffer eenmaal heeft besloten om aangifte te doen, dan komt het volgens de respondenten regelmatig voor dat er onvoldoende recht wordt (of kan worden) gedaan aan het discriminatie-aspect van het hate crime. Agenten herkennen het discriminatie-aspect niet altijd, vragen onvoldoende door of 'vinken' het niet aan in het systeem, zelfs niet wanneer het slachtoffer dit aspect zelf ter sprake brengt. Dit leidt soms tot artikel 12-Sv zaken.

Als oorzaken voor dit (h)erkenningprobleem noemen de respondenten een gebrek aan deskundigheid of ervaring en bewijsproblemen. Omdat reguliere agenten slechts incidenteel met *hate crimes* te maken krijgen, ontbreekt het hen aan kennis en ervaring, maar soms is het juridisch gewoonweg lastig om discriminatoire motieven te onderbouwen met voldoende bewijsmateriaal. Daarnaast schroomt de politie volgens enkele belangenorganisaties nog te vaak om een élatant discriminatie-aspect te benoemen en laten het OM en de rechters het discriminatoire motief onvoldoende meewegen in daaropvolgende beslissingen. Dit alles roept wrevél op bij de slachtoffers.

Verder weet de politie niet wanneer een delict een antisemitische achtergrond heeft. Dat zal hun, onder meer door ons, duidelijk moeten worden gemaakt. De agenten die de aangiften in dit soort zaken opnemen, zouden gericht geschoold moeten worden in het begrijpen wanneer iets racistisch is en wanneer iets als racisme wordt ervaren. Er is hieromtrent nog een grote kennisachterstand. [respondent 1 – CJO]

Registratiesystemen. Een hieraan gerelateerd knelpunt betreft de registratiesystemen van de politie en het OM. Blijkbaar kan in de huidige systemen niet meteen worden aangegeven of een commuun feit een discriminatie-aspect heeft. Om dit te kunnen doen, moet de verbalisant een nieuw registratieproces opstarten.¹⁴² Vanwege de extra tijd die hiermee is gemoeid, wordt

¹⁴¹ Deze nuancering (laatste zin) bracht de geïnterviewde aan bij nalezing van het ontwerphoofdstuk.

¹⁴² Dit is bij CODIS-feiten dus anders dan bij gerichte discriminatie. In het laatste geval kan wel meteen de F50 code worden toegevoegd.

dit mogelijk weleens nagelaten, waardoor het discriminatie-aspect naar de achtergrond verdwijnt. Ook de geïnterviewden vanuit het OM rapporteren moeilijkheden met het eenvoudig registreren van discriminatie-aspecten.

Een geval krijgt een code vanwege het gronddelict en vervolgens moet er een code discriminatie aan toegevoegd worden. Dat kan niet in hetzelfde proces. Voor het discriminatie-aspect moet dan een heel nieuw proces opgestart worden. [respondent 12 – politie]

Mogelijk is dit probleem met de implementatie van de Individuele Beoordeling deels verholpen. Tegenwoordig (sinds juni 2018) kan in iedere zaak middels de Individuele Beoordeling worden aangegeven of een algemeen feit een discriminatie-aspect heeft.

Niet opnemen aangifte. Zowel respondenten vanuit de belangenorganisaties als respondenten vanuit de politie en het OM geven aan dat er in de praktijk problemen ontstaan vanwege het verschil tussen een melding en een aangifte. Allereerst dient duidelijk te worden dat een ‘melding’ – in tegenstelling tot een ‘aangifte’ (artikel 161 Sv) – geen wettelijk begrip is. Conform artikel 163 lid 6 Sv is een politieambtenaar *verplicht* de aangifte op te nemen. Toch gebeurt dit in de praktijk niet altijd. Een studie uit 2004 toonde aan dat 77% van alle delictmeldingen uiteindelijk uitmondten in een officiële aangifte.¹⁴³ Redenen om – soms ook tegen de wens van de aangever – toch geen aangifte op te nemen zijn divers. Zo wordt bijvoorbeeld geen aangifte opgenomen indien er klaarblijkelijk geen sprake is van een strafbaar feit. Bij twijfel over de vraag of het incident een strafbaar feit betreft dient de aangifte daarentegen gewoon te worden opgenomen.¹⁴⁴ Ook indien de kans op opheldering (zeer) gering is, indien dit past in het sepotbeleid van het OM, indien de politie meer heil ziet in herstelbemiddeling of indien het een oude zaak betreft, zal aangifte soms worden geweigerd.¹⁴⁵

De gevolgen van het verschil tussen een aangifte of een melding kunnen groot zijn. Zo bepaalt de nieuwe Aanwijzing Discriminatie bijvoorbeeld:

“Wanneer aangifte is gedaan, is dat een duidelijk signaal dat de betreffende strafbare gedraging impact heeft gehad en dat ten aanzien daarvan vanuit de maatschappij om een reactie door het OM wordt gevraagd. Zonder aangifte ligt strafrechtelijke vervolging in eerste instantie niet voor de hand; een reactie vanuit het strafrecht kan echter ook zonder aangifte wenselijk of zelfs vereist zijn ter bescherming van de belangen die de wetgever met de discriminatieartikelen heeft willen beschermen”

Kortom, in beginsel zal enkel in geval van een aangifte strafvervolging in beeld komen. En waar een aangifte altijd leidt tot een strafrechtelijk gevolg (dagvaarding, transactie, sepot e.d.), daar zal een melding doorgaans zonder een dergelijk gevolg blijven. Meldingen kunnen wel bijdragen aan het opstellen van landelijke geweldscijfers of dossieropbouw.¹⁴⁶

¹⁴³ K. Wittebrood, 'Van delictmelding tot officiële aangifte', *Tijdschrift voor criminologie* 2004, p. 64, in: Melai, Groenhuisen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, aantekening 8 bij artikel 163. Of dit percentage ook geldt in het geval van *hate crimes* is onbekend.

¹⁴⁴ Zie Tekst & Commentaar Strafvordering, aantekening 2 bij artikel 163.

¹⁴⁵ Zie Melai, Groenhuisen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, aantekening 8 bij artikel 163.

¹⁴⁶ Zie <file:///C:/Users/Gebruiker/Downloads/handreiking-aangifte-doen-bij-de-politie.pdf> over het verschil tussen een melding en een aangifte.

Verder vermeldt de nieuwe Aanwijzing:

“Het OM draagt de politie op aangiften betreffende discriminatie in beginsel op te nemen en in behandeling te nemen, tenzij hierover in een concreet geval of in categorie van gevallen andere afspraken zijn gemaakt met het OM. Het is een verantwoordelijkheid van de politie om slachtoffers goed op de hoogte te stellen van het verschil tussen het doen van aangifte en een melding.”

Het wordt slachtoffers soms ontraden om aangifte te doen, maar het komt ook voor dat het verschil tussen een aangifte en een melding helemaal niet ter sprake komt, maar dat de politieambtenaar zelfstandig deze afweging maakt in het voordeel van een melding. Dit kan een betekenisvolle interventie in de weg staan en frustratie opwekken bij het slachtoffer, indien deze meent aangifte te hebben gedaan.

De politie houdt veel vast aan procedures. Aangiften kunnen gewoonweg niet altijd worden opgenomen. (...) mensen worden al ‘voorgeselecteerd’ bij het politiebureau. Soms wordt een aangifte ontraden en wordt er alleen een melding van gemaakt. Dat kan er echter wel voor zorgen dat problemen niet meer in de kiem gesmoord kunnen worden. Ik zie dit gedeeltelijk als onkunde (...). Het is slechts onwil in die zin dat de politie er al op anticipeert of een zaak geseponeerd gaat worden en daarbij rekening houdt met de capaciteit van de politie. [respondent 2 – CIDI]

Het begint bij de bekendheid van het verschil tussen melding en aangifte. Melding wordt gedaan als men het feit wel aan de politie wil mededelen, maar er verder niets meer mee te maken wil hebben. Als iemand strafvervolgning wil, dan doet iemand aangifte. Sommige mensen denken dat zij aangifte hebben gedaan, maar dan is het bij de politie als een melding opgenomen. Dat kan gebeuren omdat er niet is aangegeven dat men aangifte wil doen en dat dit ook niet is opgepikt door de politie. (...) Daarnaast speelt dat men niet weet of men een melding heeft gemaakt of aangifte heeft gedaan, zodat de vervolgverwachtingen fout zijn. [respondent 12 – politie]

In het geval van een moskee die een dreigbrief had ontvangen ontstond een discussie waarin de dienstdoende agent reeds op voorhand aangaf dat de aangifte geen zin had, omdat er geen getuigen waren. Wij geven voorlichting waarin we die mensen duidelijk maken dat zij niet in zo’n discussie hoeven te treden, omdat een vervolgingsbeslissing niet in handen van een agent ligt. Maar een dergelijke houding geeft natuurlijk wel een verkeerd signaal af. [respondent 3 – SPIOR].

Mogelijk kunnen problemen met het vinden van een passende feitcode meespelen, maar ook capaciteitsgebrek, inschatting van de kans op een succesvolle strafzaak, strafrechtelijke (ir)relevantie van het incident, en tijdsdruk worden genoemd als redenen waarom aangifte wordt afgeraden.

Bij een goede aangifte moet ver worden doorgevraagd. Vaak gaat het mis omdat er te veel tijdsdruk is. Het opnemen van aangiften wordt een soort productiewerk, en ik vraag me wel eens af of hier niet te krap wordt gepland. Het belangrijkste om te achterhalen is de context waarin iets is voorgevallen. Vaak weten mensen daar best

wel iets over te vertellen, maar als er niet naar gevraagd wordt, dan weet een burger niet wat er belangrijk is. Er moet ook al voorgesorteerd worden op eventuele juridische kwesties. Deze vaardigheden moeten eigenlijk in het politieonderwijs aan bod komen. Ik heb het idee dat daar nog niet voldoende op wordt toegezien. [respondent 11 – politie]

Overigens noemen ook vrijwel alle geïnterviewden vanuit politie en het OM dergelijke problemen in de praktijk, maar wordt in hun beleving doorgaans gewoon een aangifte opgenomen en betreft het in plaats daarvan registreren van een melding een uitzondering.

Soms wordt door de politie al op voorhand aangegeven dat een aangifte niet tot een zaak zal leiden. Dan wordt er wel een melding genoteerd, maar de aangifte zelf niet. Het verschilt nogal per zaak of die conclusie terecht is en of dit tot ontevredenheid leidt. (...) In beginsel is de politie verplicht om een aangifte op te nemen, tenzij er geen enkel aanknopingspunt is met een strafbaar feit. Als de politie echter al op voorhand een inschatting gaat maken, dan kan dat wel frustrerend zijn. Dat dit gebeurt, is echter niet de standaard. [respondent 15 – OM]

Vaak weten slachtoffers ook niet het verschil tussen het doen van aangifte en melding. Als iemand specifiek een afspraak maakt voor een aangifte, dan wordt deze in principe ook altijd opgenomen. Dat gebeurt eigenlijk standaard bij hate crime, tenzij de collega's het gevoel hebben dat het geen strafbaar feit is. [respondent 8 – Roze in Blauw]

Gebruik juridisch jargon. Voor veel slachtoffers zijn juridische concepten, termen, procedures en daarmee samenhangende beslissingen lastig te begrijpen. Dit geldt waarschijnlijk nog meer voor de groep verstandelijk beperkte slachtoffers.

Vooraf het taalgebruik (tijdens vooronderzoek en zitting) is heel lastig. Het juridische jargon snappen we helemaal niet. Zelfs mensen zonder beperking snappen dit al niet, dus mensen met een verstandelijke beperking snappen dit nog minder. [respondent 7 – LFB]

b) Knelpunten tijdens de zitting

Respondenten hadden ten aanzien van de zitting minder knelpunten te melden, ook omdat zij daar doorgaans minder (persoonlijke) ervaring mee hadden. In deze fase speelt bijvoorbeeld wel het wegvallen van de anonimiteit van het slachtoffer mee, bijvoorbeeld wanneer deze gebruikmaakt van het spreekrecht. Dit brengt voor sommige slachtoffers bijzondere beschermingsbehoeften met zich mee.

Ook tijdens de fase van de zitting frustreert het bepaalde slachtoffers dat het discriminatie-aspect gaandeweg het strafproces kan zijn verdwenen, zelfs wanneer de politie dit wel correct registreerde. Dit kan komen vanwege bewijsproblematiek of omdat de officieren van justitie of rechters dit aspect onvoldoende meenemen in hun overwegingen. Ook in ZSM zaken is het risico groter dat het discriminatie-aspect verloren gaat.

Ik weet niet wat er op de zitting zelf gebeurt. Ik weet wel dat slachtoffers vinden dat de straffen die worden uitgesproken te laag zijn en geen recht doen aan hun gevoel. Het

OM eist wel de extra strafverzwaring, maar dat wordt door de rechtbank meestal niet overgenomen. Het slachtoffer gaat daardoor gedesillusioneerd naar huis. [respondent 12 – politie]

Verder meldt één belangenorganisatie dat (TNN) dat er onvoldoende oog is voor de impact die een *hate crime* op de gehele minderheidsgemeenschap kan hebben. Hoewel het misdrijf in de eerste plaats het slachtoffer treft, heeft ook de gemeenschap hieronder te lijden.

Wederom wordt het ingewikkelde juridische jargon gehemeld door bepaalde respondenten en ook vinden de vertegenwoordigers van Slachtofferhulp Nederland het spijtig dat het spreekrecht niet op alle *hate crime* feiten van toepassing is. Juist via uitoefening van het spreekrecht kan aandacht worden gevestigd op het discriminatie-aspect, zelfs wanneer dit juridisch niet kan worden bewezen:

Bij de onderbouwing van die schadeposten wordt wel verwezen naar de hate crime situatie. Dat is echter wel lastig wanneer dit hele aspect niet in de tenlastelegging staat. Met de uitoefening van het spreekrecht - hoewel helaas niet op alle feiten van toepassing - kan het slachtoffer alles verklaren wat hij wil en daarmee kan er dus ook aandacht aan de hate crime en de impact daarvan worden gegeven. Het spreekrecht heeft dus veel meerwaarde. [respondent 17 – SHN]

c) Knelpunten ten aanzien van de slachtofferhulpverlening

De respondenten hadden dikwijls minder zicht op de hulpverlening, waardoor slechts zes respondenten knelpunten hebben genoemd.

Registratiesystemen. Een eerste praktische knelpunt werd aangekaart door de geïnterviewde medewerkers van SHN. Zij vermeldden dat het discriminatie-aspect van een algemeen delict niet apart in de eigen databases wordt geregistreerd. Ook staat dit niet altijd aangegeven in de informatie die wordt verstrekt vanuit de politie.¹⁴⁷ Hierdoor lopen slachtofferhulpmedewerkers tijdens het eerste gesprek met *hate crime* slachtoffers tegen een informatieachterstand aan.

Een discriminatie-aspect is heel bepalend voor de bejegening. (...) Er zijn echter een heleboel andere delicten met ook een discriminatieachtergrond en die benaderen we dus eigenlijk niet zo. Dan staan we in principe al met 1-0 achter. Dat discriminatie-aspect is essentieel om het contact met de cliënt goed te kunnen laten verlopen. (...) Wij bellen slachtoffers aan de hand van de gegevens die wij binnenkrijgen van de politie. Als de politie een zaak dus niet registreert als hate crime, dan weten wij dus ook niet van die context. Dat belemmert ons in de wijze waarop wij slachtoffers op een goede manier willen benaderen. Als we vervolgens met het slachtoffer spreken, dan komt dit aspect als het goed is wel naar voren, maar we hebben er dan niet op kunnen anticiperen. (...) Ik weet uit mijn eigen ervaring dat slachtoffers verbaasd zijn dat het discriminatie-aspect niet wordt benoemd. Het belangrijkste wat wij doen is aansluiten bij de cliënt en we lopen in feite dus al achter als die cliënt nogmaals moet vertellen

¹⁴⁷ Sinds de implementatie van de Individuele Beoordeling (juni 2018) krijgt SHN de IB gegevens van de politie in zwaardere feiten als het slachtoffer geen bezwaar heeft gemaakt tegen doorgifte van deze gegevens. Het discriminatie-aspect staat – als het goed is – in deze IB-gegevens vermeld.

dat er meer speelt dan alleen een geweldsdelict sec. Bij het bepalen van behoeften van cliënten is dit soort informatie essentieel. [respondent 17 – SHN]

Bejegening. Verder is niet iedere vrijwilliger of medewerker van SHN even sensitief en empathisch genoeg in zijn of haar contact met *hate crime* slachtoffers. Ook hier speelt gebrek aan (eigen) ervaring mogelijk een rol.

Ook bij ons is er een gebrek aan sensitiviteit. Lang niet iedere medewerker is sensitief genoeg om dit soort discriminatiegevallen goed te kunnen aanvliegen. Dat komt omdat wij toch nog steeds wel een voornamelijk witte homogene heterogroep zijn die in ons eigen leven niet zo heel veel te maken heeft met discriminatie. Ik vraag me dus af of we wel sensitief genoeg zijn om te erkennen hoe groot zo'n discriminatie-aspect voor een slachtoffer kan zijn. [respondent 17 – SHN]

Bepaalde geïnterviewden geven dan ook de voorkeur aan slachtofferhulp vanuit de eigen gemeenschap in plaats van “algemene” organisaties zoals antidiscriminatievoorzieningen of Slachtofferhulp Nederland. Deze zouden te weinig zicht hebben op de specifieke behoeften van bepaalde slachtoffergroepen. Zo meldt bijvoorbeeld CIDI dat politie en antidiscriminatievoorzieningen te weinig kennis hebben van de trauma's die generaties Joden hebben opgelopen. Dit staat een empathische reactie mogelijk in de weg.

Versnippering. Twee politiemedewerkers merken tenslotte op dat er sprake is van versnippering binnen de slachtofferhulpverlening in Nederland, waardoor soms onduidelijk is, door welke organisatie het slachtoffer het beste geholpen kan worden. Ook bestaan er regionale verschillen in het aanbod aan gedifferentieerde slachtofferhulp.

Als je kijkt op slachtofferwijzer.nl, dan zie je hoe gigantisch dat netwerk is. Van de politie is er natuurlijk maar één. Daarmee zit een slachtoffer altijd bij de juiste organisatie en wordt hij over het algemeen in welke plaats dan ook even goed geholpen als in een andere. Bij de slachtofferhulpverlening is het heel erg afhankelijk van welke instanties in welke gemeenten actief zijn. In Amsterdam zijn er bijvoorbeeld veel meer organisaties actief dan in kleinere plaatsen. In die laatste gevallen kan een slachtoffer eigenlijk alleen maar terugvallen op de algemenere instanties. [respondent 11 – politie]

3.3.1.4. Behoeften slachtoffers ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp

Het is geen verrassing dat de behoeften van slachtoffers ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp voor een groot deel de eerdergenoemde knelpunten weerspiegelen. Hieronder worden de behoeften per fase van het strafproces – vooronderzoek, zitting, slachtofferhulp – weergegeven.

a) Behoeften ten aanzien van het vooronderzoek

In de aangift fase komt de behoefte aan een meer empathische en sensitieve bejegening in meerdere interviews terug. Om de onwetendheid en onervarenheid van agenten tegen te gaan, is er volgens de respondenten (met name vanuit de belangengroepen) bovendien grote behoefte aan training. Ten aanzien van transgenderpersonen moeten agenten bovendien

weten hoe ze om dienen te gaan met het correct aanspreken of fouilleren van deze slachtoffers.

Ook menen veel respondenten dat het strafrechtssysteem meer aan verwachtingsmanagement dient te doen, vooral nu het discriminatie-aspect soms gaandeweg de procedure verdwijnt. Verder verdient het opnemen van een aangifte de voorkeur boven het opnemen van een melding. Een inschatting van de juridische haalbaarheid kan in een latere fase gebeuren.

Naast de empathische en meer sensitieve bejegening is verwachtingenmanagement ten aanzien van het discriminatie-aspect erg belangrijk. Dit aspect is namelijk lastig te bewijzen en dat moet mensen inzichtelijk worden gemaakt. Het temperen van de verwachtingen kan dan bijvoorbeeld een geseponeerde zaak in betere aarde doen vallen. Dat is beter dan de aangifte helemaal niet op te nemen. Ook voor de statistieken is een dergelijke oplossing beter. [respondent 5 – COC]

Verder vermelden respondenten de behoefte om serieus genomen te worden. Hierbij maakt één respondent het onderscheid tussen 'gevoel' en 'geval', ofwel de procedurele en de distributieve rechtvaardigheid. Beide aspecten dienen serieus te worden genomen:

Hier speelt het juridische aspect; het verschil tussen geval en gevoel. Het gevoel en het bewijsbare geval vallen niet altijd samen. Dat gevoel gaat over de bejegening, de informatieverstrekking, het serieus genomen worden, etcetera. Het geval gaat over de juridische haalbaarheid en de bewijskwesitie. (...) Ik denk dat de allergrootste behoefte is om serieus genomen te worden in het gevoel. Dat is een emotionele behoefte. Daarnaast dient ook het geval serieus genomen te worden, dus in de (on)mogelijkheden van het strafproces en de voorlichting daarin. [respondent 18 – RADAR]

Het aandragen van alternatieven voor aangifte, bijvoorbeeld wanneer iemand geen behoefte heeft aan vervolging, is ook een behoefte, zoals een correcte doorverwijzing naar een gepaste ADV of het CVRM. Ook zou de politie meer oog mogen hebben voor alternatieve manieren om het gedrag te doen stoppen, zonder dat een aangifte per se culmineert in strafvervolging.¹⁴⁸

Strafrecht gaat de wereld niet veranderen. Een geval moet vooral worden opgelost met het confronteren van de dader met zijn onwetendheid. Counter speech en de confrontatie met het eigen gedrag is in sommige gevallen heel effectief. In de gevallen waar dat niet zo is, moet er gewoon zwaar gestraft worden. [respondent 12 – politie]

Een behoefte die wisselende reacties oproept, is de behoefte aan contact met een gespecialiseerd iemand (verbalisant of hulpverlener), liefst vanuit de eigen gemeenschap. Hoewel sommige respondenten zich kunnen indenken dat het voor iemand met dezelfde eigenschappen makkelijker is om zich in het slachtoffer in te leven en dat ook slachtoffers het

¹⁴⁸ Eén geïnterviewde (politie) merkte na proeflezing van het hoofdstuk op dat het aandragen van alternatieven door de hoge vlucht van ZSM zaken juist lastiger is geworden. Het OM kiest volgens haar vaker dan vroeger voor een juridisch traject, waardoor de mogelijkheden van de politie om de zaak anders af te doen, juist beperkter zijn geworden.

liefst door een degelijk iemand worden geholpen, menen andere respondenten dat eigenlijk alle strafrechtsmedewerkers en hulpverleners zich voldoende empathisch op moeten kunnen stellen:

Om het gevoel te krijgen serieus te worden genomen, kan het heel erg helpen als men iemand tegenover zich heeft die dicht bij dezelfde doelgroep staat. Dan is er snel herkenning. Ik ben er zelf echter geen voorstander van om dat zo expliciet te benoemen, omdat ik het goed verplaatsen in een ander eigenlijk voldoende vind om hem correct te bejegenen. [respondent 18 – RADAR]

Ik zou het zelf prettig vinden als ik te maken kreeg met een ambtenaar die kan aantonen dat hij ervaring heeft en kundig is in dit thema. Als binnen een team bijvoorbeeld een specialist in hate crimes is die mijn aangifte verder zou behandelen, zou ik mij erg serieus genomen en veilig voelen. [respondent 4 – CMO]

Om het proces van aangifte te vergemakkelijken zou meer uitleg van bepaalde concepten en beslissingen, in eenvoudiger bewoordingen gewenst zijn. Ook zou begeleiding tijdens de aangifte – door iemand die het jargon kan ‘vertalen’ in voor het slachtoffer begrijpelijke bewoordingen – kunnen helpen.

b) Behoeften ten aanzien van de zitting

Voor wat betreft de zitting hebben sommige slachtoffers behoefte aan juridische ondersteuning of in ieder geval iemand die kan verduidelijken waarom de rechter tot bepaalde beslissingen komt. Ook ten aanzien van de beslissing zou aan verwachtingsmanagement moeten worden gedaan. Tenslotte dienen zowel het OM als de rechters voldoende aandacht te besteden aan het discriminatie-aspect, dit te erkennen en te verdisconteren in de strafeis of het vonnis.

c) Behoeften ten aanzien van de slachtofferhulpverlening

Op het gebied van slachtofferhulp is het belangrijk, dat slachtofferhulporganisaties ook daadwerkelijk contact opnemen met slachtoffers, dat ze communiceren en slachtoffers actief benaderen. Voorts zouden medewerkers moeten worden getraind in het omgaan met *hate crime* slachtoffers vanuit bepaalde gemeenschappen. Zo hebben transgender personen dikwijls meerdere problemen, die niet direct samenhangen met het slachtofferschap – eenzaamheid, depressie – maar die wel medebepalend kunnen zijn voor een betekenisvolle hulpverlening. Bepaalde gemeenschappen hebben vooral grote behoefte aan steun en hulp vanuit de eigen gemeenschap.

d) Overige behoeften

De bovenstaande behoeften werden door meerdere respondenten genoemd. Er waren echter ook behoeften die slechts door één geïnterviewde werden geopperd, zoals het creëren van een wettelijke strafverzwaringgrond; het toestaan van aangifte door belangenorganisaties om angst voor represailles bij slachtoffers te verminderen; betere informatieverstrekking en uitleg ten aanzien van slachtofferrechten in geval van *hate crimes*; voorafgaand aan de zitting verifiëren hoe een transpersoon aangesproken wil worden; de mogelijkheid om aangifte te

doen 'in een huiselijke setting'; automatische doorverwijzing naar een ADV en slachtofferhulp; goede en wederkerige informatieverstrekking tussen politie en slachtofferhulp; behoefte aan meer informatie over de voortgang van de zaak; één contactpersoon binnen politie en justitie; en het zoveel mogelijk tegemoet komen aan de individuele behoeften van slachtoffers.

3.3.2. Deel II: Speciale rechten hate crime slachtoffers

Het tweede deel van het interview betrof de (speciale) procedurele rechten die *hate crime* slachtoffers in Nederland momenteel hebben. Tevens is geprobeerd te achterhalen of deze rechten aansluiten bij de behoeften van *hate crime* slachtoffers en of deze rechten als toereikend worden ervaren.

De interviewprotocollen ten behoeve van de interviews met politie en het OM weken in dit gedeelte af van de protocollen die zijn gebruikt tijdens de interviews met de belangenorganisaties. Daarbij was het doel in de interviews met OM en politie veeleer te achterhalen welke speciale rechten hate crime slachtoffers nu eigenlijk hebben en of het beleid in de praktijk ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Vertegenwoordigers van belangenorganisaties en medewerkers van algemene hulpverlenende organisaties werd daarentegen gevraagd of deze rechten in de behoeften van slachtoffers voorzien. Om dit onderscheid duidelijk te maken wordt in de onderstaande paragrafen aangegeven of bepaalde informatie is verkregen op basis van een interview met een politie/OM-medewerker (politie/OM) of iemand met een andere achtergrond (belangenorganisatie, algemene hulpverlening). Sommige onderwerpen kwamen enkel in de interviews met de politie of het OM ter sprake.

3.3.2.1. Voorzieningen t.a.v. herkenning, registratie, specialisatie, banden met gemeenschap

a. Herkenning discriminatieaspect (politie/OM)

Op de vraag hoe een discriminatieaspect door de politie wordt herkend, antwoordden de respondenten dat het slachtoffer meestal zelf zal aangeven dat discriminatie een rol speelt. Geeft het slachtoffer dit niet aan, dan moet het discriminatieaspect worden herkend doordat de verbalisant op bepaalde aspecten doorvraagt, bijvoorbeeld naar de context van het delict of de plaats waar het delict heeft plaatsgevonden.

Er zijn drie manieren waarop dergelijke 'spontane' herkenning door politiemedewerkers wordt bevorderd. Allereerst kunnen politieagenten meer sensitief worden gemaakt voor deze thematiek via speciale cursussen en training. Zo staat 'Roze in Blauw' in contact met de politieacademie om in het lesprogramma explicieter aandacht te geven aan de LHBT-groep.

Voorts zijn er enkele politiemedewerkers die landelijk met behulp van een query de processen-verbaal en mutaties van incidenten doornemen en aan de hand van bepaalde zoektermen controleren of deze mogelijk met discriminatie samenhangen, maar onterecht niet als dusdanig zijn geoordeeld.¹⁴⁹ Als dat het geval is, dan worden deze zaken op een lijst geplaatst en deze lijst wordt naar de betreffende eenheid en het regionaal discriminatieoverleg gestuurd (zie hoofdstuk 1 paragraaf 1.3.3).

¹⁴⁹ Het betreft hier alle discriminatie *incidenten*, dus niet alleen zaken/dossiers, maar ook meldingen die bijvoorbeeld via een wijkagent binnen komen.

Betere herkenning wordt daarnaast mogelijk ook bevorderd door de recente praktijk van de Individuele Beoordeling van slachtoffers. Volgens de twee IB-experts van de politie – zelf tevens betrokken bij het verzorgen van IB-trainingen – is één van de doelen van de IB dat politiemedewerkers alerter worden op de hoofdcategorieën kwetsbare slachtoffers, waaronder *hate crime* slachtoffers. Ze trainen baliemedewerkers hierop door te vragen. In onderstaande passage wordt beschreven hoe dit werkt:

Men moet alert zijn op de hoofdcategorieën. Ten aanzien daarvan moet er bevestigd worden. Daar zijn geen gestandaardiseerde vragen voor, want dat moet een diender binnen het thema zelf aanvoelen. Het thema hate crime moet de revue passeren en hoe dat gebeurt, is helemaal afhankelijk van het gesprek. Een medewerker moet bij het opnemen van de aangifte alert zijn op de categorieën die een rood vlaggetje opleveren. Aan het slachtoffer kan bijvoorbeeld gevraagd worden hoe hij de kans op herhaling van het delict inschat. Daarnaast kan de verbalisant deze kans samen met het slachtoffer bepalen, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer journalist of politicus is. Tot slot kan de verbalisant zelf de inschatting maken, bijvoorbeeld omdat de dader bekend is of omdat herhaling in de aard van het delict zit. Die categorie maakt dat de context van de zaak heel relevant is. Daar moeten, afgestemd op de situatie, vragen naar gesteld worden. Dat is die individuele beoordeling. Afhankelijk van de antwoorden daarop gaat er al dan niet een rood vlaggetje omhoog. [respondent 10 – politie]

b. Registratie (politie/OM)

Zodra discriminatie een rol speelt, dient dit ook specifiek in het BHV-systeem te worden geregistreerd. Volgens de respondenten wordt dit soms vergeten, maar specifieke *labelling* is wel het uitgangspunt. Het is onduidelijk of verbalisanten een discriminatiefeit als zodanig moeten *labellen* als het slachtoffer dit aangeeft (perceptie slachtoffer is voldoende) of dat zij het *labellen* tevens (mogen) laten afhangen van een eigen inschatting van de juridische haalbaarheid van een dergelijk oormerk. De respondenten variëren op dit punt in hun antwoorden.

De politieagent hangt, wanneer het feit als discriminatiefeit wordt gelabeld, een speciale code aan de aangifte in het systeem. Alle aangiftes en meldingen die in het systeem komen, worden gemonitord door collega's die zich specifiek bezighouden met het thema discriminatie.

Mogelijk is het *labellen* van discriminatiefeiten sinds de verandering van de BHV-*interface* wel bewerkelijker geworden dan voorheen. Waar eerst de discriminatiecode tegelijkertijd met het commune delict kon worden geregistreerd, vermeldt één respondent dat de verbalisant nu twee 'processen' moet opstarten om zowel het commune feit als de discriminatiecode te registreren.

Een ander knelpunt is dat de specifieke code alleen bestaat in het politiesysteem en dus niet automatisch als zodanig geoormerkt naar justitie gaat. Als gevolg hiervan heeft het Openbaar Ministerie soms niet door dat het om een *hate crime* gaat.¹⁵⁰ Als het een belangrijke zaak is, neemt de politie om deze reden ook wel apart contact op met de discriminatieofficier om te zorgen dat een aangifte ook door het Openbaar Ministerie als een *hate crime* wordt

¹⁵⁰ Al wordt het discriminatie-aspect sinds juni 2018 ook in de IB-gegevens vermeld die door worden gegeven aan het OM.

aangemerkt. Ook een OM-medewerker maakt melding van problemen om *hate crime* zaken als zodanig in het OM-registratiesysteem te oormerken.

c. Specialisatie en training (politie/OM)

Er wordt in Nederland niet gewerkt met gespecialiseerde *hate crime* agenten. Deze zaken worden doorgaans opgenomen en afgehandeld door reguliere politieambtenaren. In tegenstelling tot specialisatie op het gebied van zeden of jeugdzaken, vallen *hate crime* zaken dus onder de generieke taakstelling. Politiemedewerkers kunnen wel ter ondersteuning bij 'Roze in Blauw' terecht, maar daar is (bij minder ernstige zaken) niet altijd voldoende capaciteit voor. Er is wel binnen iedere eenheid een contactpersoon discriminatie.

Nee. Sommige eenheden hebben een taakaccenthouder, maar dat past nu niet meer binnen het landelijk functiehuis. Daardoor sterft kennis uit. In sommige eenheden zijn nu wel bepaalde mensen dedicated aan het aanwijzen om discriminatiezaken te behandelen als die als zodanig zijn gelabeld. De contactpersoon discriminatie binnen iedere eenheid houdt de ontwikkelingen bij. Maar bij het opnemen van een aangifte is er echt niet altijd een discriminatie-agent ter plekke. [respondent 12 – politie]

Het is onduidelijk of politieagenten in opleiding allemaal worden getraind in het omgaan met *hate crime* (slachtoffers) en/of discriminatie. Eén respondent vermeldt dat discriminatie weliswaar is "*gemainstreamd*" in de initiële opleiding, maar dat het nog beter moet worden verankerd in het verplichte curriculum van de politieacademie. Hier komt mogelijk verandering in.¹⁵¹ 'Roze in Blauw' verzorgt wel keuzemodules aan de politieacademie en probeert ervoor te zorgen dat elke leerling daar één les in krijgt (3 uur). Die lessen gaan onder andere over het erkennen van dit soort delicten en de gevoeligheid daarvan. Landelijk verzorgt 'Roze en in Blauw' eveneens (vrijwillige) cursussen. Voorts vormt sinds week 41 van 2018 ook de Individuele Beoordeling – en daarmee kwetsbaarheid van het slachtoffer voor herhaald slachtofferschap vanuit discriminatoir oogpunt – onderdeel van de opleidingen aan de Politieacademie.

Op het niveau van het OM wordt vanwege de juridische complexiteit ten aanzien van de discriminatiefeiten (art. 137c e.v. Sr) wel met gespecialiseerde officieren van justitie gewerkt. De CODIS-feiten, daarentegen, kunnen in beginsel door iedere OvJ behandeld worden, al kunnen zij zich laten adviseren door een gespecialiseerde discriminatieofficier en/of het LECD. Discriminatieofficiëren besluiten – bijvoorbeeld naar aanleiding van het regionaal discriminatieoverleg – of een zaak door henzelf of door een generalist kan worden afgedaan. Wanneer het een zeer ernstige *hate crime* zaak betreft of wanneer een *hate crime* zaak mediagevoelig is, dan ligt directe betrokkenheid van een discriminatieofficier in de rede. De officieren met discriminatie in hun portefeuille krijgen een verplichte cursus georganiseerd door het LECD.

d. Banden met de gemeenschap (OM/politie)

Op nationaal (beleids)niveau wordt er door de politie geïnvesteerd in het netwerken met de verschillende gemeenschappen, al vereist dit in iedere regio een andere aanpak. Ook

¹⁵¹ Recent heeft de Tweede Kamer ingestemd met een motie om een leerlijn te ontwikkelen inzake (LHBTI) discriminatie en deze als vast onderdeel op te nemen in het curriculum van de politieacademie (officiële bron toevoegen, zodra bekend).

wijkagenten worden geacht contacten te onderhouden met de vertegenwoordigers van bepaalde netwerken en gemeenschappen.

Voor het OM ligt dit anders. Er is vanuit het LECD en de portefeuillehouders wel contact in het kader van de werkzaamheden, maar het OM is iets terughoudender in het actief benaderen van gemeenschappen om te voorkomen dat andere groeperingen zich achtergesteld voelen.

d. Banden met de gemeenschap (belangenorganisaties)

Een aantal vertegenwoordigers van belangenorganisaties juichen intensief contact vanuit de politie met bepaalde gemeenschappen toe, omdat dit eveneens leidt tot meer kennis over een bepaalde gemeenschap bij de politie. Het achterliggende idee hierbij is: enkel met voldoende kennis kan daadwerkelijk empathisch en adequaat worden gereageerd.

3.3.2.2. Speciale rechten en voorzieningen

Hate crime slachtoffers kunnen gebruik maken van alle procedurele rechten en voorzieningen waar 'reguliere' slachtoffers eveneens gebruik van kunnen maken. De interviews richtten zich derhalve met name op eventuele *extra* rechten en voorzieningen voor deze specifieke slachtoffergroep.

a. Informatierechten (politie/OM):

In de interviews met medewerkers van de politie en het OM werd gevraagd hoe *zaakspecifieke informatie* aan slachtoffers wordt teruggekoppeld. Waar de nieuwe Aanwijzing Discriminatie enigszins ambivalent is ten aanzien van de bijzondere terugkoppeling van zaakspecifieke informatie aan *hate crime* slachtoffers – de Aanwijzing lijkt geprivilegieerde informatierechten te suggereren – daar zijn de geïnterviewde respondenten vanuit de politie en het OM heel helder: Voor *hate crime* slachtoffers gelden *dezelfde* informatierechten als voor andere slachtoffers (conform de Aanwijzing Slachtofferrechten). *Hate crime* slachtoffers worden niet vaker of eerder dan reguliere slachtoffers geïnformeerd en ook in het geval van *hate crime* wordt doorgaans met standaardbrieven gewerkt. Of men kan de zaak in veel gevallen volgen in de Aangifte Volg Service van de politie.¹⁵² Indien een slachtoffer bijzondere aandacht op dit vlak nodig heeft, dan wordt geprobeerd maatwerk te leveren, maar dat geldt ook voor andere slachtoffers.

a. Informatierechten (belangenorganisaties)

Tijdens de interviews met belangenorganisaties, SHN en RADAR/Art. 1 is ingegaan op de informatievoorziening aan *hate crime* slachtoffers in het algemeen. Een heel aantal informatierechten is neergelegd in onder meer het Wetboek van Strafvordering en het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten. Zo diende de politie slachtoffers door te verwijzen naar een antidiscriminatievoorziening indien de melding niet tot een aangifte leidde (oude Aanwijzing Discriminatie); werden slachtoffers periodiek bericht over hun zaak indien het OM voor de behandeling langer dan drie maanden nodig had (oude Aanwijzing Discriminatie) en worden slachtoffers schriftelijk op de hoogte gebracht van een sepotbeslissing en de motivering van

¹⁵² Via mijnpolitie.nl.

deze beslissing (oude en nieuwe Aanwijzing Discriminatie). De vraag luidde in hoeverre deze informatierechten voorzien in de behoeften van *hate crime* slachtoffers.

Een aantal geïnterviewden geven aan dat zij niet (precies) op de hoogte zijn van deze informatierechten. Veel van de geïnterviewden maken in hun antwoord op deze vraag onderscheid tussen de *law in the books* (de theorie) en de *law in action* (de praktijk). De meeste geïnterviewden menen dat de informatierechten zoals neergelegd in wet- en regelgeving (*law in the books*) wel voorzien in de behoeften van *hate crime* slachtoffers. Sommige geïnterviewden vragen zich wel af of de huidige regeling als volledig kan worden beschouwd. Wat betreft de praktijk (*law in action*) vragen een aantal geïnterviewden zich evenwel hardop af of deze wel in de pas loopt met de theorie: Worden *hate crime* slachtoffers daadwerkelijk op de hoogte gesteld van hun informatierechten en, zo ja, in welke mate gebeurt dat dan? Opgemerkt wordt door één van de geïnterviewden dat vertrouwen in politie en justitie gepaard gaat met kennis van rechten, informatierechten inclusief.

Een aantal geïnterviewden stellen zich op het standpunt dat de praktijk onvoldoende functioneert op dit punt – niet alleen ten aanzien van *hate crime* slachtoffers overigens. Volgens hen moet de informatieverstrekking omtrent genoemde informatierechten worden verbeterd, bijvoorbeeld met behulp van een in begrijpelijke taal geschreven brochure en/of website. In het bijzonder vanuit de gemeenschap van verstandelijk beperkten wordt gepleit voor taalgebruik dat voor eenieder begrijpelijk is.¹⁵³ Voorts zou meer informatie moeten worden verstrekt over het verschil tussen een melding (registratie van een contactmoment tussen een burger en de politie, bijvoorbeeld ten behoeve van de statistiek of ten behoeve van het maken van afspraken over alternatieve afdoening) en een aangifte (waarmee in beginsel vervolging wordt beoogd).¹⁵⁴ Ook stellen enkele geïnterviewden dat het vaak voorkomt dat slachtoffers onvoldoende op de hoogte worden gehouden van het verloop van de procedure. Eén van de geïnterviewden pleit voor een onlinesysteem waarin aangevers de status van hun aangifte kunnen raadplegen. (NB. Mogelijk is daar met de *Aangifte VolgService via politie.nl/mijnpolitie tegenwoordig aan voldaan*).¹⁵⁵

Wellicht dat die rechten op papier in de behoeften van slachtoffers voorzien. Ik denk echter dat het in de praktijk vaak anders gaat en helemaal niet wordt voorzien in de behoeften als het aankomt op informatievoorziening. Informatieverstrekking duurt te lang en is vaak op initiatief van het slachtoffer zelf. Of de regeling helemaal voorziet, weet ik niet, maar het zit hem dus vooral in de uitvoering. Ik denk wel dat er op rechten wordt gewezen, alleen dat dit in de praktijk niet nauwkeurig wordt uitgevoerd.
[respondent 18 – RADAR]

De vraag is hoe bekend deze rechten bij slachtoffers zijn. De rechten zullen an sich voldoende omvatten, maar ik vraag me af hoe die gecommuniceerd worden. Ik heb

¹⁵³ Eén van de geïnterviewden (politie) gaf bij nalezing van het hoofdstuk aan dat de verklaring van rechten momenteel in B1 is geschreven. Volgens haar begrijpt 80% van de Nederlanders dit niveau. Verdere versimpeling van het taalgebruik zou mogelijk tot irritatie bij deze 80% kunnen leiden. Wel is de politie momenteel bezig met het ontwikkelen van specifiek informatiemateriaal voor licht verstandelijk beperkten (bijvoorbeeld animatiefilmpjes).

¹⁵⁴ De geïnterviewde uit de voorgaande voetnoot gaf tevens aan dat de website politie.nl onlangs is aangepast, ook voor wat betreft het algemene filmpje over aangifte doen.

¹⁵⁵ Daarnaast wordt er gewerkt aan een ketenbreed slachtofferportaal. In de komende jaren worden de soorten delicten die je online kunt volgen stap voor stap uitgebreid.

geen onderzoeken hiernaar, maar ik heb het idee dat de meeste rechten niet voldoende worden gecommuniceerd met het slachtoffer. [respondent 6 – TNN]

Vanuit Slachtofferhulp Nederland wordt erop gewezen dat het in praktijk vaak gaat om standaardbrieven die richting het slachtoffer worden gestuurd en dat er nog veel winst valt te behalen wat betreft een op maat toegesneden en persoonsgerichte benadering van (*hate crime*) slachtoffers.¹⁵⁶

Wat er nu in de wet staat, zijn de minimale informatie-eisen. Dat betreft voornamelijk de standaardbrieven richting het slachtoffer. Daarin wordt helemaal geen aandacht besteed aan het onderhavige onderwerp. Er wordt nauwelijks tekst en uitleg gegeven omtrent bijvoorbeeld een sepot. Ik kan me goed voorstellen dat de doelgroep van hate crime slachtoffers behoefte heeft aan meer dan dat. Ik kan me ook voorstellen dat in geval van sepot in dit soort zaken altijd een gesprek tussen slachtoffer en officier van justitie dient plaats te vinden. Hetzelfde geldt wanneer een tenlastelegging zo wordt geformuleerd dat het hele discriminatieaspect er niet in voorkomt. De officier van justitie dient dan zijn keuzes uit te leggen. Hate crime slachtoffers hebben hier misschien nog wel meer behoefte aan dan andere slachtoffers. [respondent 17 – SHN]

b. Ondersteuning door een ADV of SHN (politie/OM)

In de interviews met politie en OM stond de vraag centraal naar welke hulpverlenende instantie melders en aangevers van *hate crime* werden doorverwezen. Ondanks het feit dat een melder – indien de melding niet tot een aangifte leidt – conform de oude Aanwijzing Discriminatie ‘zoveel mogelijk moet worden doorverwezen naar een antidiscriminatievoorziening’, is onduidelijk in hoeverre dit in de praktijk gebeurt. Hoewel de politiemedewerkers onderschrijven dat de antidiscriminatievoorzieningen specialistische ondersteuning kunnen bieden en dat doorverwijzing naar een ADV zou moeten, wordt er in de praktijk mogelijk vooral doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland. Het omgekeerde – een antidiscriminatievoorziening verwijst door naar de politie – gebeurt volgens enkele respondenten wel.

De bestaande antidiscriminatievoorzieningen zijn onderhavig aan versnippering per gemeente. Ik hoop dat Slachtofferhulp Nederland ook doorverwijst, maar daar hoeft de politie niet op te wachten. Slachtofferhulp Nederland kan juridische, praktische en emotionele bijstand leveren. De antidiscriminatievoorziening kan specialistische ondersteuning bieden. Daarnaast is er Schadefonds Geweldsmisdrijven dat ook nog wat kan doen als het gaat om veroorzaakte schade. Het is dan zo complex, dat Slachtofferhulp het aanspreekpunt is en zij kunnen iemand dan doorverwijzen. In de praktijk zijn we dus allang bij als er een goede overdracht naar Slachtofferhulp plaatsvindt. [respondent 10 – politie]

Volgens de oude Aanwijzing Discriminatie diende de politie een slachtoffer zoveel mogelijk door te verwijzen naar een ADV, maar een geïnterviewde vanuit de politie gaf juist aan dat alle slachtoffers – dus ook *hate crime* slachtoffers – naar SHN worden verwezen, omdat het ondoenlijk is voor de politie om voor alle doelgroepen de specialistische hulpverlening (de

¹⁵⁶ Om deze reden worden de cursisten tijdens de IB trainingen geadviseerd om bij dit soort zaken altijd eerst persoonlijk contact op te nemen en daarna een formele brief te sturen.

routekaart) in beeld te hebben. In de nieuwe Aanwijzing Discriminatie is het voorschrift om door te verwijzen naar een ADV overigens niet overgenomen.¹⁵⁷

De ADV maken – samen met politie en het OM – overigens ook deel uit van het regionaal discriminatieoverleg. In die hoedanigheid hebben ze zicht op alle zaken met een (mogelijk) discriminatieaspect zoals opgenomen in de politieregistratiebestanden. Ook in dat stadium kan worden besloten om een ADV bij de zaak te betrekken en een medewerker van het OM gaf aan dat het de ambitie is om in de toekomst vaker een ADV bij *hate crime* zaken te betrekken, ook wanneer het slachtoffer niet reeds zelf daartoe het initiatief heeft genomen. Voordelen zijn dat ADV gespecialiseerd zijn in de omgang met *hate crime* en discriminatieslachtoffers, dat ze ‘onafhankelijker’ dan politie en OM kunnen informeren – deze instanties moeten immers ook rekening houden met *fair trial* overwegingen en de belangen van verdachte – en derhalve ‘meer in de ervaring van het slachtoffer kunnen meegaan’.

b. Ondersteuning door een ADV of SHN (belangenorganisaties)

Hate crime slachtoffers kunnen ter ondersteuning bij de verwerking van het delict worden geholpen door Slachtofferhulp Nederland of een antidiscriminatievoorziening. De vraag voor de belangenorganisaties, SHN en RADAR/Art.1 luidde: in hoeverre voorziet de hulp geboden door deze instanties in de behoeften van *hate crime* slachtoffers?

Vanuit SPIOR wordt opgemerkt dat zij in nauwe samenwerking met RADAR *hate crime* slachtoffers weleens verwijst naar de politie en dat slachtoffers positieve ervaringen hebben met RADAR. Voor RADAR zijn het bieden van een luisterend oor en het in kaart brengen van de situatie belangrijke aspecten, waarbij ook intensieve begeleiding en ondersteuning hoort. Per slachtoffer wordt bezien hoe hij of zij het beste kan worden geholpen. Vanuit SHN wordt gesteld dat SHN zich richt op zowel psychosociale ondersteuning als juridische begeleiding van slachtoffers die aangifte hebben gedaan; slachtoffers die enkel melding hebben gemaakt komen niet automatisch bij SHN binnen. Er zijn bij SHN geen speciale voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers.

Als het gaat om psychosociale ondersteuning zijn wij bezig met het analyseren van de stressfactoren en hoe die genormaliseerd kunnen worden. We zijn heel erg bezig met wat iemand is overkomen en met het zoeken naar manieren om zo goed mogelijk hiervan te herstellen. We kijken wat er nodig is om weer op een gezond niveau van zelfredzaamheid te komen. [...] Juridisch begeleiden we het slachtoffer van A tot Z. [...] We ondersteunen bijvoorbeeld bij het onderbouwen van de schade, het uitoefenen van het spreekrecht, het formuleren van een klacht als er wordt geseponneerd, tijdens de zitting en we zorgen vooral voor een realistisch verwachtingenmanagement. [respondent 17 – SHN]

Uit de interviews volgt dat weinig vertegenwoordigers van de belangenorganisaties ervaring hebben met Slachtofferhulp Nederland of een antidiscriminatievoorziening. Sommige geïnterviewden stellen dat, nu Slachtofferhulp Nederland niet gespecialiseerd is in *hate crime* slachtoffers, er weinig behoefte is aan hulp en steun vanuit deze instantie. Al blijkt er ook niet veel ervaring te zijn met een antidiscriminatievoorziening, uit de interviews volgt wel dat er

¹⁵⁷ Bij nalezing van het hoofdstuk gaf een geïnterviewde respondent vanuit de politie aan dat *hate crime* slachtoffers worden doorverwezen naar SHN. Dit is het huidige beleid.

meer vertrouwen is in de geboden hulp en steun vanuit een antidiscriminatievoorziening wegens haar op discriminatie toegespitste hulp en steun. Uit enkele interviews spreekt de behoefte aan een instantie die hulp en steun biedt aan slachtoffers van specifieke *hate crime*, zoals homohaat of islamofobie.

Ik ben bekend met Slachtofferhulp Nederland, maar het zou in mij niet opkomen om hen te contacteren naar aanleiding van religieus getinte hate crime. Wanneer alle vormen van discriminatie op een hoop wordt gegooid, dan krijg ik het gevoel dat zo'n instantie zich eigenlijk nergens specifiek voor inzet. Wanneer een stichting zich specifiek zou bezighouden met bijvoorbeeld homohaat of islamofobie, dan zou ik het gevoel krijgen dat er veel serieuzer met meldingen wordt omgegaan omdat men daar veel betere expertise heeft. [respondent 4 – CMO]

Ik kan niet beoordelen wat Slachtofferhulp Nederland doet. Ik heb het idee dat vrijwel nooit iemand uit de Joodse gemeenschap daar een beroep op heeft gedaan. Misschien omdat men bang is dat de discriminatieachtergrond niet herkend wordt. Dergelijke klachten worden wel bij het CIDI gemeld. Waarschijnlijk omdat dergelijke organisaties gespecialiseerd zijn in de Joodse gemeenschap. Ik denk dan ook dat het handig is dat nazorg gespecialiseerd gebeurt als mensen behoefte hebben aan die zorg. Ik denk dat mensen die zorg toch altijd graag zoeken binnen hun eigen kring. [respondent 1 – CJO]

c. Roze in Blauw (politie/OM)

Om de melding- en aangiftebereidheid van slachtoffers vanuit de LHBT-gemeenschap te verhogen zijn in alle politie-eenheden speciale 'Roze in Blauw'-teams opgericht. Slachtoffers van *hate crime* gebaseerd op hun seksuele geaardheid of genderidentiteit kunnen in contact komen met 'Roze in Blauw' agenten die zelf bijvoorbeeld ook homo- of biseksueel zijn. Zij bieden een luisterend oor, verwijzen door, bemiddelen en ondersteunen hen die melding of aangifte willen doen van incidenten gebaseerd op de seksuele geaardheid of genderidentiteit van het slachtoffer.¹⁵⁸

Naast Roze in Blauw kent de politie nu ook specifieke netwerken ten behoeve van andere gemeenschappen, zoals Turkse of Marokkaanse netwerken. Deze hebben dezelfde insteek als Roze in Blauw, maar lijken vooralsnog minder breed uitgerold of sterk verankerd binnen de politieorganisatie dan Roze in Blauw.

Wij merken heel sterk dat er een enorme behoefte is om direct in te kunnen steken bij een groep agenten die perfect op de hoogte zijn van wat er speelt binnen de LHBT-gemeenschap. Wij gebruiken binnen 'Roze in Blauw' een landelijk centraal telefoonnummer, waar iemand melding of aangifte kan doen. Bellers weten dus dat ze

¹⁵⁸ Blijkens de website heeft Roze in Blauw de volgende doelstellingen: 'De meldings-en aangiftebereidheid verhogen van mensen uit de lesbische, homo-, biseksuele en transgendergemeenschap, en het verlagen van de drempel om dat te doen; Samenwerken met hulpverleningsinstanties en LHBT-belangengroeperingen; Collega's ondersteunen die te maken krijgen met (complexe) vraagstukken, gerelateerd aan het LHBT-thema; Contact onderhouden met en het uitwisselen van informatie en ervaringen tussen Roze in Blauw-teams binnen de politie-eenheden onderling; Versterken van de diverse identiteit van de politie door zichtbaarheid van de LHBT-politiemedewerkers.'

'Roze in Blauw' aan de telefoon krijgen en dus beter begrepen worden. [...] De doelstelling van 'Roze in Blauw' is niet het afgezonderd oppakken van een zaak. Wij doen dat altijd samen met de reguliere collega's. Het ultieme doel van 'Roze in Blauw' is om zichzelf op te kunnen heffen, omdat we niet meer nodig zijn. Op dat punt zitten we echter nog niet. [...] De politie wordt nog altijd gevormd door de meerderheid. Daarom kan niet van de agenten verwacht worden dat zij specifieke kennis hebben van alle minderheden. Juist om die reden moet er samengewerkt worden met de verschillende netwerken. Niet al die netwerken hebben hun eigen telefoonnummer en ze zijn niet even sterk georganiseerd als 'Roze in Blauw'. [respondent 9 - Roze in Blauw]

[naam collega] heeft een project genaamd Netwerk Divers Vakmanschap. Daar moeten alle netwerken zich bij aansluiten (het Caraïbisch, Joods, Marokkaans, Turks, vrouwen- en jongerennetwerk, etcetera). Roze in Blauw hoort daar ook bij. Die voorzitters bekijken onderling hoe zij zo goed mogelijk het vak kunnen ondersteunen. Je merkt wel dat er nu wat polarisering ontstaat tussen de netwerken. Aan die netwerken hoeven niet per se collega's deel te nemen die die achtergrond hebben. [respondent 12 – politie]

c. Roze in Blauw (belangenorganisaties)

Aan de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties en de medewerkers van algemene slachtofferhulporganisaties werd gevraagd of een voorziening als 'Roze in Blauw' ook zou kunnen voorzien in de behoeften van *hate crime* slachtoffers uit andere gemeenschappen.

De antwoorden op deze vraag lopen nogal uiteen: enerzijds zijn er geïnterviewden die 'Roze in Blauw' als positief beschouwen en ook de meerwaarde van een dergelijke voorziening zien voor hun eigen gemeenschap of voor andere gemeenschappen, anderzijds zijn er geïnterviewden die vinden dat in principe iedere politieagent adequaat (namelijk empathisch en kundig) moet kunnen omgaan met *hate crime*, inclusief de aangevers daarvan. Sommige geïnterviewden maken expliciet onderscheid tussen de ideale wereld (de theorie) en de werkelijkheid (de praktijk). Terwijl in de ideale wereld iedere politieagent voldoende empathisch en kundig is om adequaat te kunnen omgaan met *hate crime* slachtoffers, is dat in de werkelijkheid nog niet het geval en zolang dat zo is, achten zij een voorziening als 'Roze in Blauw' van belang.

Veelgehoorde argumenten vóór een 'Roze in Blauw'-voorziening zijn: het vergroten van het vertrouwen van *hate crime* slachtoffers in de politie om serieus genomen en begrepen te worden (waardoor mogelijk ook de meldings- en aangiftebereidheid toeneemt) en het idee dat politieagenten uit dezelfde gemeenschap als het slachtoffer adequater kunnen handelen dan politieagenten die niet afkomstig zijn uit dezelfde gemeenschap.

Sommige geïnterviewden die vinden dat in principe iedere politieagent adequaat moet kunnen omgaan met *hate crime*, inclusief de slachtoffers daarvan, stellen dat meer gefocust moet worden op en geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van alle politieagenten op dit punt; Het betreft het vakmanschap van iedere politieagent.

Wat ik bedoel te zeggen is dat RiB positief werkt en kan werken, juist voor de transgender gemeenschap. Mijn punt is vooral dat het goed en sensitief opnemen van

iemands aangifte niet altijd goed gaat bij de reguliere politie en transgender personen weinig vertrouwen hebben in de politie in het algemeen, dus dan is het fijn dat wij iemand het nummer van Roze in Blauw kunnen geven. [respondent 6 – TNN]

In de ideale wereld zou elke agent dergelijke gevallen even goed moeten kunnen behandelen. Dat is echter een illusie, want er is altijd diversiteit. Ik vind het verstandig om daar bewust en nauwgezet mee om te gaan. Ik zou het alleen zelf nooit willen beperken tot een bepaalde doelgroep, maar zou het veel meer koppelen aan bepaalde kwaliteiten van mensen, bijvoorbeeld het zich kunnen verplaatsen in anderen of een luisterend oor kunnen bieden. Ik kan me voorstellen dat dit koppelen aan bepaalde doelgroepen vertrouwen scheppend werkt jegens de slachtoffers, maar ik denk niet dat dit het antwoord zou moeten zijn op de knelpunten. Ik vind ook niet dat dit zodanig als mogelijkheid moet worden aangeboden. Het slachtoffer moet daarentegen wel kunnen aangeven of het contact aan zijn behoeften voldoet en dat er eventueel om een 'wissel' gevraagd kan worden. Het gaat voor mij wel erg ver om dit dan volledig toe te spitsen op iemand uit dezelfde doelgroep. [...] Ik zie 'Roze in Blauw' ook als netwerk met deskundigheid en affiniteit. Zij hebben dit effect ook binnen een organisatie, zonder dat zij steeds zelf de casus behandelen. Dat is een nuttige en nodige functie. [respondent 18 – RADAR]

d. Individuele Beoordeling (politie/OM)

Het recht op een Individuele Beoordeling van bijzondere beschermingsbehoeften komt in beginsel *ieder* slachtoffer dat zich meldt bij de politie toe. Dit recht komt voort uit de EU Slachtofferrichtlijn en wordt momenteel in de Nederlandse rechtspraak geïmplementeerd. Sinds juni 2018 is men begonnen met het implementeren in de praktijk van de individuele beoordeling van slachtoffers op bijzondere kwetsbaarheid voor secundaire of herhaalde victimisatie. Conform de Richtlijn worden slachtoffers van discriminatie en *hate crime* in beginsel als kwetsbaar gezien. Met behulp van de individuele beoordeling kan in kaart worden gebracht of en op welke aspecten het specifieke slachtoffer kwetsbaar is. Indien een kwetsbaarheid wordt geconstateerd kunnen (in overleg met het slachtoffer) eventueel bepaalde beschermingsmaatregelen worden genomen.

Ten behoeve van de implementatie van de Individuele Beoordeling in de praktijk zijn de landelijk uniforme werkinstructies van de nationale politie aangepast, zijn er veranderingen aangebracht in het BHV-systeem van de politie en is een landelijke training ontworpen die alle operationele politiemedewerkers binnen de basisteams, opsporing en regionale servicecentra verplicht moeten volgen. In de meeste eenheden hebben inmiddels meer dan 70% van de te trainen medewerkers van de basisteams een training gevolgd.¹⁵⁹ Daarnaast heeft de politie in 2019 twee verzoeken bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie ingediend om extra capaciteit ten behoeve van de implementatie van de Individuele Beoordeling.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Dit was de situatie in mei 2019. De recherche begint pas met implementatie in 2019, conform strategische afspraken aangaande de gefaseerde implementatie van de IB.

¹⁶⁰ Deze informatie is afkomstig van de politie. Vanuit een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie en Veiligheid kwam de nuancering dat deze claims betrekking hadden op de IB bij opsporing en regionale servicecentra en niet op de basisteams (waar het gros van de *hate crime* slachtoffers mee te maken hebben).

Tijdens deze training krijgen politiemedewerkers eerst les inzake de slachtofferrechten, daarna volgt de Individuele Beoordeling, waarbij vooral wordt geleerd meer oog te krijgen voor het risico op herhaald slachtofferschap. Er moet een groter bewustzijn komen van diens individuele situatie en beschermingsbehoefte. Hierbij zijn niet alleen de wettelijke beschermde *hate crime* gronden leidend, maar kunnen ook andere eigenschappen van een slachtoffer (bijvoorbeeld diens onderdeel uitmaken van een andere minderheidsgroepering) aanleiding geven tot de conclusie dat beschermingsmaatregelen geïndiceerd zijn.¹⁶¹ Verder wordt geleerd wat de slachtofferrechten zijn en hoe en waarom men een Individuele Beoordeling op moet maken.

De beschermingsmaatregelen die op basis van de IB kunnen worden aangeboden, zijn, op een enkele actualisering na, niet gewijzigd (zie bijlage 1 voor een overzicht). Deze bestonden voorheen ook al. Het verschil is dat ze nu landelijk gestandaardiseerd en minder afhankelijk zijn van de lokale kennis van beschermingsmaatregelen. Welke precieze beschermingsmaatregelen uiteindelijk worden geboden, blijft een inschatting van de verbalisant. Het slachtoffer krijgt geen overzicht of 'menukaart' van alle opties, dit wordt overgelaten aan de professionaliteit van de politiemedewerker. Dit om te voorkomen dat slachtoffers gaan 'shoppen' en onrealistische verwachtingen krijgen ten aanzien van de beschikbare beschermingsmaatregelen.

Een slachtoffer heeft recht op een bepaalde mate van bescherming dus vandaar dat daarover gesproken wordt, maar een slachtoffer heeft geen recht op een bepaalde vorm van bescherming. Een slachtoffer heeft het recht om bepaalde vormen van bescherming te verzoeken, maar er zijn momenten waarop deze vormen niet geleverd kunnen worden. Men moet ook realistisch blijven t.a.v. de maatregelen. We proberen echter voor elkaar te krijgen dat aan deze wensen zoveel mogelijk gehoor kan worden gegeven. En vooral dat politiemedewerkers passende maatregelen proactief bespreken met slachtoffers. [respondent 11 – politie]

De grootste verandering zit dus in het feit dat slachtoffers nu structureel worden gescreend op hun behoeften aan dergelijke maatregelen en dat dergelijke maatregelen daadwerkelijk worden gebruikt. Daarnaast worden de IB gegevens geregistreerd en doorgegeven aan het OM en Slachtofferhulp, zodat ook betere monitoring mogelijk wordt. Hierbij dient vermeld te worden dat de registratie via een verplicht veld verloopt.

Sommige collega's geven aan dat zij dergelijke vragen al stelden, maar lang niet in alle gevallen die de IB voorschrijft. In de zware zaken werd er wel op toegezien, maar nu wordt dat uitgebreid naar ook de lichtere zaken. [respondent 11 – politie]

Maar mogelijk brengt de introductie van de IB nog een ander effect teweeg. De twee IB-experts vanuit de politie gaven aan dat men tijdens de trainingen eveneens de eenzijdige focus op strafvervolgning van de cursisten probeert te matigen. Zo dient de politie steeds meer open te staan voor alternatieve en proactieve manieren van afdoening of interventie, waarbij

¹⁶¹Volgens respondent 10 wordt daarbij niet strikt vastgehouden aan de wettelijke discriminatiegronden, maar wordt iedere vorm van achterstellen van groepen personen onder de noemer 'vooroordelen/discriminatie' geschaard. Deze IB-experts noemde het voorbeeld van een dakloze die bij het station slaapt en ieder weekend te maken krijgt met uitgaansgeweld.

de behoeften van de slachtoffers en het voorkomen van escalatie of herhaald slachtofferschap meer centraal staan.¹⁶²

[respondent 10]: De focus moet op de intake liggen. Het slachtoffer moet in die fase alle aandacht krijgen en zijn behoeften moeten worden gehoord.

[respondent 11]: Vroeger kon je kiezen tussen aangifte doen of niet. Als iemand geen aangifte wilde doen, dan was het verhaal klaar. Van die gedachte willen we nu af.

[respondent 10]: Wij willen naar de vraag: "Wat kunnen we voor u betekenen?"

[respondent 11]: Sommige mensen vinden aangifte doen doodeng, maar willen wel dat hun situatie stopt. Dan kan een politieagent zo iemand niet met een kille aantekening naar huis sturen. Die verantwoordelijkheid reikt veel verder. Als we een niet-strafrechtelijke richting kiezen, dan is dat ook niet per se erg. De politie heeft ook een krappe capaciteit, dus wat ons betreft is dat een win-win situatie. Aangiftebereidheid is afhankelijk van het gevoel dat mensen hebben bij het vertellen van hun verhaal en het kenbaar maken van hun behoeften. Die behoeften kunnen heel erg uiteenlopen.

[respondent 10]: In het sturingsmodel van de politie en het OM wordt heel erg gefocust op het vergroten van het aantal opgenomen aangiften, succesvol aangeleverde dossiers en veroordelingen. Dat hangt samen met de wijze van financiering. Bij ons gaat het veel meer om betekenisvol interveniëren tussen dader en slachtoffer. De politie moet handelen naar datgene waar slachtoffer en de maatschappij het meest aan hebben. Bovendien moet er soms vanuit het samenlevingsoogpunt ook meer proactief worden gehandeld.

[respondent 11]: Een andere vraag is wat we doen aan contactbereidheid. De politie moet benaderbaar blijven, dus we moeten zien hoe we die lijn met de politie zo open mogelijk houden. De aangifte is slechts een middel.

(...)

[respondent 10]: Er is heel lang ingezet op de handhaving van wet- en regelgeving. Dat is eigenlijk een negatieve insteek. Dit is een module die gaat over slachtoffers en dat brengt een positieve impact teweeg.

Het OM heeft ook inzicht in de uitkomsten van de Individuele Beoordeling door de politie en dit kan aanleiding vormen voor onderling overleg, bijvoorbeeld wanneer het OM tot een andere afweging komt, want ook het OM dient de belangen van slachtoffers te behartigen. Toch zullen officieren in de praktijk niet actief informeren bij slachtoffers of zij bepaalde beschermingsbehoeften hebben, maar zich vooral baseren op informatie verstrekt door de politie.

Het is nu nog te vroeg om te bepalen of de ambities in de praktijk allemaal bewaarheid worden – dus of herhaald en secundair slachtofferschap dankzij de IB vaker worden voorkomen. Ook bestaan er twijfels of de aangifte- of contactbereidheid door invoering van de IB zal toenemen. De IB-experts schatten in dat met de IB misschien niet tegemoet wordt gekomen aan *alle* behoeften van *hate crime* slachtoffers, maar dat wel 'een gezondere balans is geschapen'. Veel staat of valt met de uitvoering in de praktijk.

Ik heb grote hoop dat deze maatregelen het herkennen van hate crime gaat verbeteren. Ik denk echter dat veel collega's zich meer gaan richten op het 'vinkje' dan

¹⁶² Uiteraard blijft de maatschappelijke behoefte (bijvoorbeeld aan vervolging) ook belangrijk.

dat ze echt meer sensitief worden. Wellicht dat dit protocol wel het anders en gericht formuleren van vragen gaat stimuleren. [respondent 12 – politie]

Ik denk niet dat dat ervoor zorgt dat iemand eerder aangifte gaat doen. [...] Het beschermen van de persoonsgegevens van de aangever heeft altijd hoog in het vaandel gestaan. Daaraan zijn geen nieuwe maatregelen toegevoegd door de Individuele Beoordeling. Er wordt nu alleen verplicht gesteld dat bij iedere aangifte een inschatting wordt gemaakt van de kwetsbaarheid van het slachtoffer en dat gekeken wordt welke bestaande beschermingsmaatregelen moeten worden toegepast. Die maatregelen worden hierdoor meer gestructureerd. Dat zal naar verwachting wel tot meer tevredenheid leiden, maar ik vind het te ver gaan om te zeggen dat door de Individuele Beoordeling slachtoffers sneller naar de politie zullen stappen. [respondent 9 – Roze in Blauw]

d. Individuele Beoordeling (belangenorganisaties)

De belangenorganisaties en de hulpverleners werd gevraagd in hoeverre de Individuele Beoordeling en de daaraan gekoppelde beschermingsmaatregelen in de behoeften van *hate crime* slachtoffers voorzien.

Opvallend is dat ongeveer de helft van de geïnterviewde organisaties niet op de hoogte was van de Individuele Beoordeling. Veel geïnterviewden vragen zich af of *hate crime* slachtoffers hiervan op de hoogte worden gesteld door de politie; enkele geïnterviewden vragen zich af of de politie zelf wel op de hoogte is van de Individuele Beoordeling. Opnieuw wordt door veel geïnterviewden onderscheid gemaakt tussen de *law in the books* (de theorie) en de *law in action* (de praktijk). Terwijl vrijwel alle geïnterviewden menen dat de Individuele Beoordeling en beschermingsmaatregelen voorzien in de behoeften van *hate crime* slachtoffers, vragen vele van hen zich af of de politie slachtoffers informeert over de beschermingsmogelijkheden binnen het strafproces.

In een dergelijke beoordeling kan ook de beperking worden meegenomen, zodat er bijvoorbeeld naar begeleiding kan worden gekeken. Dat is op maat van het individu meedenken. [respondent 7 – LFB]

Daarvan was ik niet op de hoogte, maar dit lijkt mij ook vooral een papieren werkelijkheid. Ik denk dat in die behoefte wel wordt voorzien, als slachtoffers hiervan op de hoogte zouden zijn. Ik heb niet het idee dat na iedere aangifte op deze specifieke rechten wordt gewezen. [...] Over het bestaan van die rechten tasten veel mensen – en misschien ook wel de agenten zelf – in het duister. Dat is in ieder geval wat ik meekrijg. Misschien dat deze onwetendheid ook samenhangt met het feit dat deze rechten relatief nieuw zijn. [respondent 4 – CMO]

Omdat de Individuele Beoordeling nieuw is, is voorlichting hierover van groot belang. Deze voorlichting dient te worden verbeterd, waarbij ook zou kunnen worden gedacht aan een reclamespotje. Ook wordt door enkele geïnterviewden gewezen op het belang van evaluatieonderzoek na verloop van tijd.

Door één van de geïnterviewden wordt erop gewezen dat om in aanmerking te kunnen komen voor beschermingsmaatregelen de aangever wel als kwetsbaar moet worden aangemerkt.¹⁶³ Een eventueel discriminatieaspect is altijd onderdeel van de IB. Het goed onderkennen van het discriminatieaspect in de praktijk hangt *in concreto* dus af van het goed uitvoeren van de Individuele Beoordeling.

Sommige geïnterviewden denken dat door een goed functioneren van de Individuele Beoordeling de aangiftebereidheid bij *hate crime* slachtoffers niet zal worden vergroot; de mogelijke beschermingsmaatregelen zijn volgens hen vooral van belang voor degenen die reeds bereid waren om aangifte te doen. Andere geïnterviewden denken daarentegen dat een goed functioneren van de Individuele Beoordeling de aangiftebereidheid van *hate crime* slachtoffers waarschijnlijk wel ten goede zal komen, met name vanwege de maatregelen ter bescherming van de persoonsgegevens van het slachtoffer.

3.3.2.3. *Best practices*

Tot slot is in het tweede deel van het interview aan alle respondenten de vraag gesteld wat als *best practices* wordt beschouwd op het gebied van speciale rechten van en voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers. In antwoord op deze vraag werden de volgende *best practices* en speerpunten genoemd:

- meer voorlichting over en (daardoor) meer bewustwording en erkenning van *hate crime*;
- training van en gespecialiseerde kennis bij politie en justitie wat betreft *hate crime*
- betere herkenning van *hate crime* bij aangiften door de politie;
- actief onderzoek naar en alertheid op het discriminatieaspect bij strafbare feiten;
- erkenning van het discriminatieaspect bij aangifte, waarbij de beleving van het slachtoffer leidend is;
- nog betere samenwerking tussen politie/justitie en belangenorganisaties/gemeenschappen om de aangiftebereidheid in het geval van *hate crime* te verhogen en kennisdeling te bevorderen
- een empathische/sensitieve bejegening van *hate crime* slachtoffers, waarbij het eerste (politie)contact van cruciaal belang wordt geacht;
- meer doen aan verwachtingenmanagement wat betreft de bewijsbaarheid van het discriminatieaspect;
- het discriminatieaspect dient van aangifte tot en met afdoening zichtbaar te zijn en serieus te worden genomen;
- evenals een verdachte die wordt aangehouden op zijn rechten wordt gewezen, dient een *hate crime* slachtoffer die melding/aangifte komt doen op zijn (speciale) rechten te worden gewezen;
- 'Roze in Blauw' (als *best practice*) en vergelijkbare netwerken bestaande uit mensen die gemotiveerd en (ervaringsdes)kundig zijn om *hate crime* slachtoffers goed van dienst te kunnen zijn;
- het op de juiste manier aanspreken van transpersonen
- erkennen dat een delict ook impact kan hebben op de gehele gemeenschap
- de aanwezigheid van een ervaringsdeskundige in het proces als het gaat om mensen met een verstandelijke beperking;

¹⁶³ Al kunnen sommige maatregelen genoemd in bijlage 1 ook worden genomen bij een niet-kwetsbaar slachtoffer (bijvoorbeeld domiciliekeuze).

- training van politie en justitie als het gaat om de bejegening van mensen met een verstandelijke beperking;
- voor een ieder begrijpelijke informatie in brochures en op websites inzake de rechten van (*hate crime*) slachtoffers;
- de Individuele Beoordeling (als *best practice*).
- een medewerker van een ADV mee naar intakegesprek bij politie.

3.3.2.4. *Interessante pilots en toekomstige ontwikkelingen*

Sommige respondenten werkzaam voor de politie of het OM vertelden los van het interviewprotocol over interessante pilots die her en der zijn gestart op het gebied van *hate crime* slachtofferschap en over mogelijke toekomstplannen. Deze 'bijvangst' wordt hieronder kort samengevat.

- De twee IB-experts melden dat zij ernaar streven dat in de toekomst de persoonsgegevens van een slachtoffer standaard worden afgeschermd in de situatie dat slachtoffer en dader elkaar niet kennen. Dit gebeurt nu al steeds vaker, maar zou standaard moeten worden aangeboden.
- Dezelfde experts zijn een werkinstructie voor de politie aan het ontwikkelen voor het verhoren van kwetsbare slachtoffers of getuigen, vergelijkbaar met de reeds bestaande module voor het verhoor van kwetsbare verdachten. Op deze manier kan beter worden aangesloten bij de verstandelijke vermogens van bepaalde slachtoffers en kan extra aandacht worden besteed aan de speciale bejegening van deze slachtoffers, bijvoorbeeld middels eenvoudig taalgebruik of *infographics*.
- Respondent 12 (politie) meldt dat er momenteel ook wordt gewerkt aan het digitaliseren van de aangifte van discriminatie. De optie van online aangifte voorkomt dat aangevers moeten wachten op een afspraak.
- Dezelfde respondent maakt ook melding van een training van agenten in Zeeland-West-Brabant in de omgang met slachtoffers met een andere genderidentiteit dan het geboortegeslacht. Het uitgangspunt is daarbij dat slachtoffers mogen vragen door wie zij te woord willen worden gestaan of gefouilleerd.
- Door LFB worden workshops georganiseerd voor medewerkers van rechtbanken over de omgang met verstandelijk beperkte personen.

3.3.3. **Deel III: Speciale rechten en voorzieningen uit het buitenland**

Het interview eindigde met een facultatief gedeelte. Bij voldoende tijd werd respondenten gevraagd om kort te reageren op bepaalde rechten en voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers uit het Engelse rechtssysteem en anti-*hate crime* beleid. Dit gebeurde aan de hand van verschillende stellingen. Achter iedere stelling is aangegeven hoeveel respondenten op de stelling hebben gereageerd (het scheelt behoorlijk per stelling). Hoewel we de antwoorden niet exact willen kwantificeren vanwege de beperkte representativiteit van de steekproef, geven we wel telkens aan of de (grote) meerderheid van de respondenten vóór, tegen of verdeeld was over een bepaalde maatregel en welke argumenten zij voor hun keuze gebruikten. Uiteraard dienen ook deze resultaten met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Op het niveau van de politie:

- *Een zaak kan al worden geoormerkt als hate crime enkel op basis van de perceptie van het slachtoffer of de perceptie van iemand anders. Het slachtoffer hoeft deze perceptie niet te bewijzen en diens perceptie wordt bij aangifte ook niet betwist. (n=16)*

Het overgrote deel van de geïnterviewden ziet deze praktijk als *best practice*. Wel wordt door de meesten van hen erop gewezen dat er tegelijkertijd ook aan verwachtingsmanagement moet worden gedaan: voorkomen moet worden dat verkeerde verwachtingen worden gewekt bij het slachtoffer, wat samenhangt met de mogelijke niet-bewijsbaarheid van het discriminatieaspect. In het stadium van de aangifte zou de ervaring van het slachtoffer echter niet moeten worden betwist. Enkele geïnterviewden waarschuwen ervoor dat bij aangifte voorzichtig moet worden omgesprongen met het *hate crime* oormerk op basis van de perceptie van het slachtoffer, omdat het zou kunnen betekenen dat iemand vervolgd gaat worden voor *hate crime*, terwijl uit het feitenrelaas blijkt dat daarvan geen sprake is. Vanuit politie en OM wordt aangegeven dat in de aangift fase het slachtoffer als belangrijkste bron van informatie geldt en dat dat betekent dat aan zijn of haar perceptie reeds veel gewicht wordt toegekend in praktijk.

- *Ook aangiften van niet-strafbare hate incidenten dienen te worden geregistreerd en slachtoffers van dergelijke incidenten dienen te worden doorverwezen naar gepaste instanties (bijvoorbeeld antidiscriminatievoorziening). (n=13)*

Alle geïnterviewden vinden dat niet-strafbare *hate* incidenten geregistreerd dienen te worden – ten behoeve van de statistiek en als signaalfunctie. Sommige geïnterviewden vragen zich wel af of automatische doorverwijzing in dergelijke gevallen nodig is – zeker als het om kleine incidenten gaat. Vanuit politie en OM wordt aangegeven dat registratie van niet-strafbare *hate* incidenten reeds gebeurt met behulp van een melding.

- *Ook relevante belangenorganisaties (NGO's) mogen aangifte doen om het individuele slachtoffer te ontlasten. (n=13)*

Deze stelling verdient enige toelichting. Ze is gebaseerd op het Engelse voorbeeld van de zogenaamde *third-party reporting*, die het mogelijk maakt voor anderen dan het slachtoffer om aangifte te doen van een *hate crime* incident. Nu is dit strikt genomen in Nederland natuurlijk ook al mogelijk. Artikel 161 Sv bepaalt immers dat '[i]eder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen'. Dit artikel is niet beperkt tot het (directe) slachtoffer van het betreffende strafbare feit. Indien de derde aangifte wil doen *namens* het slachtoffer, dan wordt als aanvullend vereiste gesteld dat deze daartoe gemachtigd is door het slachtoffer (artikel 163 lid 1 Sv).

Over de vraag of NGO's aangifte mogen doen (namens het slachtoffer) wordt door de geïnterviewden verschillend gedacht. Sommigen stellen dat dit prima is, indien het slachtoffer hiervoor toestemming geeft; een enkele belangenorganisatie geeft aan dit in praktijk ook daadwerkelijk te doen. Anderen stellen dat het slachtoffer zelf aangifte moet doen: aangifte is in feite een verzoek tot vervolging en de aangever dient dat verzoek bewust zelf te doen. Bovendien geldt dat, wanneer een belangenorganisatie ten behoeve van een slachtoffer

aangifte doet, dat slachtoffer slechts gedeeltelijk kan worden ontlast, omdat hij of zij vervolgens alsnog verhoord zal moeten worden door de politie en/of rechter(-commissaris).

- *Er moet extra aandacht zijn voor vertrouwelijkheid en de geheimhouding van de identiteit van het slachtoffer. Indien vrienden of familie op de hoogte worden gebracht van het misdrijf dient er bijvoorbeeld niet verwezen te worden naar het discriminatie-aspect. (n=13)*

Alle geïnterviewden vinden vertrouwelijkheid en geheimhouding van de identiteit van het slachtoffer een belangrijk goed – al zal bijvoorbeeld in een dagvaarding in beginsel toch de naam van het slachtoffer moeten worden vermeld. Met betrekking tot de tweede volzin stellen de meeste geïnterviewden dat deze waarschijnlijk vooral betrekking heeft op slachtoffers die ‘in de kast’ zitten, kortom: op slachtoffers uit de LHBTI-gemeenschap. Enkele geïnterviewden werpen de vraag op waarom familie of vrienden überhaupt op de hoogte zouden moeten worden gebracht van het misdrijf.

- *In geval van aangiftes of meldingen hate crime dient de politie ook altijd te onderzoeken of er ten aanzien van het slachtoffer of de verdachte al eerder vergelijkbare incidenten hebben voorgedaan. (n=8)*

De meeste geïnterviewden vinden dit een vanzelfsprekendheid. In praktijk blijkt dit reeds veelal te gebeuren.

- *Hate crime meldingen of aangiften dienen in beginsel niet telefonisch te worden afgehandeld, maar persoonlijk, tenzij slachtoffer de voorkeur geeft aan telefonische aangifte. (n=13)*

De geïnterviewden zijn verdeeld wat betreft deze praktijk. Sommigen vinden *hate crime* te ingewikkeld of te ingrijpend voor het slachtoffer om een aangifte telefonisch af te handelen. Anderen stellen dat de behoefte van het slachtoffer voorop dient te staan: als het slachtoffer (niet) telefonisch aangifte wenst te doen, dan dient de politie hierin mee te gaan; paternalisme dient te worden voorkomen. Politie en OM lijken de voorkeur te geven aan aangifte in persoon, onder meer omdat non-verbale communicatie ook veel kan zeggen.

- *Er dient een interne database te worden aangelegd waarin agenten hun kennis van een bepaalde gemeenschap, taal of hobby op vrijwillige basis delen. In het geval van een hate crime kan via deze database een geschikte agent worden gevonden die eventueel kan helpen. (n=12)*

Een enkele geïnterviewde acht een dergelijke database onwerkbaar. De meeste geïnterviewden beschouwen het aanleggen en onderhouden van een dergelijke (landelijke) database als nuttig. Zij merken daarbij het volgende op. Het is goed als een organisatie inventariseert welke kennis zij zelf in huis heeft. Een dergelijke database zou evenwel enkel mogen worden aangelegd op basis van vrijwillige medewerking van de agent. Agenten moeten in het algemeen kennis van zaken hebben door training en scholing. Een empathische bejegening van de kant van de agent is belangrijker dan dat hij zelf alle kennis over een bepaalde gemeenschap in huis heeft. Het belangrijkste is dat hij of zij snel aan die kennis kan

komen. Als goed werkende voorbeelden van een dergelijke interne database of, beter gezegd, intern netwerk werden genoemd: Roze in Blauw en Netwerk Divers Vakmanschap.

Daarnaast hebben we een Netwerk Divers Vakmanschap. Dat werkt in principe hetzelfde als Roze in Blauw. In onze eenheid zijn daar ongeveer 50 collega's aan gekoppeld. We hebben dit netwerk al gekoppeld aan de ondersteuningsdesk binnen onze rechedivisie, omdat we in veel zaken te maken krijgen met specifieke culturen, talen en achtergronden. Dan kan de recherche contact opnemen met het Netwerk Divers Vakmanschap. Het mooie is dat iedereen zijn eigen specialiteit kan bijdragen. [respondent 13 – politie]

- *Hate crime slachtoffers dienen sneller dan “reguliere” slachtoffers bepaalde zaakspecifieke informatie te krijgen. (n=11)*

Vrijwel alle geïnterviewden vinden dat de politie slachtoffers altijd adequaat moet informeren en dat alle slachtoffers gelijkwaardig dienen te worden bejegend op dat punt. In ieder geval verdienen *hate crime* slachtoffers dezelfde bescherming als andere slachtoffers.

- *Hate crime slachtoffers hebben recht op één contactpersoon binnen de politie gedurende het strafproces. (n=11)*

Veel geïnterviewden zien de voordelen van één contactpersoon (overzichtelijker, goed voor het vertrouwen etc.), maar de meesten van hen vinden niet dat het ook een recht van *hate crime* slachtoffers zou moeten zijn. Een recht vinden zij te zwaar aangezet, omdat een recht afdwingbaar is, terwijl in de praktijk altijd één contactpersoon niet haalbaar zal blijken te zijn. Bovendien vinden veel geïnterviewden dat dit recht niet enkel voor *hate crime* slachtoffers zou moeten gelden. Sommigen stellen dat het al dan niet toekennen van één contactpersoon zou moeten afhangen van de kwetsbaarheid van het concrete slachtoffer. Het gaat om maatwerk: niet de groep maar het individuele (*hate crime*) slachtoffer staat centraal. Vanuit politie en OM wordt erop gewezen dat momenteel vrijwel uitsluitend in ernstige geweld- en zedenzaken, ernstige verkeerszaken, vermissingen en dergelijke en in zaken met veel media-aandacht gebruik wordt gemaakt van één contactpersoon (dit is echter géén recht).

Dat is wel zinvol. Het is echter de vraag of het haalbaar is. Eigenlijk zou dit voor alle slachtoffers moeten gelden. Het komt de bejegening ten goede als het slachtoffer steeds iemand te spreken krijgt die weet waar het om gaat en dat hij niet talloze keren wordt doorverbonden. [respondent 15 – OM]

Slachtoffers mogen vragen om door een agent van hetzelfde (of juist het andere) geslacht te worden ondervraagd of fysiek onderzocht. (n=10)

De meeste geïnterviewden zijn hiervoor, maar maken wel onderscheid tussen fysiek onderzoek (dan zou het een recht moeten zijn) en ondervraging (dan zou er om verzocht moeten kunnen worden). Voorts vinden veel geïnterviewden dat het vragen om door een agent van hetzelfde (of juist andere geslacht) te worden ondervraagd of fysiek te worden onderzocht niet specifiek aan *hate crime* dient te zijn verbonden maar dat dit zou moeten gelden voor alle slachtoffers. Vanuit politie en OM wordt erop gewezen dat dit voor fysiek onderzoek reeds is geregeld en dat bij zedenzaken ook bij ondervraging kan worden verzocht

om een agent van hetzelfde geslacht. Gewezen wordt op de vraag of een en ander logistiek haalbaar is, wanneer sprake is van uitbreiding naar slachtoffers van andere delicten, waaronder *hate crime*.

- *Dergelijke zaken worden bij voorkeur behandeld door gespecialiseerde agenten. (n=13)*

De meningen hierover zijn verdeeld. Terwijl sommige geïnterviewden pleiten voor agenten die gespecialiseerd zijn in de aanpak van *hate crime* zoals dat ook op OM-niveau het geval is, stellen andere geïnterviewden dat in principe iedere agent dergelijke zaken zou moeten kunnen behandelen. Zij achten het belangrijker dat slachtoffers empathisch en snel worden opgevangen, al onderkennen ook zij het belang van kennis en kunde. Eén geïnterviewde stelt in dit verband – verwijzend naar Roze in Blauw – dat gespecialiseerde agenten er zijn ter ondersteuning van het vakmanschap van iedere agent, maar niet ter overname van generieke politietaken zoals het opnemen van aangiften. Ook worden praktische bezwaren genoemd: aangevers van *hate crime* zullen bijvoorbeeld vaker een afspraak moeten maken om aangifte te kunnen doen, omdat geen gespecialiseerde agent beschikbaar is (capaciteitsgebrek).

- *Hate crime slachtoffers zouden preventie-advies moeten krijgen van een gespecialiseerde agent. (n=5)*

Niet duidelijk is wat met ‘preventie-advies’ wordt bedoeld. Deze term wordt geassocieerd met de vraag wat het slachtoffer voortaan zelf eraan kan doen om niet opnieuw slachtoffer te worden van *hate crime*, waarmee in zekere zin de schuld ten onrechte voor een deel bij het slachtoffer lijkt te worden gelegd. Een geïnterviewde vanuit de politie stelt dat de informatie die de politie aan slachtoffers verstrekt vooral ziet op hun rechten en op antidiscriminatievoorzieningen (ADV’s). Het geven van preventie-advies hoort volgens de politie meer thuis bij de ADV’s.

- *Er dient meer aandacht te worden besteed aan een empathische en respectvolle eerste reactie vanuit de politie. (n=15)*

Alle geïnterviewden vinden een empathische en respectvolle bejegening vanuit de politie zeer belangrijk. Regelmatig vormde meer empathie/sensitiviteit/inlevingsvermogen ten aanzien van *hate crime* slachtoffers – naast de daarvoor noodzakelijke kennis – één van de rode draden tijdens het interview. Overigens wordt veelvuldig opgemerkt dat een dergelijke reactie niet enkel dient te gelden voor *hate crime* slachtoffers maar voor alle slachtoffers.

- *Indien het slachtoffer de aangifte wil intrekken, moet de politie onderzoeken waarom het slachtoffer dat wil (bijvoorbeeld vanwege intimidatie). (n= 4)*

Hierover wordt verschillend gedacht. Waar sommige respondenten vrezen voor betutteling of zelfs secundaire victimisatie, omdat er in iemands privéleven wordt ‘gegraafd’, zien anderen in het terugtrekken een ‘rode vlag’ die zou kunnen wijzen op intimidatie. Eén respondent wijst op het feit dat een aangifte in Nederland strikt genomen niet ingetrokken kan worden. Het slachtoffer kan hoogstens het OM verzoeken niet te vervolgen.

- *De politie zou meer en intensiever contact met bepaalde gemeenschappen moeten zoeken. Bijvoorbeeld door het instellen van onafhankelijke adviesgroepen of door het betrekken van leden van de gemeenschap bij hate crime trainingen voor politie en justitie. (n=12)*

Vrijwel alle geïnterviewden zijn voor intensief contact met de verscheidene gemeenschappen. Het doel is het vergroten van kennis en (daarmee) empathie/sensitiviteit/inlevingsvermogen. Enkele geïnterviewden pleiten voor het aanbieden van meer trainingen vanuit de verschillende gemeenschappen aan de politie. Eén geïnterviewde noemt zijn voormalige lidmaatschap van de adviesraad van de nationale politie. Politie en OM stellen dat men hier al heel intensief en goed mee bezig is. In dit verband worden onder meer genoemd Roze in Blauw en Netwerk Divers Vakmanschap.

Op het niveau van het OM

- *Hate crime slachtoffers mogen het spreekrecht uitoefenen, ongeacht de ernst van het onderliggende misdrijf. (n=15)*

Een aantal geïnterviewden is volmondig voor invoering van het spreekrecht als het gaat om *hate crime*: spreekrecht is ontzettend belangrijk voor het slachtoffer bij de verwerking van het strafbare feit én door het afleggen van een slachtofferverklaring wordt voor de dader, de rechter en de samenleving pas echt duidelijk welke impact het strafbare feit heeft gehad op het slachtoffer. Veel geïnterviewden maken evenwel onderscheid tussen lichtere en ernstigere vormen van *hate crime*: terwijl ze bij lichtere vormen van *hate crime* (bijvoorbeeld eenvoudige belediging) geen voorstander zijn van invoering van het spreekrecht, zijn zij bij ernstigere vormen wel voorstander hiervan. Op de vraag of een delict ernstiger is zodra sprake is van een discriminatiemotief, antwoorden veel geïnterviewden dat dit inderdaad het geval is. Sommige geïnterviewden wijzen op de mogelijke overbelasting van het systeem, wanneer voor elke vorm van *hate crime* een spreekrecht zou gelden; andere geïnterviewden zien dit probleem niet.

- *In hate crime zaken zou er vanuit de getroffen gemeenschap ook een Community Impact Statement mogen worden voorgelezen ter zitting om de impact van het delict op de gemeenschap voor het voetlicht te brengen. (n=15)*

De meningen hierover zijn verdeeld. Sommige geïnterviewden zijn onomwonden voorstander van de invoering van het recht om een *Community Impact Statement* af te leggen, omdat door (ernstige) *hate crime* vaak ook de gemeenschap als geheel wordt getroffen en omdat middels een dergelijke verklaring ook de gemeenschap een duidelijke boodschap kan afgeven richting de dader, de rechter en de samenleving. Andere geïnterviewden vinden dat het individuele slachtoffer centraal staat en dient te staan in het strafproces, in ieder geval als het gaat om uitoefening van het spreekrecht – en niet de gemeenschap. Het gaat primair om de verwerking van het strafbare feit door het concrete slachtoffer. Een *Community Impact Statement* zou dan ook altijd naast of na een slachtofferverklaring moeten komen – niet in plaats daarvan. Ook dient ervoor te worden gewaakt dat het standpunt van de gemeenschap wordt vereenzelvigd met dat van het concrete slachtoffer. Voorts wordt gewaarschuwd tegen de ‘politisering’ van *hate crime*, wanneer het spreekrecht voor de gemeenschap zou worden ingevoerd. Daarnaast wordt gesteld dat de officier van justitie reeds namens de maatschappij

en daarmee ook namens de getroffen gemeenschap spreekt. Weer andere geïnterviewden zien niet zozeer principiële als wel praktische bezwaren tegen de invoering van het recht om een *Community Impact Statement* af te leggen: Wie is de gemeenschap? Wie gaat die gemeenschap vertegenwoordigen? En zijn de verschillende gemeenschappen hiertoe voldoende uitgerust?

- *De mogelijkheid tot slachtoffer-dader mediation zou moeten worden aangeboden of zelfs gestimuleerd. Soms verdient mediation zelfs de voorkeur boven strafvervolgning. (n=15)*

De meeste geïnterviewden zijn voorstander van het aanbieden van de mogelijkheid van slachtoffer-dader mediation (alsook herstellbemiddeling) – ook in het geval van *hate crime*. Zij zien mediation in bepaalde gevallen als betekenisvollere interventie dan (uitsluitend) een strafrechtelijke procedure en afhandeling. Verscheidene geïnterviewden geven aan dat de informatievoorziening rond het aanbieden van mediation beter kan. Stimulering van mediation heeft voor veel geïnterviewden niet de voorkeur: het is voldoende dat hiervoor ruimte wordt geboden en een goede voorlichting hierover wordt gegeven. De behoeften en wensen van het slachtoffer dienen voorop te staan, evenals diens vrijwilligheid. Een aantal geïnterviewden benadrukt in dit verband het belang van verzoening en duurzame conflictoplossing. Als meerwaarde van mediation wordt ook regelmatig de mogelijke impact op de dader genoemd en daarmee samenhangend diens slachtofferbewustwording. Een belangrijke behoefte van veel slachtoffers is dat de strafbare handelingen ophouden en dat recidive wordt voorkomen. Als de dader slechts wordt gestraft, dan bestaat de kans dat hij zijn strafbare handelen weer voortzet, zodra zijn straf voorbij is, aldus een aantal geïnterviewden. Door enkele geïnterviewden wordt opgemerkt dat bij aangifte onderzocht zou moeten worden wat de behoefte van het slachtoffer is: vervolging of conflictoplossing; niet iedereen die aangifte doet, wil namelijk vervolging (lees: straf en vergelding), ook al lijkt dat wel het doel van aangifte te zijn.

Enkele geïnterviewden hebben gemengde gevoelens omtrent mediation: enerzijds kan de dader middels mediation inzicht krijgen in zijn misdad en tot inkeer komen, anderzijds kan mediation door de dader worden aangegrepen om er makkelijker vanaf te komen. Mediation dient volgens hen niet in de plaats van de straf(procedure) te komen. In feite pleiten zij voor mediation in strafzaken, waarbij het OM en de rechter de regie behouden – wat in praktijk ook het geval is. Straf wordt als een belangrijk wapen tegen *hate crime* gezien wegens de normstellende werking ervan. Een enkele geïnterviewde lijkt te pleiten voor bemiddeld contact geheel los van het strafproces, zodat het positieve mediation-resultaat niet hoeft te worden verdisconteerd in de sanctionering en het bemiddeld contact daardoor zuiver wordt gehouden.

- *Alle hate crime zaken worden geleid door een gespecialiseerde officier van justitie. (n=9)*

Veel geïnterviewden zijn voor gespecialiseerde officieren van justitie als het gaat om *hate crime*. In dit verband wordt positief gewezen op het bestaan van (lokale) discriminatieofficieren en op het landelijk expertisecentrum discriminatie (LECD) van het OM. Wel wordt door sommige geïnterviewden een ondercapaciteit ervaren. Ook wijzen veel geïnterviewden erop dat over de gehele keten kennis en specialisatie aanwezig moet zijn – niet pas in de OM-fase. Vanuit het OM wordt gesteld dat gespecialiseerde officieren er zijn omdat de juridische

materie complex is; ze zijn er niet louter ten behoeve van het slachtoffer. Eén geïnterviewde merkt overigens op dat alle officieren van justitie *hate crime* zaken zouden moeten kunnen vervolgen (hetgeen in de praktijk ook gebeurt).

- *Indien er sprake is van hate crime op basis van meerdere discriminatiegronden (bijvoorbeeld ras en seksuele gerichtheid) kan er eventueel een nog hogere straf worden geëist. (n= 7)*

In theorie kan een individuele OvJ in dit soort gevallen ook nu al een hogere straf eisen, maar het is onduidelijk is of dit momenteel gebeurt. Eén respondent heeft de indruk dat dit momenteel niet gebeurt. Sommige respondenten vinden het goed dat meerdere discriminatiegronden in de strafeis kunnen worden verdisconteerd, anderen vinden dit lastig inschatten. Ze vragen zich af of dit dan ook meteen een verdubbeling (van de oorspronkelijke verhoging) moet zijn en of andere maatregelen niet effectiever zijn.

Dat vind ik lastig. Als duidelijk is dat inderdaad op twee of meer gronden is gediscrimineerd, dan zou ik wel boven die 100% uit willen gaan. Maar dat zou ook weer geen 200% zijn. Het gaat dan gewoon om een afweging van factoren en het is bij toevallige samenloop de vraag of er dan echt een hogere straf moet worden geëist. Maar als het echt duidelijk is dat iemand bewust op meerdere aspecten is geraakt, dan zou ik wel hoger gaan zitten. Er zijn dan namelijk meerdere redenen geweest voor het delict. [respondent 15 – OM]

3.4. Conclusie

Het doel van het hoofdstuk was — kort gezegd — om in kaart te brengen welke exacte knelpunten slachtoffers van *hate crime* ervaren tijdens de verschillende fasen van het Nederlandse strafproces, welke (extra) slachtofferrechten en voorzieningen er binnen het strafproces voor *hate crime* slachtoffers bestaan, of het gevoerde beleid in de behoeften van de slachtoffers voorziet en of bepaalde voorzieningen uit het Engelse rechtssysteem de moeite van het overwegen waard zijn.

Veel van de door *hate crime* slachtoffers ondervonden of geanticiperde knelpunten komen overeen met de knelpunten die ook in de buitenlandse literatuur werden geïdentificeerd. Ook in de Nederlandse situatie is mogelijk sprake van een lage aangiftebereidheid door normalisering, door gebrek aan (h)erkenning van het discriminatie-aspect, door verhalen over slechte bejegening door de politie en door de (gepercipieerde) lage effectiviteit in termen van algemene en speciale preventie.

Wanneer slachtoffers dan toch besluiten aangifte te doen worden bepaalde gevreesde knelpunten soms ook bewaarheid, waarbij met name het niet (h)erkennen van het discriminatie-aspect of de ongevoelige bejegening in het oog springt. Ook het registreren van het incident als melding, problemen met de registratiesystemen en het juridische jargon vormen een probleem.

Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening constateren de respondenten dat er soms sprake is van gebrek aan specifieke deskundigheid en, derhalve, problemen met de juiste bejegening.

De door de respondenten genoemde *behoeften* – met name een sensitieve en empathische bejegening; (h)erkenning van het discriminatie-aspect; verwachtingsmanagement; aangifte in plaats van melding; verduidelijking van het juridische jargon en het strafproces; en kundige slachtofferhulp al dan niet vanuit de eigen gemeenschap – sluiten dikwijls op bovengenoemde knelpunten aan.

De inventarisatie van de toereikendheid van de huidige maatregelen richtte zich vooral op de bijzondere voorzieningen en rechten voor *hate crime* slachtoffers en toonde dat er op het vlak van de herkenning (aan de voorkant) van het discriminatie-aspect, de geormerkte registratie en de informatierechten ruimte voor verbetering is. Ook worden melders mogelijk niet altijd doorverwezen naar een antidiscriminatievoorziening (of Slachtofferhulp Nederland). Sommige belangenorganisaties uitten daarnaast de behoefte aan speciaal op een bepaalde gemeenschap gerichte slachtofferhulp.

Zolang nog niet alle strafrechtsmedewerkers voldoende sensitief en getraind zijn voorziet een voorziening als Roze in Blauw zeker in een behoefte van de doelgroep en hetzelfde geldt voor vergelijkbare voorzieningen voor andere gemeenschappen. Mits de Individuele Beoordeling goed wordt geïmplementeerd en toegepast in de praktijk kan het volgens respondenten bijdragen aan een betere herkenning en erkenning van het discriminatie-aspect en een betere bescherming tegen secundaire en herhaald slachtofferschap. Of het ook de aangiftebereidheid zal vergroten is onduidelijk.

Omdat de behoefte aan meer verwachtingsmanagement, hulp bij het begrijpen van het juridisch jargon en de strafprocedure, en het standaard opmaken van een aangifte in plaats van een melding niet in de opsomming van IB-maatregelen terugkomen, zou hier wellicht extra aandacht aan kunnen worden besteed

De indruk bestaat dat de combinatie van voorzieningen voor alle slachtoffers, de bijzondere voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers en de IB-beschermingsmaatregelen voor een groot deel in de speciale behoeften van *hate crime* slachtoffers voorziet, mits deze rechten in de praktijk ook correct worden toegepast.

De reacties op enkele voorzieningen uit het UK systeem variëren. Enkele voorzieningen konden rekenen op ruime bijval vanuit de respondenten – bijvoorbeeld het oormerken van *hate crime* op basis van perceptie slachtoffer; meer aandacht voor empathische en respectvolle bejegening; mogelijkheid tot mediation – terwijl andere voorzieningen gemengde reacties opriepen – één contactpersoon binnen de politie; gespecialiseerde agenten; *Community Impact Statement* – of zelfs door de meerderheid van de respondenten werden afgewezen. Dit laatste was het geval voor geprivilegieerde informatierechten en preventieadvies.

Hoofdstuk 4. Rechten van *hate crime* slachtoffers in andere EU lidstaten

4.1. Inleiding

De strafrechtelijke aanpak van *hate crime* (slachtoffers) houdt niet alleen de Nederlandse gemoederen bezig. Ook buitenlandse wetgevers en beleidsmakers hebben zich over deze problematiek gebogen en een eerste verkennende scan van literatuur en internetbronnen toonde aan dat de gekozen oplossingen divers zijn (zie hoofdstuk 1). Uit de verkennende studie bleek tevens dat het Verenigd Koninkrijk een uitgebreid pakket aan (procedurele) maatregelen heeft geïntroduceerd, maar over de aanpak van *hate crime* in andere EU-lidstaten is minder bekend. Toch kunnen ook deze landen voorzieningen hebben getroffen, die voor het Nederlandse strafprocesrecht of slachtofferhulpverlening van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn. Middels een korte survey onder buitenlandse strafjuristen, academici, antidiscriminatievoorzieningen en/of slachtofferhulpmedewerkers is geprobeerd antwoord te geven op de eerste deelvraag:

1b) Welke groepen slachtoffers worden in bepaalde buitenlandse jurisdicties onderscheiden?

Het Nederlandse vervolgingsbeleid inzake CODIS feiten is namelijk enkel van toepassing op slachtoffers die worden aangevallen wegens hun ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap en (sinds kort) genderidentiteit. Hoewel andere groepen slachtoffers mogelijk ook te maken krijgen met commune delicten met een discriminatie-aspect – denk aan vrouwen, ouderen, daklozen – vallen deze groepen niet onder het aparte vervolgingsbeleid. Het is de vraag hoe andere landen de groep *hate crime* slachtoffers hebben afgebakend.

De tweede onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt:

7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning in het strafproces?

Nationale en rechtsvergelijkende studies naar *hate crime* hebben zich tot nu toe vooral gericht op de *distributieve* maatregelen die verschillende landen hebben genomen. Zo weten we dat een *hate* of discriminatie-aspect ook in het buitenland via strafrichtlijnen of een gekwalificeerd delict leidt tot een hogere strafeis en/of vonnis.¹⁶⁴ Een vergelijkend overzicht van de verschillende *procedurele* maatregelen en voorzieningen ontbreekt echter. Mogelijk zijn hierdoor innovatieve maatregelen waar ook Nederlandse *hate crime* slachtoffers van kunnen profiteren onderbelicht gebleven. Dit hoofdstuk probeert daar verandering in te brengen.

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld het rapport van de *Fundamental Rights Agency* over slachtoffers van *hate crime* vanwege een beperking (Fundamental Rights Agency, 'Equal protection for all victims of hate crime The case of people with disabilities', *FRA Focus*, 3, 2015).

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Eerst wordt de gehanteerde methodologie – inclusief de beperkingen – beschreven in paragraaf 4.2, gevolgd door een beschrijving van de resultaten in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 worden tenslotte de conclusies weergegeven.

4.2. Methodologie

4.2.1. Survey onder buitenlandse experts

De informatie uit dit hoofdstuk is verkregen door middel van een korte schriftelijke survey onder buitenlandse experts op het gebied van *hate crime*. De survey bestond uit 12 vragen – waarvan 9 meerkeuzevragen – en was van tevoren voorgelegd aan de begeleidingscommissie. De experts werd onder andere gevraagd naar de nationale definitie van *hate crime*, de verschillende groepen slachtoffers die onder deze definitie vallen en de verschillende distributieve en procedurele maatregelen binnen het nationale strafproces. Ook werd gevraagd naar *best practices* en problemen en was er ruimte voor toelichting. De survey was in het Engels opgesteld, maar Luxemburgse en Franse experts mochten desgewenst ook in het Frans antwoorden. Voor een overzicht van de volledige vragenlijst, zie bijlage 4.

4.2.2. Respondenten

Gedurende de periode januari t/m maart 2019 werd de survey per e-mail in 27 EU lidstaten uitgezet onder experts met verschillende achtergronden (academie, politie en justitie, overheid, NGO). De aangeschreven experts bevonden zich binnen het eigen netwerk van de onderzoekers, maar er werd ook via websites van universiteiten of gespecialiseerde NGO's naar geschikte respondenten gezocht. Per land werden gemiddeld 2 tot 3 experts aangeschreven. Potentiële respondenten die na enkele weken nog niet hadden gereageerd, kregen een herinneringsmail toegestuurd.

In totaal werden 24 surveys vanuit 21 verschillende lidstaten teruggestuurd. De laatste survey werd ontvangen op 8 mei 2019. Informatie uit Cyprus, Kroatië, Tsjechië, Estland, Luxemburg, Roemenië, Slowakije en de UK ontbreekt.¹⁶⁵ In tabel 4.1 staat een overzicht van alle lidstaten en experts die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Sommige experts gaven de voorkeur aan anonieme deelname. Hun naam en functie zijn bijgevolg niet opgenomen in de tabel, maar vervangen door (-).

Tabel 4.1. Overzicht deelnemende landen en respondenten

EU lidstaat	Expert	Achtergrond
België (BE)	- -	- -
Bulgarije (BG)	Miriana Ilcheva	Center for the Study of Democracy
Cyprus (CY)	-	-
Denemarken (DK)	Lisbeth G. Andersen	Danish Institute for Human Rights

¹⁶⁵ We hebben weliswaar één ingevulde vragenlijst uit Engeland ontvangen, maar deze respondent gaf aan enkel de eerste twee vragen te kunnen beantwoorden. Hierop is besloten deze survey niet mee te nemen in de resultaten. Meer informatie over het Engelse systeem is te vinden in hoofdstuk 5.

Duitsland (DE)	-	-
Finland (FI)	Måns Enqvist	National Police Board
Frankrijk (FR)	-	-
Griekenland (EL)	Tina Stavrinaki	Racist Violence Recording Network
Hongarije (HU)	-	-
Ierland (IE)	-	-
Italië (IT)	Giacomo Viggiani	University of Brescia, Department of Law
Letland (LV)	Ērik Treļš	State Police College of Ministry of Interior of Latvia
Litouwen (LT)	Monika Guliakaitė	European Foundation of Human Rights
Malta (MT)	Jone I.Elzondo & Jean Pierre Gauci	The People for Change Foundation
Oostenrijk (AT)	Isabel Haider Daniela Grabovac & Clara Millner	University of Vienna Antidiscrimination Office Styria
Polen (PL)	-	-
Portugal (PT)	Marta Carmo -	APAV Portuguese Association for Victim Support -
Slovenië (SI)	Samo Novak	Advocate of the Principle of Equality (national equality body)
Spanje (ES)	Jose A. Langarita	University of Girona
Tsjechië (CZ)	Klára Kalibová & Václav Walach	In IUSTITIA,
Zweden (SE)	Görel Granström	Umeå University, Department of Law

4.2.3. Beperkingen van de survey

Rechtsvergelijkend onderzoek aan de hand van (expert) surveys kent verschillende methodologische beperkingen. Een eerste beperking heeft te maken met de korte lengte van de vragenlijst. Omdat de experts geen financiële vergoeding kon worden geboden, moest het aantal vragen beperkt blijven. Er was weinig ruimte voor nuance, details of vragen om nadere toelichting vanuit het onderzoeksteam. Als gevolg hiervan geven de vragenlijsten slechts een zeer algemeen beeld van de manier waarop in buitenlandse rechtssystemen met *hate crime* (slachtoffers) wordt omgegaan.

Vanwege het gebrek aan kennis van buitenlandse rechtssystemen en de onmogelijkheid om zelf nationale rechtsbronnen te raadplegen, moest bovendien worden vertrouwd op de expertise van de deelnemende respondenten. Er is veel tijd gestoken in de zorgvuldige

selectie van geschikte respondenten om het risico op onjuiste of ontbrekende informatie te beperken. Toch kan niet worden uitgesloten dat sommige experts minder thuis waren in het onderwerp of dat zij bepaalde vragen niet goed hebben gelezen of geïnterpreteerd.

Hoewel een relatief groot aantal respondenten bereid was mee te werken, was het binnen het tijdsbestek van het onderzoek niet mogelijk door te werven totdat informatie was ontvangen vanuit *alle* 28 lidstaten. Complete dekking van alle EU-lidstaten bleek helaas niet haalbaar. Mogelijk zijn er daardoor innovatieve maatregelen op dit gebied niet aan het licht gekomen.

In eenentwintig lidstaten is desondanks tenminste één expert bereid gevonden de survey in te vullen. Vanuit bepaalde lidstaten zijn zelfs twee (Oostenrijk, Malta en Portugal, België) ingevulde surveys teruggestuurd, hetgeen soms leidde tot tegenstrijdige antwoorden. Deze verschillen kunnen ofwel wijzen op daadwerkelijke verschillen in (de implementatie van) bepaalde rechten en voorzieningen in verschillende delen van het land, bijvoorbeeld in landen met een federale structuur. Maar het is ook mogelijk dat de verschillen in antwoorden wijzen op interpretatieproblemen, onbekendheid met bepaalde aspecten die werden bevraagd of moeilijkheden met de Engelse juridische terminologie.¹⁶⁶ Kleine verschillen in de betekenis of interpretatie van juridische concepten kunnen grote consequenties hebben. Om het risico op misverstanden of geforceerde antwoorden te verkleinen, konden respondenten bij vrijwel alle vragen aangeven dat zij het antwoord 'niet wisten'. Tegenstrijdige antwoorden, antwoorden die voor meerderlei uitleg vatbaar waren of ontbrekende antwoorden zijn in de onderstaande resultatensectie als '*missing*' gerapporteerd.

Een vijfde beperking is dat de respondenten met name in de maatschappelijke sector of op universiteiten werkzaam waren. Het was oorspronkelijk de bedoeling om overheidsinstanties via het recent opgerichte *European Network for Victim Rights* (ENVR) netwerk te benaderen. Dit netwerk heeft een online *tool* ontwikkeld waarmee vragenlijsten eenvoudig kunnen worden uitgezet onder overheden van alle deelnemende lidstaten. Helaas bleek de ENVR *tool* ten tijde van de uitvoering van het onderzoek nog niet optimaal te functioneren, waardoor het uitzetten van de online survey vertraging op zou lopen. Om deze reden is uiteindelijk besloten niet via de ENVR te werven. Het gevolg daarvan is dat we vanuit de meeste lidstaten slechts één vragenlijst retour hebben gekregen, veelal ingevuld door medewerkers van NGO's en universiteiten, waardoor er in sommige landen mogelijk een (te) eenzijdig perspectief is verkregen.

Een laatste beperking heeft te maken met het verschil tussen *the law in the books* en *the law in practice*. Hoewel de vragenlijst primair informeerde naar juridische rechten, voorzieningen en maatregelen, kan niet worden uitgesloten dat sommige respondenten hun antwoorden

¹⁶⁶ Voor een meer gedetailleerde bespreking van dit probleem, zie bijvoorbeeld S. van der Aa, R. van Merriënboer, A. Pemberton, J. Lázaro, C. Rasquete, C. Amaral & M. Pita, *Project Victims in Europe. Implementation of the EU Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings in the Member States of the European Union*, 2009, Lisbon: APAV. Volgens Maguire vormen taalbarrières zelfs de kern van het probleem van rechtsvergelijkend onderzoek: Hoe weten we ooit zeker of we over hetzelfde praten? (Maguire et al., 'Using vignette methodology to research the breach comparatively', *European Journal of Probation*, 7(3), 2015, 241-259). Bovendien is taal niet alleen een kwestie van nationaliteiten, maar ook van rollen, tradities, culturen, context, enzovoort (G. Robinson & K. Svensson, 'Fish out of water? Introduction to the Special Issue on innovative methods for comparative research on offender supervision practice', *European Journal of Probation*, 7(3), 2015, 171-178).

vooral hebben gebaseerd op de manier waarop deze rechten in de praktijk zijn geïmplementeerd (of niet). Sommige respondenten gaven dit verschil duidelijk aan, maar mogelijk is deze nuance in andere surveys verloren gegaan.

Bovengenoemde beperkingen kunnen allemaal gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid, validiteit en de generaliseerbaarheid van de resultaten. Deze moeten derhalve met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

4.3. Resultaten

4.3.1. De definitie van *hate crime* (vraag 1)

National definitions of the concept 'hate crime' can differ. If available, could you provide us with the national definition of hate crime?

De eerste vraag van de survey had betrekking op de nationale definitie van *hate crime*. Uit de antwoorden blijkt dat er geen sprake is van een eenduidige of universele definitie en veel experts melden dat er geen nationale wettelijke definitie van *hate crime* bestaat. In de meeste landen is '*hate crime*' namelijk niet als zelfstandig juridisch concept geïntroduceerd, maar vormen discriminatoire motieven of aspecten strafverzwarende omstandigheden bij andere strafbare (commune) feiten. Enkel in Hongarije en Bulgarije lijkt *hate crime* als zelfstandig strafbaar feit te zijn vormgegeven, maar ook daar kunnen bepaalde commune delicten zwaarder worden bestraft indien er een discriminatoir motief aan ten grondslag ligt (soort tweesporensysteem).¹⁶⁷ In de andere landen is meestal gekozen voor één generieke wettelijke bepaling die aangeeft dat een discriminatie-aspect een algemene strafverhogende werking heeft, maar soms is het discriminatie-aspect gekoppeld aan specifieke strafbare feiten of gronddelicten. Combinaties van dergelijke gekwalificeerde delicten en generieke strafverzwaringbepalingen komen ook voor (bijvoorbeeld PT). Voor de nationale *hate crime* "definitie" van iedere lidstaat, zie bijlage 5.

Voorts bleek dat de landen verschillen in de manier waarin zij de beschermde gronden hebben afgebakend. Sommige landen geven de voorkeur aan een limitatieve opsomming van de beschermde gronden (bijv. AT, BE, BG, EL, IT, MT, PL, PT, ES) terwijl andere landen – door het gebruik van open termen als '*other similar grounds*' of '*other social groups*' – ruimte lijken te bieden aan andere, niet nader bepaalde categorieën slachtoffers (bijv. DK, FI, SE, SI). Binnen de landen die hebben gekozen voor een limitatieve opsomming, zijn er verder significante verschillen in het *aantal* beschermde gronden dat door de anti-*hate crime* wetgeving wordt gedekt, variërend van slechts 3 à 4 beschermde gronden (PL, BG, IT) tot vrijwel uitputtende opsommingen die een brede waaier aan beschermde gronden bestrijken (bijv. BE, DE, MT, ES).

¹⁶⁷ Althans, de Hongaarse en Bulgaarse definitie kwam in de buurt van de bredere, meer op CODIS feiten gerichte definitie van *hate crime* zoals gebruikt in dit rapport. We doelen niet op specifieke delicten als opruiing; aanzetten tot haat, discriminatie of geweld; discriminatie; ontkenning van de Holocaust of andere vormen van genocide; en uitingsdelicten. Deze feiten zijn in veel landen ook apart strafbaar gesteld en werden door de experts tevens genoemd als voorbeelden van anti-*hate crime* wetgeving.

Naast beperkingen ten aanzien van de beschermde gronden, variëren de landen eveneens in de mate waarin ze al dan niet beperkingen hebben aangebracht inzake de (commune) grondfeiten waarop de strafverzwaring kan worden toegepast. Sommige landen hebben ook deze grondfeiten limitatief opgesomd (bijv. BE, MT), terwijl andere landen rechters de ruimte geven om de strafverzwaring op niet nader afgebakende feiten toe te passen (bijv. IT, SE).

4.3.2. Beschermde gronden (vraag 2)

Which discriminatory grounds are covered by this definition? (if covered, please tick the box after the discriminatory ground)

Tabel 4.2. Beschermde gronden

	Race	National or ethnic origin	Language	Color	Sexual orientation	Religion	Sex	Age	Mental or physical disability	Gender identity	Other ground
Austria (AT)											
Belgium (BE)											
Bulgaria (BG)											
Czech R. (CZ)											
Cyprus (CY)											
Denmark (DK)											
Finland (FI)											
France (FR)											
Germany (DE)											
Greece (EL)											
Hungary (HU)											
Ireland (IE)*											
Italy (IT)											
Latvia (LV)											
Lithuania (LT)											
Malta (MT)											
Poland (PL)											
Portugal (PT)											
Slovenia (SI)											
Spain (ES)											
Sweden (SE)											

* De Ierse respondent heeft deze vraag – bij gebrek aan een nationale definitie – niet beantwoord.

De tweede vraag verzocht respondenten aan te geven welke gronden bescherming genoten onder de nationale definitie van *hate crime*. Wederom kwamen nationale verschillen in de conceptualisering van *hate crime* aan het licht (zie tabel 4.2). Waar de gronden ‘ras’, ‘nationale of etnische afkomst’, en ‘religie’ in alle nationale definities van *hate crime* zijn inbegrepen, is dit anders voor ‘taal’. Deze grond is enkel opgenomen in de nationale definities van Oostenrijk, Malta, Slovenië en België.¹⁶⁸ En hoewel ‘seksuele oriëntatie’ en ‘huidskleur’ ook redelijk algemeen geaccepteerd zijn als beschermde grond, is er meer verdeeldheid ten aanzien van

¹⁶⁸ In Finland zijn taal, geslacht, en leeftijd weliswaar juridisch gekwalificeerd als beschermde grond, maar niet als strafverzwarende omstandigheid. Welke consequenties dan wel volgen in het geval van *hate crime* op basis van deze gronden werd niet toegelicht.

‘geslacht’, ‘leeftijd’ en ‘beperking’.¹⁶⁹ Hetzelfde geldt voor ‘genderidentiteit’, al wint deze grond sinds kort snel aan populariteit.

In aanvulling op de weergegeven gronden, hebben bepaalde landen ook andere aspecten opgenomen in hun nationale *hate crime* definities. Zo wordt in Griekenland ook ‘afkomst’ (*descent*) als een beschermde grond beschouwd,¹⁷⁰ terwijl de Maltese respondent ‘burgerschap’ (*citizenship*) noemt. In Oostenrijk, Duitsland, Bulgarije, Malta en Tsjechië worden ‘ideologie’ (*ideology*) en/of ‘politieke opinie’ (*political opinion*) beschermd. In Litouwen, Slovenië en Duitsland geldt dit voor iemands ‘sociale status’ (*social status*).

Voorts kunnen landen in hun beleid meer aandacht schenken aan bepaalde gronden dan aan andere. Zo lijkt het Oostenrijkse en Duitse beleid vooral gericht op de aanpak van politiek-gemotiveerde (rechts-extremistische, antisemitische, xenofobische en racistische) *hate crimes*.¹⁷¹

4.3.3. Het opsporen, vervolgen en bestraffen van *hate crime* (vraag 3)

Please, fill out the following table to indicate how the discriminatory motive is taken into account when investigating, prosecuting and punishing hate crimes.

Tabel 4.3. Opsporing en vervolging van *hate crimes*

	True for all hate crimes	True for some hate crimes	Not true	I don't know	Missing or invalid answer
Investigation / prosecution					
3.1 Hate crimes are investigated and prosecuted more actively than “regular” crimes	ES, FR	DK, EL	AT, BE, BG, HU, IE, IT, LV, MT, PT, SE, PL, LT, CZ, CY	DE, SI	FI
3.2 Hate crimes are dealt with by specialized police officers	BE, HU, ES	AT, FI, EL, PT, SE	BG, DK, IE, IT, LV, PT, PL, LT, CZ, CY, SI, FR		DE
3.3. Hate crimes have to be registered carefully and earmarked in police registration	BE, DK, FI, DE, EL, HU, LV, MT, SE, PL, CZ, FR	AT, IE, ES, CY	BG, IT, PT, LT, SI		
3.4 When there is sufficient evidence, hate crimes have to	AT, BG, DK, DE, HU, IT,	FI, EL, LT, CY	IE, SI, FR	BE, ES, CZ	

¹⁶⁹ Voor wat betreft *hate crime* op basis van ‘leeftijd’ stelt artikel 222 lid 1 van het Maltese Wetboek van Strafrecht overigens de minimumgrens op 60 jaar. Strafverhoging gebaseerd op de beschermingsgrond ‘fysieke of mentale beperking van het slachtoffer’ is enkel mogelijk indien de beperking dusdanig ernstig is, dat het slachtoffer zich niet adequaat kan verdedigen.

¹⁷⁰ De Griekse respondent gaf aan dat de strafwetgeving in Griekenland momenteel wordt herzien, inclusief de wetsartikelen met betrekking tot *hate crime*. Deze survey geeft dus enkel de situatie van vóór 7 maart 2019 weer.

¹⁷¹ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in Oostenrijk enkel deze specifieke vormen van *hate crime* goed worden geregistreerd. Voor Duitsland, zie ook S.-J. Kees, P. Iganski, R. Kusche, M. Swider & K. Chahal, *Hate Crime Victim Support in Europe: A Practical Guide*, 2016, Sachsen: RAA Sachsen, p. 10.

be prosecuted (no discretionary power to dismiss cases)	LV, MT, PT, SE, PL				
3.5 Hate crimes are prosecuted by specialized prosecutors	BE, ES, PL, CZ	AT, EL, SE	BG, DK, FI, DE, HU, IE, IT, LV, MT, PT, LT, SI, FR	CY	

In tabel 4.3 staat weergegeven of en hoe het discriminatie-aspect in de verschillende landen meeweegt tijdens de opsporing en vervolging van *hate crime* (voor bestrafing, zie tabel 4.4 hieronder).

Op stelling 3.1 (*'hate crimes* worden actiever opgespoord en vervolgd in vergelijking met 'reguliere' misdrijven') geven alleen Spanje en Frankrijk aan dat dit klopt voor alle *hate crimes*. De Spaanse respondent moet echter toegeven dat 'lokale of individuele omstandigheden de opsporing kunnen beïnvloeden'. Hoewel in Denemarken en Griekenland bepaalde *hate crimes* kunnen rekenen op een actievere opsporings- en vervolgingsinzet, herkennen de andere respondenten de nationale situatie niet in deze stelling. De Finse respondent gaf aan dat *hate crime* op basis van de politiestrategie weliswaar wordt geprioriteerd, maar dat 'een gebrek aan middelen binnen de politie heeft geleid tot de situatie waarin dat in de praktijk niet mogelijk is'.

De antwoorden op stelling 3.2 (*'hate crimes* worden behandeld door gespecialiseerde politieagenten') vertonen een meer evenwijdige spreiding. In iets meer dan de helft van de landen klopt dit voor alle (BE, HU, ES) of bepaalde (AT, FI, EL, PT, SE) *hate crimes*, terwijl de overige twaalf landen geen gespecialiseerde agenten kennen. In de landen met gespecialiseerde agenten, blijkt het dikwijls echter lastig om deze voorziening (overal in het land) te implementeren. Zo geeft de Griekse respondent aan dat Athene en Thessaloniki weliswaar gespecialiseerde afdelingen hebben, maar dat andere regio's enkel gewone politiekorpsen kennen met hooguit 1 à 2 gespecialiseerde agenten, die bovendien onvoldoende getraind zijn. Ook Zweden heeft gespecialiseerde agenten, maar zij kunnen niet alle *hate crime* zaken behandelen. Afhankelijk van de beschikbare middelen worden ook niet-gespecialiseerde agenten ingezet.

Op stelling 3.3 (*'hate crimes* moeten zorgvuldig worden geregistreerd en geormerkt in politie-registratiesystemen') wordt met meer consensus gereageerd. *Hate crimes* worden in vrijwel alle ondervraagde landen zorgvuldig en apart geregistreerd. In landen waar dat niet het geval is, speelt soms het verschil tussen theorie en praktijk een rol. In Ierland schrijft het beleid weliswaar voor dat dergelijke misdrijven apart dienen te worden geregistreerd, maar in de praktijk gebeurt dit niet. In Portugal is separate registratie zelfs niet mogelijk, omdat politieagenten werken met een registratieformulier dat geen ruimte biedt om aan te geven dat het strafbare feit mogelijk een *hate crime* betreft. Finland, daarentegen, kent een landelijk elektronisch informatiesysteem, waarin alle (algemene) aangifteformulieren worden geregistreerd. Op basis van politiehandleidingen, dienen agenten *hate crimes* te oormerken met een speciale code. Jaarlijks wordt er vervolgens een rapport opgesteld door de *Police University College* waarin alle *hate crimes* per beschermingsgrond worden weergegeven.

Eenzelfde overeenstemming bestaat ten aanzien van stelling 3.4 ('indien er voldoende bewijs is, moeten *hate crimes* worden vervolgd; er is geen discretionaire ruimte om dergelijke zaken te seponeren'). Maar liefst vijftien van de ondervraagde respondenten geeft aan dat dit klopt

voor alle (AT, BG, DK, DE, HU, IT, LV, MT, PT, SE, PL) of bepaalde (CY, EL, FI, LT) *hate crimes*. Nu kan het verbod op beleidssepots wellicht verklaard worden door het feit dat *hate crimes* doorgaans als ernstige feiten worden beschouwd, waardoor verplichte vervolging eerder in de rede ligt. Een alternatieve of aanvullende verklaring is dat in sommige rechtssystemen het legaliteitsbeginsel geldt, waardoor er (in theorie) überhaupt geen discretionaire ruimte bestaat en in beginsel *alle* bewijsbare strafbare feiten dienen te worden vervolgd (bijv. PT, AT).

Met betrekking tot stelling 3.5 ('*hate crimes* worden vervolgd door gespecialiseerde officieren van justitie') lijkt de meerderheid van de landen (n=13) te werken met niet-gespecialiseerde officieren van justitie. Het Oostenrijkse openbaar ministerie heeft speciale antiterrorisme afdelingen, die tevens bevoegd zijn op het gebied van terrorisme-gerelateerde *hate speech* en misdrijven die staan beschreven in de *National Socialism Prohibition Act 1947*, maar andere *hate crimes* vallen buiten hun competentie. De Griekse respondent vermeldt dat in 24 steden gespecialiseerde officieren van justitie zijn aangesteld, maar dat er ook nog steeds parketten bestaan zonder specialisten op dit gebied. Ook Zweden kent gespecialiseerde officieren van justitie, maar door een gebrek aan middelen worden veel van dit soort zaken eveneens opgepakt door niet-gespecialiseerde collega's.

Slechts weinig respondenten maakten gebruik van de mogelijkheid om ook andere dan bovengenoemde maatregelen te beschrijven ('het discriminatie-aspect wordt ook op andere wijze verdisconteerd, namelijk...'). Alleen de Tsjechische respondent noemde het bestaan van een speciale database waarin mensen met politiek-extremistische overtuigingen in worden geregistreerd. Indien zij worden verdacht van een *hate crime* kan dit gevolgen hebben voor de opsporing.¹⁷²

Tabel 4.4. Bestrafing van *hate crimes*

	True for all hate crimes	True for some hate crimes	Not true	I don't know	Missing or invalid answer
Punishment					
3.6 Hate crimes are aggravated offences, meaning that the law prescribes a higher penalty	AT, BE, DK, FI, DE, EL, HU, IT, MT, ES, FR	BG, LV, PT, LT, CY, CZ	IE, SE, SI		PL
3.7. Hate crimes carry higher penalties based on sentencing guidelines	BE, DE, PT, ES, CZ, FR	LV, PL, LT, CY	AT, BG, FI, EL, HU, IE, IT, MT, SE	DK, SI	
3.8 Hate crimes are excluded from penal victim-offender mediation		LV, PT	AT, BE, BG, DK, DE, FI, EL, HU, IE, MT, ES, SE, PL, LT, CZ, IT, FR	CY, SI	

¹⁷² De respondent gaf niet aan welke gevolgen dit had.

Stelling 3.6 ('*hate crimes* zijn gekwalificeerde delicten, in de zin dat de wet een hogere straf voorschrijft') wordt door de meeste van de ondervraagde EU-lidstaten voor alle of bepaalde *hate crimes* onderschreven. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat dit niet automatisch betekent dat rechters *verplicht* zijn hogere straffen op te leggen. In Oostenrijk en Duitsland zijn rechters bijvoorbeeld enkel verplicht het discriminatie-aspect mee te wegen, net als alle strafverzwarende en strafverminderende omstandigheden in een individuele zaak. In België is strafverzwaring bij sommige gronddelicten facultatief, terwijl ze in andere gevallen verplicht is voorgeschreven.

Stelling 3.7 ziet op *hate crimes* in strafrichtlijnen ('*hate crimes* kennen een hogere strafdreiging vanwege strafrichtlijnen').¹⁷³ Deze maatregel is iets minder populair dan de wettelijke strafverzwaring. Bovendien lijken dergelijke richtlijnen in vier landen te worden gebruikt in aanvulling op wettelijke voorschriften (BE, DE, ES, LV). In sommige landen wordt er überhaupt geen gebruik gemaakt van strafrichtlijnen (bijv. AT, DE). Slechts in twee lidstaten – Ierland en Zweden – lijkt de mogelijkheid tot hoger straffen noch in de wet, noch in strafvorderingsrichtlijnen vastgelegd, al kunnen ook daar *hate crimes* zwaarder worden bestraft dan reguliere delicten.¹⁷⁴

Stelling 3.8 ('*hate crimes* dienen te worden uitgesloten van strafrechtelijke mediation') gaat enkel op voor Litouwen en Portugal. In de andere lidstaten lijkt strafrechtelijke mediation in *hate crime* zaken wel mogelijk. Wellicht hebben Litouwen en Portugal gekozen voor uitsluiting van mediation vanwege de ernst van dit soort zaken. Een alternatieve verklaring kan zijn dat strafrechtelijke mediation in deze twee landen überhaupt niet wordt gefaciliteerd.

Sommige respondenten noemden ook nog alternatieve manieren waarop het discriminatie-aspect impact heeft op de straf ('het discriminatie-aspect wordt ook op andere wijze in de straf verdisconteerd, namelijk...'). Zo kan een kwalificatie als *hate crime* in België in bepaalde gevallen eveneens leiden tot een verhoging van de minimumstraf, terwijl de Tsjechische rechter specifieke straffen mag opleggen, zoals het laten verwijderen van een *hate* tatoeage.

4.3.4. Procedurele rechten tijdens het voorbereidend onderzoek (vraag 4)

Please fill out the table below, regarding procedural rights for hate crime victims during the pre-trial phase. We would like to know whether all hate crime victims benefit from these services or whether they are only available to certain hate crime victims (please elaborate).

¹⁷³ In de survey werd in het midden gelaten of hier strafvorderingsrichtlijnen voor het OM of oriëntatiepunten voor de rechters werden bedoeld.

¹⁷⁴ Toch gaf de Zweedse respondent bij de vragen naar de nationale definitie aan dat ook Zweedse rechters een zwaardere straf mogen opleggen indien het discriminatoire motief kan worden bewezen. Maar mogelijk is deze optie noch in de Zweedse strafwetgeving, noch in strafrichtlijnen verdisconteerd. De Ierse respondent licht toe dat rechtbanken de discretionaire bevoegdheid hebben om een discriminatoir motief mee te laten wegen in hun strafbeslissing, maar dat ze dit in de praktijk niet altijd doen.

Tabel 4.5. Procedurele rechten tijdens het voorbereidend onderzoek

Do (hate crime) victims have the right ...	Yes, <u>all</u> <u>hate crime</u> victims have this right	Yes, <u>some</u> <u>hate crime</u> victims have this right	No, this is not a right of hate crime victims	I don't know	Missing or invalid answer
Pre-trial phase					
4.1 ... to report the crime online?	BG, FI, DE, EL, LV, PT, LT, SI	AT, PT	BE, HU, IE, IT, ES, PL, CZ, CY	DK, SE	FR
4.2 ... to have the crime reported by third parties (e.g., NGO or employer)?	AT, BG, FI, DE, HU, LV, ES, SE, LT, SI	MT, PT, FR	BE, EL, IE, IT, PL, CZ	DK, CY	
4.3 ... to have their contact details kept out of the report?	DE, HU, SE, PL, CZ, LT, FR	AT, LV	BE, BG, FI, EL, IT, PT	DK, IE, MT, ES, CY	SI
4.4 ... to choose domicile at the police station?	LV, PT, ES, FR		AT, BE, BG, EL, HU, PL, CZ, LT	DK, DE, IE, MT, SE, CY, SI	FI, IT
4.5 ... to be individually assessed to see if they have special protection needs?	AT, BE, BG, FI, DE, EL, HU, IT, LV, PT, ES, SE, MT, CZ, FR, SI	LT	PL	DK, IE, CY	
4.6 ... to be interviewed by the same police officers (in case of multiple interviews)?	FI, HU, PT, CZ		AT, BE, BG, DK, EL, IT, LV, SE, PL, LT, FR	DE, IE, MT, ES, CY, SI	
4.7 ... to contact police officers who share the same characteristic as the victim (e.g., also LGBTQI+)?	FI		AT, BE, BG, DK, EL, HU, IE, IT, LV, PT, ES, SE, PL, CZ, CY, LT, FR, SI	DE, MT	
4.8 ... to receive particular support during interviewing/reporting?	FI, DE, HU, IT, PT, ES, SE, CZ, FR, SI	AT, BG, EL, LV, MT	DK, PL, LT	BE, IE, CY	
4.9 ... to receive additional general information (e.g., on specialized support services)?	BE, BG, FI, DE, EL, HU, IE, MT, PT,	LV	AT, DK, PL, LT	IE, CY	

	ES, SE, CZ, FR, SI				
4.10 ... to be kept informed of the developments in their case more frequently or more in-depth than “regular” victims?	BE, DE, EL, PT, ES, SI		AT, BG, DK, FI, HU, IT, LV, MT, SE, PL, CZ, CY, LT, FR	IE	
4.11 ... to be referred to specialized anti-discrimination services or victim support organisations?	BE, BG, DK, FI, DE, EL, HU, IT, ES, SE, FR, SI	LV	AT, PT, PL, CZ, LT	IE, CY, MT	

Tabel 4.5 brengt in kaart welke (speciale) procedurele rechten en voorzieningen *hate crime* slachtoffers genieten gedurende het voorbereidend onderzoek. De stellingen waren gebaseerd op een combinatie van rechten ten behoeve van kwetsbare slachtoffers uit de EU Slachtofferrichtlijn en enkele voorschriften uit de oude Nederlandse Aanwijzing Discriminatie (of een variatie daarop). Daarnaast hadden respondenten ruimte om andere, niet genoemde rechten weer te geven (*‘other rights, namely...’*). Van deze laatste optie werd geen gebruik gemaakt.

Met uitzondering van stellingen 4.5 en 4.7 wijst ook deze tabel op een grote variëteit in de manier waarop landen omgaan met *hate crime* slachtoffers tijdens het voorbereidend onderzoek. Het recht om individueel beoordeeld te worden op eventuele bijzondere beschermingsbehoeften (stelling 4.5) komt voort uit de EU Slachtofferrichtlijn en lijkt in vrijwel alle lidstaten te zijn geïmplementeerd voor *alle* misdada-slachtoffers, niet enkel *hate crime* slachtoffers. Consensus bestaat ook ten aanzien van de mogelijkheid om door een verbalisant of verhoorder met dezelfde achtergrondkenmerken als het *hate crime* slachtoffer te worden geholpen (stelling 4.7). Dit is doorgaans *geen* recht in de lidstaten. Enkel de Finse respondent gaf aan dat in beginsel alle *hate crime* slachtoffers dit recht hebben, al hangt het in de praktijk af van de vraag of het slachtoffer een agent met dezelfde eigenschappen kent. Deze toevoeging maakt het mogelijk vooral een theoretische voorziening. In Griekenland bestaat er in Athene een dergelijke (zij het beperkte) praktijk, maar deze ontbeert een wettelijke basis, terwijl ook Ierland *LGBT Liaison Officers* en *Ethnic Liaison Officers* kent, maar deze zijn niet in alle politiestations beschikbaar.

De andere stellingen leverden meer gevarieerde reacties op. Waar verwijzingen naar gespecialiseerde antidiscriminatievoorzieningen of slachtofferhulporganisaties (stelling 4.11), het verschaffen van aanvullende algemene informatie (stelling 4.9), en het bieden van speciale bijstand gedurende het verhoor of de aangifte (stelling 4.8) in relatief veel lidstaten gebeurt, daar is het veel minder gebruikelijk om slachtoffers de mogelijkheid te bieden om domicilie op het politiestation te kiezen (stelling 4.4), om te worden verhoord door dezelfde persoon (stelling 4.6) of om eerder of frequenter dan reguliere slachtoffers zaakspecifieke informatie te ontvangen (stelling 4.10).

De precieze inhoud van de speciale bijstand tijdens verhoor of aangifte (stelling 4.8) wordt door de lidstaten verschillend ingevuld. In Griekenland is het voor het slachtoffer bijvoorbeeld mogelijk om zich te laten vergezellen door een vertegenwoordiger van een NGO – hier staat

de politie doorgaans positief tegenover – maar de exacte invulling van andere vormen van bijstand is afhankelijk van de discretie van de autoriteiten. In Oostenrijk hebben (nabestaanden van) slachtoffers van geweldsdelicten, bedreigingen, zedendelicten of uitbuiting in afhankelijkheidsrelaties recht op psychosociale en juridische bijstand.

De grootste verschillen waren zichtbaar bij het recht om online aangifte te doen (stelling 4.1), het recht om derden aangifte te laten doen (stelling 4.2) en het recht om contactgegevens van het slachtoffer uit de aangifte of het dossier te houden (stelling 4.3). En zelfs indien lidstaten een bepaald recht aanbieden, dan nog bestaan er grote nationale verschillen in de reikwijdte en implementatie van deze rechten in de praktijk. Zo biedt de Oostenrijkse *Federal Office for the Protection of the Constitution and Counter-Terrorism* bepaalde *hate crime* slachtoffers de mogelijkheid om online aangifte te doen, namelijk van online feiten met een neonazistische, racistische of antisemitische aard. In Bulgarije kunnen weliswaar alle slachtoffers een online formulier opsturen naar het OM, maar zullen ze zich op een bepaald moment alsnog bij de autoriteiten moeten melden voor het persoonlijk doen en/of tekenen van de aangifte. Malta accepteert online aangiften enkel indien is voldaan aan bepaalde criteria (bijvoorbeeld geen of lage urgentie).

4.3.5 *Exclusieve rechten voor hate crime slachtoffers (vraag 5)*

We are interested to learn whether the procedural rights mentioned in the table above are exclusively available for hate crime victims, or whether other victims (e.g., victims of serious crimes without discriminatory motive) can benefit from these rights as well. Could you write an [X] in the table above in the column that reads [room for elaboration] if the procedural right is only available for hate crime victims and not for other victims?

Door middel van vraag 5 is geprobeerd in kaart te brengen welke van de in 4.3.4 genoemde rechten tijdens het voorbereidend onderzoek *exclusief* voor *hate crime* slachtoffers in het leven zijn geroepen. Uit de surveys kunnen we opmaken dat alle bovengenoemde rechten tevens beschikbaar zijn voor andere (kwetsbare) slachtoffers. Enkel de Spaanse respondent gaf aan dat een verwijzing naar gespecialiseerde antidiscriminatievoorzieningen of -slachtofferhulporganisaties exclusief bestaat voor *hate crime* slachtoffers.

4.3.6 *Procedurele rechten tijdens de zitting (vraag 6)*

Please fill out the table below, regarding procedural rights for hate crime victims during the trial phase. Again, we would like to know whether all victims of hate crime benefit from these services or whether they are only available to some hate crime victims. (please elaborate)

Tabel 4.6. Rechten tijdens de zitting

Do (hate crime) victims have the right	Yes, <u>all</u> <u>hate crime</u> victims have this right	Yes, <u>some</u> <u>hate crime</u> victims have this right	No, this is not a right of (hate crime) victims	I don't know	Missing or invalid answer
Trial phase					
6.1 ... to not be asked irrelevant questions involving their private life?	AT, BG, DE, HU, IT, LV, PT, ES, SE, LT, CZ, SI	MT	BE, EL, PL, FR	DK, FI, IE, CY	
6.2 ... to avoid eye contact with the suspect with the help of screens?	FI, DE, EL, HU, IT, PT, ES, PL, CZ, SI	AT, BG, MT	SE, LT, FR	BE, DK, IE, LV, CY	
6.3 ... to testify via video conferencing?	FI, DE, HU, IT, LV, PT, SE, SI	AT, BG, EL, MT	ES, PL, LT, CZ, FR	BE, DK, IE, CY	
6.4 ... to have the trial be held <i>in camera</i> ?	FI, DE, HU, IT, LV, SE, LT, SI	AT, BG, MT	BE, EL, PL, CZ, FR	DK, IE, ES, CY	PT
6.5 ... to make a Victim Impact Statement?	FI, IE, LV, LT, CZ		AT, BG, EL, HU, IT, SE, PL, FR	BE, DK, DE, MT, ES, CY, SI	PT
6.6 ... to receive particular support during trial?	FI, DE, HU, IT, MT, PT, ES, SE, CZ, SI, FR	AT, BG	IE, PL, LT	BE, DK, LV, CY	EL

Tabel 4.6 toont dat bepaalde rechten zoals het recht om geen irrelevante vragen over diens privéleven te krijgen (stelling 6.1), voorzieningen om oogcontact met verdachte te vermijden (stelling 6.2), om via video-verbinding te mogen getuigen (stelling 6.3), om de zitting achter gesloten deuren te houden (stelling 6.4) en om speciale bijstand tijdens de zitting (stelling 6.6) voor alle of bepaalde *hate crime* slachtoffers beschikbaar zijn in een grote meerderheid van de EU lidstaten.

De Finse respondent lichtte toe dat dergelijke voorzieningen tijdens de zitting enkel beschikbaar worden gesteld op basis van een *case-by-case* evaluatie van de behoeften van het specifieke slachtoffer, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de belangen van de verdediging. Ook de Griekse respondent verwijst naar een individuele beoordeling als “poortwachter” tot deze rechten, waarbij zij tegelijkertijd opmerkt dat toepassing in de praktijk naar haar weten nog niet is voorgekomen. In Ierland is toepassing van de rechten 6.1 tot en met 6.4 een discretionaire bevoegdheid van de rechtbanken, beschikbaar voor alle slachtoffers met speciale beschermingsbehoeften.¹⁷⁵ Het recht om via telecommunicatiemiddelen te getuigen is in Griekenland enkel beschikbaar voor minderjarige

¹⁷⁵ Vanwege deze discretionaire vrijheid, beschouwde de respondent bovengenoemde voorzieningen niet als ‘recht’ *stricto sensu*. Dit verklaart wellicht waarom de respondent zo vaak de antwoordoptie ‘/ don't know’ heeft gekozen.

slachtoffers, terwijl dit recht in Oostenrijk voornamelijk wordt toegepast ten behoeve van slachtoffers die buiten het juridische district van de behandelende rechtbank wonen, indien persoonlijke verschijning vanwege financiële of andere ‘belangrijke belangen’ niet prudent of nodig is.

De mogelijkheid voor *hate crime* slachtoffers om het spreekrecht uit te oefenen (stelling 6.5) is dan weer uitzonderlijker. Dit is enkel mogelijk in Finland, Ierland, Tsjechië, Letland en Litouwen.¹⁷⁶ De beperkte populariteit van het recht om een *Victim Impact Statement* te maken kan wellicht verklaard worden door het feit dat dit recht niet verplicht is voorgeschreven in de 2012 EU Slachtofferrichtlijn. Toch betekent het niet dat de landen zonder *Victim Impact Statement* slachtoffers geen enkele kans bieden hun opinie ten aanzien van de gevolgen van het misdrijf te berde te brengen tijdens de zitting. In Oostenrijk worden slachtoffers doorgaans ter zitting gehoord als getuigen, en behoren vragen over de impact van het misdrijf tot het standaard repertoire. Ook mogen Oostenrijkse slachtoffers in hun capaciteit als gevoegde partij de rechtbank verzoeken om extra bewijsmateriaal te mogen presenteren, waaronder een *Victim Impact Statement*.

Aanvullende rechten (*‘other rights, namely...’*) tijdens de zittingsfase werden vrijwel niet genoemd. Enkel de Tsjechische respondent noemde het recht van *hate crime* slachtoffers om zich met een schadeclaim te voegen als benadeelde partij, om bewijsmateriaal aan te leveren en om verdachte, getuigen en expert-getuigen te ondervragen.

4.3.7 Exclusieve rechten voor *hate crime* slachtoffers (vraag 7)

Again, we are interested to learn whether the procedural rights mentioned in the table above are exclusively available for hate crime victims, or whether other victims (e.g., victims of serious crimes without discriminatory motive) can profit from these rights as well. Could you write an [X] in the table above in the column that reads [room for elaboration] if the procedural right is only available for hate crime victims and not for other victims.

Vraag 7 informeerde of bepaalde rechten exclusief voor *hate crime* slachtoffers waren voorbehouden of dat andere slachtoffers er eveneens gebruik van mochten maken. Net als in de voorbereidende fase, lijken ook de beschermende maatregelen tijdens de zitting niet enkel voorbehouden aan *hate crime* slachtoffers. Zoals de Finse respondent toelicht: ‘Zo lang het slachtoffer als kwetsbaar is gekwalificeerd, maakt het niet uit of hij/zij slachtoffer is van een *hate crime* of niet’.

4.3.8. Nationale actieplannen of beleid (vraag 8)

Is there a special National Plan or policy in place that aims to address hate crime victimization?

¹⁷⁶ Hierbij dient opgemerkt te worden dat opvallend veel respondenten aangaven niet te weten of de mogelijkheid tot uitoefenen van het spreekrecht in hun land bestaat voor *hate crime* slachtoffers. Misschien is de mogelijkheid – net als in Nederland – beperkt tot bepaalde spreekrechtwaardige delicten, waardoor sommige *hate crime* slachtoffers wel, en andere geen gebruik kunnen maken van dit recht, afhankelijk van de ernst van het onderliggende delict. Wellicht heeft dit verwarring veroorzaakt bij de respondenten.

Tabel 4.7. Nationale actieplannen of beleid

No	Yes, but not available online	Yes, and online	Missing or invalid answer
AT, BG, FI, IT, LV, MT, PL, CZ, LT, DE, HU, SI	EL	BE, DK, PT, ES, SE, FR	CY, IE

De achtste vraag informeerde naar het bestaan van speciale nationale actieplannen of beleid op het gebied van *hate crime* slachtofferschap. Uit tabel 4.7 kunnen we opmaken dat 7 lidstaten een nationaal actieplan op het gebied van *hate crime* (slachtoffers) heeft opgesteld of daar nationaal beleid op voert, tegenover 12 lidstaten die geen nationaal actieplan hebben. De meeste actieplannen of beleidsregels zijn bovendien online te raadplegen.¹⁷⁷ Echter, vanwege de beperkingen van de survey, is voorzichtigheid bij de interpretatie van deze resultaten aangewezen. Omdat de term ‘actieplan’ niet werd gedefinieerd, kunnen de omvang, het bereik en de juridische verbindendheid per nationaal actieplan behoorlijk afwijken. Zo rapporteert de Finse respondent dat ‘[h]et belang van het tegengaan van *hate crime* in verschillende strategische en actieplannen tot uiting komt, maar dat er geen specifiek plan bestaat op het gebied van *hate crime* slachtofferschap, hoewel de nieuwe *Police Strategy of Preventive work* veel aanwijzingen bevat over hoe om te gaan met minderheden om zo *hate crime* te voorkomen en de drempel voor het doen van aangifte te verlagen’. In Denemarken zijn er *Guidelines* voor officieren van justitie gecreëerd, terwijl Duitsland niet zozeer een speciaal nationaal plan voor alle *hate crimes* heeft, maar wel een speciaal plan om racisme, xenofobie en antisemitisme te bestrijden.

4.3.9. Training agenten en officieren van justitie (vraag 9)

Adequate training of criminal justice authorities is often an important aspect to guarantee the correct implementation of victims’ rights in practice. Do police officers and public prosecutors receive training and guidance on how to deal with hate crimes and hate crime victims? (multiple answers possible)

Tabel 4.8. Training

	Receive compulsory training on hate crimes	Can take elective courses on hate crimes	There is no special training on hate crimes	I don’t know	Missing or invalid answer
9.1 All police officers...	BG	BE, BG, DK, FI, DE, HU, IT, LV, MT, CZ, FR	AT, EL, IE, PT, LT, SI	ES	CY, SE, PL

¹⁷⁷ For Greece see: <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime>

For Belgium see: https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/getfile.pdf

https://iqvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/actieplan_lgbti_2018-2019_nl.pdf

For Spain see:

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/plan+de+accion+delitos+de+odio/d054f47a-70f3-4748-986b-264a93187521>

For Sweden see:

<https://www.regeringen.se/492382/contentassets/173251a50a5e4798bcafc15ba871a411/a-comprehensive-approach-to-combat-racism-and-hate-crime>

9.2 New police officers...	BE, BG, DE, FI, IT, LV, ES	BG, DE, HU, FR	AT, EL, IE, PT, LT, SI	CZ	CY, SE, MT, PL
9.3 Specialized police officers...	BE, BG, HU, ES, PL	BG, DK, FI, DE, IT, LV, CZ	EL, IE, PT, LT, SI	AT	CY, SE, MT, FR
9.4 All public prosecutors...	BG, PL	BE, BG, DK, FI, DE, IT, LV, CZ, FR	AT, EL, HU, IE, MT, PT, LT, SI	ES	CY, SE
9.5 New public prosecutors...	BE, BG, EL, MT, FR	BG, DE, IT, LV, CZ	AT, HU, IE, PT, PL, LT, SI	DK, FI, ES	CY, SE
9.6 Specialized public prosecutors...	BE, BG, ES, PL	BG, DE, IT, LV, CZ	EL, IE, MT, PT, LT, SI	AT, DK, FI	CY, SE, HU, FR

Een belangrijk aspect bij de correcte en volledige implementatie van veel slachtofferrechten is de vraag of politie en justitiemedewerkers wel voldoende training of opleiding in het toepassen van deze rechten hebben ontvangen. Zo is bijvoorbeeld een goede individuele beoordeling van slachtoffers op kwetsbaarheid zonder training geen vanzelfsprekendheid. Omdat de opleiding van politie- en justitiemedewerkers traditioneel een nationale aangelegenheid is, bestaan ook op dat gebied grote verschillen tussen de lidstaten.

Zo komt verplichte *hate crime* training voor *alle* politieagenten enkel in Bulgarije voor. In veel andere lidstaten zijn er weliswaar keuzemodules, maar geldt een verplichte training enkel voor gespecialiseerde (n=5) en/of *nieuwe* politieagenten (n=7). Als dit laatste klopt, dan zullen in deze landen door de constante aanwas van en verloop binnen het politiekorps in de toekomst meer en meer agenten ten minste één verplichte cursus op het gebied van *hate crime* hebben genoten.

Ook op het niveau van *alle* officieren van justitie genieten keuzemodules veelal de voorkeur. Alleen in Bulgarije en Polen ontvangen alle officieren van justitie verplichte training. Deze plicht geldt in andere landen wel voor nieuwe (n=5) en/of gespecialiseerde (n=4) officieren van justitie. In vergelijking met politiemedewerkers lijken specifieke trainingsmogelijkheden voor officieren van justitie sowieso in mindere mate beschikbaar. De Hongaarse respondent licht bijvoorbeeld toe dat alle politieagenten keuzemodules mogen volgen, terwijl gespecialiseerde agenten een verplichte cursus moeten volgen. Voor officieren van justitie is er echter geen cursus beschikbaar in Hongarije. Ook maakt het land geen gebruik van gespecialiseerde officieren van justitie. Toch is het volgens deze respondent de ervaring van NGO's dat personen die een cursus hadden gevolgd, professioneler waren in de opsporing van *hate crime* zaken.

In Bulgarije zijn op *hate crime* toegespitste cursussen verplicht voor zowel politieagenten als officieren van justitie. Volgens de respondent 'is *hate crime* tijdens de politieopleiding onderdeel van het verplichte onderdeel over de bescherming van mensenrechten, maar er zijn ook keuzevakken op dit gebied. Officieren van justitie ontvangen onder andere training op het gebied van *hate crime* als onderdeel van hun [generieke - SvdA] training inzake misdrijven tegen de rechten van burgers, maar speciale cursussen worden ook georganiseerd door het *National Institute of Justice*'.

Een interessante ontwikkeling op dit gebied is de speciale trainingsmodule die de Portugese Slachtofferhulp (APAV) heeft ontwikkeld in het kader van het tweejarige project *Hate No More: Training and Awareness Raising to Combat Hate Crime and Hate Speech*. Samen met partners uit Oostenrijk, Italië, Malta, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben zij een training gecreëerd voor politieagenten, officieren van justitie en slachtofferhulpmedewerkers over *hate*

crime en de manier waarop met slachtoffers moet worden omgegaan. Finland, Griekenland en Malta noemen voorts de belangrijke rol die de OSCE (*Organisation for Security and Cooperation in Europe*) in dit verband speelt.

4.3.10. *Best practices* (vraag 10)

What do you consider best practices in dealing with hate crime victims within the criminal procedure?

De survey eindigde met twee open vragen, waarvan de vraag naar '*best practices*' de eerste was. Door sommige respondenten werd deze gelegenheid te baat genomen om zaken te bespreken die eerder onderbelicht waren gebleven.

De Oostenrijkse respondent somde verschillende '*best practices*' op, zonder toe te lichten of deze daadwerkelijk in haar land waren geïmplementeerd of dat ze enkel bedoeld waren als aanbevelingen. Vanwege hun algemene aard en toepasbaarheid in andere lidstaten, achten we ze toch de moeite van het vermelden waard:

- 1) Speciale training voor rechtshandhavers inzake het herkennen van discriminatoire motieven en het registreren van potentiële *hate crime* incidenten
- 2) Aanvullend onderzoek en verhoren van slachtoffers zouden door gespecialiseerde afdelingen of politieagenten moeten worden verricht, die specifiek getraind zijn in het opsporen van *hate crimes* en de sensitieve omgang met verschillende *hate crime* slachtoffers
- 3) Samenwerking tussen rechtshandhavers en maatschappelijke organisaties (met voldoende financiële ondersteuning vanuit de staat) om de mogelijkheden van aangifte door derden verder te ontwikkelen.
- 4) Gespecialiseerde afdelingen binnen het openbaar ministerie op het gebied van *hate crimes*. Officieren van justitie en rechters zouden regelmatig getraind moeten worden, ook in relevante maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe vormen van *hate crime*.
- 5) De EU Slachtofferrichtlijn zou correct moeten worden geïmplementeerd, inclusief de bepaling dat binnen de context van de individuele beoordeling van specifieke beschermingsbehoeften bijzondere aandacht zal worden besteed aan *hate crime* slachtoffers.
- 6) Publieke informatie- en bewustwordingscampagnes die *hate crime* slachtoffers informeren over hun rechten om aangifte te stimuleren.
- 7) Het doorverwijzen van slachtoffers door rechtshandhavende instanties naar slachtofferhulporganisaties.
- 8) Het regelmatig verschaffen van zaakspecifieke informatie aan slachtoffers.
- 9) Het bevorderen van een 'algemene cultuur van mensenrechten' binnen de rechtshandhaving, inclusief onafhankelijk onderzoek naar aantijgingen van strafbare feiten gepleegd door rechtshandhavers zelf.
- 10) Onafhankelijke controle (inspectie) van het politiewerk op dit gebied.

De '*best practices*' genoemd door andere experts sluiten voor een goed deel op bovenstaande aanbevelingen aan. Zo meent de Duitse respondent dat een betere interactie tussen wetgeving en '*specialized working practice*' tot een efficiënter vervolging van *hate crime* zal leiden. De Griekse respondent gaf een overzicht van enkele *best practices* die in de Griekse praktijk zijn geïmplementeerd, zoals de introductie van gespecialiseerde officieren van justitie

in 24 steden. Deze maatregel heeft volgens de expert geleid tot meer zichtbaarheid van *hate crime* binnen parketten. Ook noemde zij de mogelijkheid voor slachtoffers om aangifte te doen bij een parket, in plaats van bij een politiebureau. Bovendien wordt sinds kort geprobeerd om de officier van justitie die de dagvaarding heeft uitgevaardigd ook de zaak ter zitting te laten voeren. Dit was tot voor kort niet het geval. De Maltese expert noemt de groeiende betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de aanpak van *hate crime* problematiek, inclusief de samenwerking met de politie op het gebied van training, en de recente verbeteringen in het aangifte registratiesysteem, dat sinds kort de mogelijkheid biedt om een discriminatoir motief vast te leggen. De Zweedse respondent, ten slotte, beschouwt adequate juridische ondersteuning een cruciale voorziening voor *hate crime* slachtoffers. Nu hebben enkel sommige slachtoffers recht op juridische bijstand ten behoeve van hun schadeclaim, maar dit recht zou volgens de expert moeten worden uitgebreid naar alle *hate crime* slachtoffers.

4.3.11 Resterende problemen (vraag 10)

What (remaining) problems do you signal in your country when it comes to hate crime victims within the criminal procedure?

De respondenten signaleren vergelijkbare problemen in de aanpak van *hate crime* (slachtoffers) binnen het strafproces. Veel van hen bekritisieren het gebrek aan training en bewustzijn bij rechtshandhavende instanties (AT, DE, BE, MT, FR), de gebrekkige datacollectie en registratie van *hate crime* incidenten (AT, PT, MT, SI) en het gebrek aan samenwerking tussen rechtshandhavers onderling en tussen rechtshandhaving en NGO's (DE, IT, IE, AT, MT, CZ).

Meer specifiek noemt de Oostenrijkse expert het gebrek aan speciale training, het gebrek aan speciale afdelingen, het gebrek aan onderlinge samenwerking tussen rechtshandhavende instanties en hun gebrek aan bewustwording plus het gebrek aan een coherente registratie om de '*information gap*' op het gebied van *hate crimes* te slechten. Ook de implementatie van de EU Slachtofferrichtlijn beschouwt deze respondent als onvoldoende, terwijl het werk van de politie op dit gebied nauwelijks wordt gecontroleerd

De Belgische respondent vindt het problematisch dat *hate crimes* zijn beperkt tot een limitatief aantal delicten. Zo kan een overval volgens de wet niet met een haatmotief worden gepleegd, waardoor strafverzwaring in deze zaken niet in beeld komen. Wettelijke belemmeringen vormen ook een struikelblok in Duitsland, waar de federale structuur en de verschillende praktijken van de *Bundesländer* voor een incoherente aanpak zorgen. De Duitse respondent laakt verder het feit dat bewustwording onvoldoende deel uitmaakt van politieopleidingen en -trainingen.

Zowel de Bulgaarse als de Oostenrijkse respondent signaleren dat rechtshandhavers problemen hebben met het herkennen van haat en discriminatie motieven. Hoewel het Hongaarse *Hate Crime Special Network* binnen de politie wordt gezien als een stap in de goede richting, blijft het Hongaarse systeem worstelen met problemen als het grote verloop onder politiepersoneel, gebrek aan middelen, vergoedingen en training, en een intransparante werkwijze.

In Italië spelen zaken als: “(a) onvoldoende inzet vanuit publieke instanties om bewustwordingscampagnes over homofobie/transfobie te bevorderen en hun effectiviteit te monitoren; (b) onvoldoende inspanning om de lage aangiftebereidheid aan te pakken, bijvoorbeeld door het verbeteren van de toegang van slachtoffers tot ‘*reporting centers*’; (c) het gebrek aan protocollen en richtlijnen die *reporting centers* efficiënter zouden kunnen maken, zonder secundaire victimisatie te veroorzaken; en (d) het gebrek aan publieke hulpvoorzieningen speciaal voor LHBTI slachtoffers.”

De Maltese respondent hekelt het gebrek aan diversiteit binnen de politie, de onzekerheid en onwetendheid met betrekking tot de specifieke rechten voor *hate crime* slachtoffers, het gebrek aan openbare informatie over het aantal zaken dat wordt aangegeven, geregistreerd, vervolgd en veroordeeld en de beperkte samenwerking tussen de politie, NGO's en belangenorganisaties voor migranten.

De Poolse respondent, tenslotte, verwijst naar de commissaris voor de mensenrechten, die de regering adviseerde om meer daders te veroordelen, relevante strafprocedures te monitoren, statistische data te publiceren en politieagenten, officieren van justitie en rechter te trainen in de speciale behoeften van slachtoffers van misdrijven die door veroordelen zijn gemotiveerd.

4.4. Conclusie

Met behulp van een rechtsvergelijkend onderzoek hebben we onderzocht welke categorieën slachtoffers in de verschillende EU lidstaten worden erkend als *hate crime* slachtoffers en of deze landen bijzondere rechten en voorzieningen hebben voor *hate crime* slachtoffers om aan hun speciale behoeften tegemoet te komen.

- *Nationale definitie en beschermde gronden*

Wanneer we kijken naar de manier waarop *hate crime* definities zijn verdisconteerd in nationale wet- en regelgeving, dan zien we in de Europese lidstaten een lichte voorkeur voor het creëren van een generieke strafverzwarende bepaling of een gekwalificeerd delict in de strafwetgeving. Strafverhoging via strafrichtlijnen komt ook voor, maar in mindere mate of in combinatie met een kwalificerende wettelijke bepaling.

Ten aanzien van de beschermde gronden kiezen de meeste landen – net als Nederland – voor een *limitatieve* opsomming van de categorieën slachtoffers, maar de aantallen beschermde gronden wijken behoorlijk af. Een limitatieve opsomming heeft als voordeel een heldere afbakening en daarmee meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor slachtoffers, daders, rechtshandhavers en hulpverleners. De vier ‘klassieke’ gronden uit het Nederlandse rechtssysteem (ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap) vinden ook in de andere EU lidstaten brede navolging. De recente Nederlandse beleidswijziging waardoor nu ook genderidentiteit als officiële vijfde beschermde grond wordt erkend is een positieve ontwikkeling die eveneens in verschillende EU lidstaten kan worden teruggevonden.

- *Opsporen, vervolgen en bestraffen van hate crimes*

Voor wat betreft het opsporen, vervolgen en bestraffen van *hate crimes* sluit Nederland aan bij het beleid in de meerderheid van de EU lidstaten. Zo hebben in veel landen zorgvuldige registratie en oormerken in politieregistratiesystemen de aandacht, al gaat dit in de praktijk nog wel eens fout. Verder worden *hate crimes* in de meeste EU landen (inclusief Nederland) niet zozeer actiever opgespoord en vervolgd dan reguliere zaken, maar is er doorgaans wel minder ruimte voor een beleidssepot.

Nederland wijkt wel enigszins af van het beleid in veel buitenland door niet te werken met gespecialiseerde politieagenten of politieafdelingen. Toch is enige nuance hier op zijn plaats. Ook in de rechtssystemen met gespecialiseerde agenten, verloopt (landelijke) implementatie in de praktijk dikwijls moeizaam, waardoor *hate crime* zaken regelmatig toch door niet-gespecialiseerde agenten worden behandeld. Bovendien zijn er ook veel EU lidstaten die niet hebben gekozen voor gespecialiseerde agenten.

Het beleid om te werken met gespecialiseerde officieren van justitie vindt dan weer minder navolging in het buitenland. Slechts zes lidstaten hebben gespecialiseerde officieren met *hate crime* in hun portefeuille. Toch valt er, vanwege de juridische complexiteit van dit soort zaken, zeker iets te zeggen voor specialisatie op het niveau van het OM.

(Vrijwel) alle lidstaten zetten actief in op hogere straffen in zaken met een discriminatie-aspect. Ook daarin is Nederland geen vreemde eend in de bijt. Wel is de manier waarop deze strafverhoging in Nederland is vormgegeven, middels strafrichtlijnen, minder populair dan de strafverhoging via wettelijke bepalingen.

Het Nederlandse beleid om strafrechtelijke mediation in *hate crime* zaken te ondersteunen is in lijn met het beleid in een ruime meerderheid van de EU lidstaten. Slechts twee lidstaten ondersteunen strafrechtelijke mediation in dit soort gevallen niet.

- *Procedurele maatregelen tijdens het voorbereidend onderzoek*

In vergelijking met veel andere lidstaten hebben *hate crime* slachtoffers in Nederland al een redelijk pakket aan procedurele beschermingsmaatregelen tot hun beschikking gedurende het voorbereidend onderzoek. Dit geldt in de eerste plaats voor rechten die in vrijwel alle of veel lidstaten zijn geïmplementeerd, zoals de individuele beoordeling, verwijzingen naar gespecialiseerde ADV of slachtofferhulporganisaties, het verschaffen van aanvullende algemene informatie of het bieden van speciale bijstand gedurende het verhoor of de aangifte.

Maar ook rechten en voorzieningen die EU-breed minder populariteit genieten zijn in de Nederlandse rechtsorde reeds beschikbaar: de mogelijkheid van domiciliekeuze, aangifte door derden en de optie om contactgegevens van het slachtoffer uit de aangifte en het dossier te houden. Voor wat betreft die rechten kan Nederland hooguit inspiratie putten uit de precieze invulling van bovenstaande rechten in de verschillende lidstaten. Zo is het in verschillende buitenland bijvoorbeeld ook voor NGO's mogelijk om aangifte te doen in de plaats van het slachtoffer, terwijl in Nederland enkel werkgevers als derde personen daartoe bevoegd zijn. Ook wordt in Italië bijvoorbeeld gebruik gemaakt van zogenaamde *reporting centers*.¹⁷⁸

¹⁷⁸ De Italiaanse respondent lichtte de precieze werkzaamheden van deze centra niet toe, maar op internet is hier meer informatie over te vinden (<http://www.unar.it/contact-centre/?lang=en>). Blijkbaar

Afhankelijk van de buitenlandse ervaringen met deze voorzieningen zouden ze wellicht ook in Nederland kunnen worden toegepast. De optie om contactgegevens uit de aangifte te houden is in Nederland al mogelijk, maar er wordt momenteel onderzocht of dit vaker (structureel) kan worden toegepast (overigens ook buiten de context van *hate crimes*) (zie hoofdstuk 3).

Voorzieningen als een verbalisant of verhoorder met dezelfde achtergrondkenmerken, dezelfde verhoorder bij meerdere gesprekken en het eerder of frequenter informeren bestaan slechts in enkele lidstaten en zijn daar bovendien afhankelijk van praktische (on)mogelijkheden. Net als in Nederland kunnen ook in Finland, Ierland en Griekenland in bepaalde gevallen of in bepaalde regio's politieagenten met dezelfde achtergrondkenmerken als het slachtoffer worden ingeschakeld, maar dit lijkt zeker geen standaard voorziening. Ook de mogelijkheid om telkens door dezelfde persoon te worden gehoord wordt in enkele lidstaten aangeboden, maar stuit soms op praktische bezwaren. In vijf lidstaten worden *hate crime* slachtoffers eerder en/of frequenter op de hoogte gebracht van zaakspecifieke informatie. In de Nederlandse praktijk worden *hate crime* slachtoffers juist op dezelfde wijze en in dezelfde mate geïnformeerd als andere (kwetsbare) slachtoffers. Vooral de ernst van het misdrijf en de subjectieve beleving en impact op het slachtoffer lijken hierin leidend te zijn.

- *Procedurele maatregelen tijdens de zitting*

De meeste beschermingsmaatregelen tijdens de zitting – geen irrelevante vragen over het privéleven; voorzieningen om oogcontact met verdachte te vermijden; verklaren via video-verbinding; zittingen achter gesloten deuren; en speciale bijstand tijdens de zitting – zijn in een grote meerderheid van de EU lidstaten ingevoerd. Alleen het spreekrecht staat in slechts vijf lidstaten voor *alle* *hate crime* slachtoffers open. In Nederland is de mogelijkheid om het spreekrecht uit te oefenen afhankelijk van de ernst en strafdreiging van het onderliggende commune feit (of het een spreekrechtwaardig delict betreft). Uitbreiding naar alle misdrijven met een discriminatie-aspect kan worden overwogen.

- *Training en specialisatie*

Verplichte *hate crime* cursussen voor alle politieagenten en officieren van justitie zijn zeldzaam, maar keuzemodules zijn vaak wel verplicht voor gespecialiseerde en/of nieuwe agenten of officieren van justitie. Daarbij lijkt specialisatie en training op het niveau van de politie in iets meer landen de voorkeur te genieten boven specialisatie en training op het niveau van het OM. In vergelijking met politiemedewerkers lijken specifieke trainingsmogelijkheden voor officieren van justitie in mindere mate beschikbaar. Nederland zet daarentegen meer in op specialisatie op het niveau van het OM, terwijl politiemedewerkers generalisten moeten zijn. Toch wordt een gedegen training en het werken met gespecialiseerde politieagenten of afdelingen door de respondenten door veel respondenten genoemd als een *best practice*.

- *Best practices en problemen*

verzamelen de centra aangiften, klachten en getuigenissen over (racistisch en xenofob) discriminatoir gedrag. Daarnaast bieden ze diensten aan als herstelbemiddeling en ondersteuning tijdens het strafproces.

Als *best practices* worden veelal genoemd: gedegen training van politie en justitie in het herkennen van het *hate crime* aspect, het kennen van de speciale voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers en de sensitieve omgang met slachtoffers; gespecialiseerde agenten en officieren van justitie; goede samenwerking tussen de rechtshandhavende instanties onderling en tussen rechtshandhavende instanties en gespecialiseerde maatschappelijke organisaties; een goede registratie; en bewustwordingscampagnes.

Resterende problemen vormen meestal een spiegelbeeld van bovengenoemde *best practices*. Indien deze *practices* niet of onvoldoende zijn geïmplementeerd leiden ze tot problemen in de (h)erkenning van *hate crime* en de juiste bejegening van slachtoffers.

- *Algehele conclusie*

De rechtsvergelijking toont dat de aanpak van *hate crime* en *hate crime* slachtofferschap in buitenlandse rechtssystemen divers is, hoewel er ook veel overeenkomsten zijn. Er zijn vrijwel geen landen waarin rechten en voorzieningen exclusief voor *hate crime* slachtoffers in het leven zijn geroepen. De meeste landen bieden deze maatregelen ook aan andere kwetsbare slachtoffers aan. Verder lijkt Nederland vrij veel maatregelen die in buitenlandse rechtssystemen eveneens worden toegepast al te hebben geïmplementeerd. Bepaalde voorzieningen die minder populariteit genieten of waar de lidstaten verdeeld over zijn – zoals gespecialiseerde agenten, geprioriteerde zaakspecifieke informatieverschaffing, zelfde verhoorder met vergelijkbare karakteristieken als het slachtoffer – worden in Nederland ook niet (structureel) aangeboden, al worden gespecialiseerde rechtshandhavers wel aangemerkt als *best practice*. Echt nieuwe of innovatieve maatregelen leverde de survey niet op.

Hoofdstuk 5. Anti-*hate crime* beleid in het Verenigd Koninkrijk

5.1 Inleiding

Uit verkennend onderzoek bleek dat het Verenigd Koninkrijk een unieke aanpak voor *hate crime* heeft ontwikkeld. Om deze reden is besloten over het Verenigd Koninkrijk uitgebreider te rapporteren dan over de aanpak in de andere EU lidstaten. Net als het vorige hoofdstuk staat dit hoofdstuk in het teken van de rechtsvergelijking. De centrale onderzoeksvraag is de volgende:

7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning in het strafproces?

Wederom wordt eerst de onderzoeksmethodologie uiteen gezet (§2), waarna de anti-*hate crime* aanpak van het Verenigd Koninkrijk op hoofdlijnen wordt beschreven in de daaropvolgende paragraaf (§3). Hoewel er ook aandacht wordt besteed aan de distributieve elementen van dit beleid, is met name gelet op de verschillende procedurele rechten en voorzieningen voor slachtoffers. In de laatste paragraaf is de conclusie weergegeven (§3).

5.2 Methodologie

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden, bestaande uit een analyse van relevante beleidsdocumenten en wetteksten, bestudering van academische literatuur en het afnemen van semigestructureerde interviews (n=4) met juridische experts en *practitioners* uit het Verenigd Koninkrijk. De juridische analyse verschaft een kort inleidend overzicht van de manier waarop het VK binnen het strafrecht omgaat met *hate crime* slachtoffers. In deze context is met name de *Code of Practice of Victims of Crimes* van belang, een beleidsdocument dat is gebaseerd op de EU Slachtofferrichtlijn.¹⁷⁹

Omdat er dikwijls een discrepantie bestaat tussen *the law in the books* en *the law in practice*, zijn ook de resultaten van enkele empirische onderzoeken naar *hate crime* in het VK bestudeerd en zijn vier juridische experts op dit terrein geïnterviewd. Hoewel er in het VK talloze wetenschappelijke studies op het gebied van *hate crime* zijn verschenen, zijn de studies die zich specifiek richten op de procedurele rechten van *hate crime* slachtoffers veel zeldzamer. Dankzij de aanvullende interviews met enkele juridische experts waren we toch in staat een beter zicht te krijgen op de praktische en procedurele moeilijkheden van *hate crime* slachtoffers. Desondanks blijven de bevindingen in dit hoofdstuk exploratief van aard.

Tijdens de semigestructureerde interviews is gebruik gemaakt van een interviewprotocol dat bestond uit een brede waaier aan onderwerpen gerelateerd aan de procedurele en praktische

¹⁷⁹ EU Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (25 October 2012).

uitdagingen waar *hate crime* slachtoffers in het strafrechtssysteem van het VK mee te maken hebben. De interviews werden afgenomen met behulp van Skype en duurden tussen de 45 en 60 minuten. De geïnterviewden hadden allen een andere achtergrond en zijn geselecteerd op basis van hun specifieke expertise op het gebied van *hate crime*. De geïnterviewden waren:¹⁸⁰

- Chara Bakalis, principal lecturer in law, School of Law, Oxford Brookes University.
- Joanna Perry, senior policy researcher at Facing All the Facts and Associate Research Fellow, Institute for Criminal Policy Research (ICPR), Birkbeck College, University of London
- Tim Chapman, social worker Northern Ireland Probation Services, board member of European Forum for Restorative Justice, visiting lecturer at the University of Ulster
- Miro Griffiths, teaching fellow in disability services, University of Leeds.

5.3 Anti-hate crime beleid in het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit verschillende rechtstelsels, namelijk Engeland en Wales, Noord-Ierland en Schotland, waarbij men steeds een enigszins andere benadering van *hate crimes* tegenkomt. De eerste wetgeving in het Verenigd Koninkrijk inzake *hate crimes* werd ingevoerd in Engeland en Wales doordat in 1998 specifieke strafbepalingen werden opgesteld betreffende *hate crimes* met betrekking tot iemands ras. In 2001 werd de wetgeving gewijzigd door ook *hate crimes* met betrekking tot iemands geloof(sovertuiging) als specifiek misdrijf in te voeren en later werd de mogelijkheid gecreëerd tot strafverhoging in geval van homofobe en transfobe *hate crimes*, alsook *hate crimes* jegens gehandicapten. Noord-Ierland volgt grotendeels het model van Engeland en Wales, met het verschil dat geen specifieke haatmisdrijven zijn geïntroduceerd, maar dat veeleer strafverhogingen tot stand zijn gebracht, zonder dat overigens bepalingen voor transfobe *hate crimes* zijn vastgesteld. Schotland koos voor een weer iets andere benadering: Rechters nemen een haatmotief als een strafverzwarende factor mee bij een veroordeling, terwijl daarnaast enkele specifieke haatmisdrijven werden ingesteld.¹⁸¹

Voor wat betreft het beleid inzake *hate crimes* in het Verenigd Koninkrijk is een nationaal actieplan opgesteld getiteld *Action Against Hate: The UK Government's plan for tackling hate crime*, dat benadrukt hoe *hate crimes* “*attack the fundamental values that underpin our diverse society, values of acceptance and respect for others*”.¹⁸² Dit holistische actieplan omvat alle onderdelen van het strafproces, van de registratie tot de berechting van *hate crimes*.¹⁸³ Het legt de nadruk op de volgende vijf hoofdzaken:

- 1) Het voorkomen van *hate crimes* door aandacht te besteden aan de opvattingen en attitudes die kunnen leiden tot een *hate crime*.

¹⁸⁰ Alle interviewpartners hebben ingestemd met het noemen van hun naam in het rapport.

¹⁸¹ Antjoule & Stray (2018) *Pride and Prejudice: Anti-LGBT Hate Crime in the United Kingdom*. In Godzisz, P.; Viggiani, G., *Running through Hurdles: Obstacles in the Access to Justice for Victims of Anti-LGBTI Hate Crimes*.

¹⁸² Home Office, *Action Against Hate: The UK Government's plan for tackling hate crime* (Home Office 2016) <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-action-plan-2016>.

¹⁸³ Schweppe, Haynes and Walters (2018) *Lifecycle of a Hate Crime: Comparative Report* (ICCL 2018).

- 2) Het reageren op *hate crimes* in gemeenschappen om zo het aantal incidenten terug te dringen.
- 3) Het vergroten van het aantal meldingen van *hate crimes*.
- 4) Het verbeteren van de ondersteuning van slachtoffers van *hate crimes*.
- 5) Het werken aan een beter begrip van *hate crimes*.

Het actieplan concentreert zich op onderwijsprogramma's die haat en vooroordelen tegengaan, veiligheidsmaatregelen rondom religieuze instellingen, het openbaar vervoer, de *night-time economy* (zoals 's nachts rijdende taxichauffeurs) en cyberhaat, zogenaamde *third party reporting mechanisms*, *community impact statements*, een betere "rechtbankervaring" voor slachtoffers en getuigen, alsook het trekken van lessen uit verbeterde data over en academische inzichten in *hate crimes*. Bij nadere bestudering van het actieplan blijkt echter dat de meeste bepalingen relatief breed geformuleerd zijn en dat slechts enkele specifieke maatregelen worden beschreven. In 2018 werd *Action Against Hate: The UK Government's plan for tackling hate crime* uitgebracht. Volgens de regering zijn sinds de introductie van het plan een groter aantal *hate crimes* gemeld, hetgeen duidt op een verbeterde identificatie van *hate crimes* door de politie, een toegenomen bereidheid van slachtoffers om hun ervaringen te melden en een algemene verbetering van de wijze waarop de politie criminaliteit registreert. In het rapport wordt echter toegegeven dat de toename van het aantal meldingen ook voortvloeit uit een daadwerkelijke toename van het aantal *hate crimes*.¹⁸⁴ Het rapport stelt bepaalde maatregelen voor en evalueert deze ook, zoals een *Safeguarding App* om *hate crimes* jegens medewerkers of patiënten in de gezondheidszorg tegen te gaan of praktijkbegeleiding voor taxi's en *private hire vehicles* om *hate crimes* in de *night-time economy* te identificeren en te melden.

5.3.1. Het wettelijk kader inzake *hate crime* in het Verenigd Koninkrijk

Antjoule & Stray (2018) identificeren drie unieke hoofdelementen van het wettelijk kader inzake *hate crimes* in het Verenigd Koninkrijk:

1. Teneinde de aanwezigheid van een *bias element* te detecteren in misdrijven wordt in het Verenigd Koninkrijk een tweetal systemen gebruikt. Het eerste model (Engeland, Wales en Noord-Ierland) neemt *hostility* als uitgangspunt, gedefinieerd als '*ill-will, ill-feeling, spite, contempt, prejudice, unfriendliness, antagonism, resentment and dislike towards a protected group*'. Het tweede model, dat in het Schotse recht wordt gebruikt, gebruikt *malice and ill-will* (gedefinieerd als '*evil or hostile feelings or intentions towards someone*') jegens een beschermde groep als een noodzakelijk *bias element* voor een *hate crime*.
2. Een tweede belangrijk kenmerk van het wettelijk kader inzake *hate crimes* in het Verenigd Koninkrijk is de wijze waarop het *bias element* wordt vastgesteld. Het systeem wordt gekarakteriseerd door een dualiteit, inhoudende dat het element 'haat' als een strafverzwarende factor kan worden beschouwd indien wordt bewezen dat vooroordelen bij de dader een rol speelden bij het begaan van het feit. Bovendien voorziet de wet in de mogelijkheid dat de *bias* zich uit *in het feit zelf*, zelfs als het bewijs voor de aanwezigheid van

¹⁸⁴ HM Government (2018) Action Against Hate: The UK Government's plan for tackling hate crime – 'two years on'. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-action-plan-2016>.

een *bias motive* ontbreekt. Deze aanpak en de impact hiervan in de praktijk zullen hieronder nader worden toegelicht.

3. Bepalingen omtrent *hate crimes* in het Verenigd Koninkrijk zijn van toepassing op vijf beschermde groepen, die zien op: seksuele oriëntatie, transgenderidentiteit, ras, geloofsovertuiging en invaliditeit. Transfobie ontbreekt echter in de Noord-Ierse wetgeving inzake *hate crimes*, terwijl in Schotland – maar niet in de rest van het Verenigd Koninkrijk – bepalingen voorkomen over *hate crimes* met betrekking tot interseksualiteit. De soort bescherming verschilt naar gelang de slachtoffergroep. Misdrijven die in de *Crime and Disorder Act 1998* ("CDA 1998") staan opgesomd kunnen bijvoorbeeld worden verzwaard als de verdachte – door het begaan van het misdrijf – *hostility* op de gronden ras of religie toont of daardoor werd gemotiveerd. Voor de verzwaarde misdrijven is voorzien in een hogere maximumstraf in combinatie met een stigmatiserend 'label' of kwalificatie, bijvoorbeeld '*racially aggravated criminal damage*'.¹⁸⁵

5.3.2. Registratie en opsporing van *hate crime*

Een van de meest prangende problemen bij het onderzoeken van (de omvang van) *hate crimes*, is dat er vaak geen aangifte van wordt gedaan. Dit gebeurt op twee manieren: (1) wanneer slachtoffers hun ervaringen niet delen met de politie en (2) wanneer de politie de *hate crime* op een gebrekkige wijze registreert of zelfs helemaal niet registreert. Beide manieren zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: Indien de politie het *bias element* ontkent of over het hoofd ziet, dan zullen slachtoffers in de toekomst waarschijnlijk minder snel aangifte van een *hate crime* doen.

Volgens één van de geïnterviewden bestaat er qua aangiftebereidheid bovendien een enorme diversiteit tussen en zelfs binnen de verschillende slachtoffergroepen. Voor *hate crime* slachtoffers met een beperking beïnvloedt het verschil tussen fysieke en mentale beperking bijvoorbeeld de manier waarop de groepen hun slachtofferschap ervaren. Zo is het voor slachtoffers met een mentale beperking, vanwege hun beperking en het frequente herhaald slachtofferschap, dikwijls lastig inschatten wat een *hate crime* inhoudt. Bovendien ervaren zij mogelijk meer stress als gevolg van het doen van aangifte dan andere *hate crime* slachtoffers.

In het Verenigd Koninkrijk heeft het *College of Policing* in 2014 in het *National Policing Hate Crime Strategy*¹⁸⁶ en de *Hate Crime Operational Guidance*¹⁸⁷ richtlijnen opgesteld over hoe *hate crimes* dienen te worden geregistreerd. Een belangrijk aspect hierbij is dat de registratie in het Verenigd Koninkrijk *perception-based* is. Deze benadering vindt haar grondslag in de officiële definitie van *hate crimes* als '*any criminal offence which is perceived by the victim or any other person, to be motivated by hostility or prejudice based on a person's race or perceived race; religion or perceived religion; sexual orientation or perceived sexual*

¹⁸⁵ Law Commission (2014) *Hate Crime: Should the Current Offenses be Extended?* London: Williams Lea Group. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-should-the-current-offences-be-extended>

¹⁸⁶ College of Policing (2014) *National Policing Hate Crime Strategy*. Retrieved from <http://report-it.org.uk/files/national_policing_hate_crime_strategy.pdf>

¹⁸⁷ College of Policing (2014) *Hate Crime Operational Guidance* Retrieved from <<http://www.college.police.uk/What-we-do/Support/Equality/Documents/Hate-Crime-Operational-Guidance.pdf>>

orientation; disability or perceived disability and any crime motivated by hostility or prejudice against a person who is transgender or perceived to be transgender’.

Volgens Antjoulé & Stray is het doel van de woorden ‘*perceived by the victim*’ om te voorzien in een benadering die het slachtoffer centraal stelt in de beoordeling of een *bias element* aanwezig is, en om de discretionaire ruimte van de politie te dien aanzien terug te dringen. Politieagenten zijn niet verplicht slachtoffers te vragen of zij menen dat het misdrijf voortkwam uit haat, maar dienen een misdrijf als *hate crime* te registreren ingeval een slachtoffer of een ander van mening is dat het misdrijf aldus dient te worden geclassificeerd. In de praktijk wordt het element ‘haat’ geregistreerd in het aangifteformulier door het *bias element* op te nemen. Dit aangifteformulier kan elektronisch of op papier worden opgemaakt en wordt vervolgens in een elektronische database opgenomen.

Nauw verbonden met het melden en registreren van misdrijven is het onderzoeksbeleid. In grotere of meer stedelijke gebieden in het Verenigd Koninkrijk heeft de politie soms speciale eenheden die zich bezighouden met *hate crimes*.¹⁸⁸ Agenten binnen deze eenheden hebben tot specifieke taak het onderzoeken van *hate crimes* en het verzamelen van bewijs, dat vervolgens wordt doorgegeven aan de *Crown Prosecution Service* (CPS) ten behoeve van de vervolgbeslissing. Veel korpsen hebben evenwel geen speciale eenheden, en hoewel er vaak wel speciale *hate crime*-agenten zijn, wordt het onderzoek naar de meeste *hate crimes* verricht door “reguliere” politieagenten.¹⁸⁹

5.3.3. *Vervolging van hate crime*

In het Verenigd Koninkrijk stelt de *Crown Prosecution Service* een *Hate Crime Lead* aan voor elk van haar districten in het land.¹⁹⁰ Iedere *Lead* houdt toezicht op alle vervolgingen van *hate crimes* in zijn gebied, publiceert regelmatig nieuwsbrieven op het gebied van *hate crime* en werkt nauw samen met de politie bij het vergaren van bewijs. Zo wordt in *hate crime* zaken de bewijskracht van het bewijs beoordeeld en wordt bediscussieerd of aanvullend bewijs kan worden vergaard door de politie alvorens de zaak naar de rechter gaat. Er zijn verschillen in de manier waarop *hate crimes* op basis van ras of religie worden vervolgd (die vallen onder de strafwetgeving) en de vervolging van *hate crimes* op basis van seksuele oriëntatie, invaliditeit of *hostility* jegens transgenders (die vallen onder de zogenoemde ‘*sentencing provisions*’).¹⁹¹ Een van de grote verschillen tussen misdrijven met verzwarende omstandigheden en de *sentencing provisions* is dat de eerste categorie een veel hoger strafmaximum kent en een veroordeling voor het gekwalificeerde delict als zodanig in het strafblad van de dader wordt opgenomen.

Volgens één van de geïnterviewden kan de dualiteit van het systeem leiden tot praktische problemen ten aanzien van de bewijsvergaring en de vervolging van *hate crimes*. Ingeval het

¹⁸⁸ College of Policing (2014) *Hate Crime Operational Guidance Retrieved from <<http://www.college.police.uk/What-we-do/Support/Equality/Documents/Hate-Crime-Operational-Guidance.pdf>>*

¹⁸⁹ Schweppe, Haynes and Walters (2018) *Lifecycle of a Hate Crime: Comparative Report* (ICCL 2018), 72.

¹⁹⁰ Op nationaal CPS niveau houden senior beleidsadviseurs binnen de *Operations Directorate* van de CPS vervolgens het district-overkoepelend overzicht op al het werk. Zie voor de taken van de beleidsadviseurs: Crown Prosecution Services (2018) *Hate Crime Annual Report 2017–18*. Retrieved from <http://report-it.org.uk/files/cps-hate-crime-report-2018.pdf>.

¹⁹¹ Deze laatste zijn richtlijnen voor de rechters (vergelijk de Nederlandse ‘oriëntatiepunten’).

een misdrijf met strafverzwarende omstandigheden betreft, begint de politie in een zeer vroeg stadium met het vergaren van bewijs. Wanneer elementen van *hostility* evenwel pas in het stadium van de strafoplegging in acht genomen worden, is het te laat voor de politie om bewijs te vergaren en aan te leveren.

Voor wat betreft de straf kan de uitkomst, afhankelijk van de rechter, bovendien sterk variëren. Uit onderzoek blijkt dat de oorspronkelijke straf met 20% tot 100 % wordt verhoogd in geval van een element van *hostility*.¹⁹²

Bovengenoemde geïnterviewde signaleerde ook een ander procedureel probleem, namelijk de vraag of bij een gekwalificeerd misdrijf waarvan de aangevallen vervolging op enig moment wordt gestaakt, de aanklagers het element van '*hostility*' later kunnen herintroduceren. Een argument vóór is dat het – paradoxaal genoeg – lastiger zou zijn een gekwalificeerd delict te bewijzen in geval van verzwarende omstandigheden, hetgeen aanklagers zou stimuleren om terug te vallen op de *sentencing provisions*. Dit procedurele probleem is in de praktijk mogelijk minder relevant, daar het CPS beleid *plea bargains*¹⁹³ afwijst in geval van *hate crimes*. Dit betekent dat waar er bewijs is van een 'haat' element, het CPS een schuldbekenenis ten aanzien van het gronddelict teneinde een rechtszaak te vermijden, dient af te wijzen.

Volgens Walters e.a. groeit het aantal zaken waarin gebruik wordt gemaakt van herstelrecht als een alternatief voor de conventionele strafrechtssystemen (inclusief de *conditional caution*), maar ook in aanvulling op vergeldende straffen.¹⁹⁴ Steeds meer slachtoffers willen een rechtszaak vermijden en kiezen voor *community resolutions* met als doel het onderrichten van de dader. Ondanks de vele herstelrecht mogelijkheden en de aanvullende (en soms concurrerende vormen van slachtofferhulp – gericht op emotionele steun, advies en directe hulp) richt het huidige beleid zich niettemin op vervolging en hogere straffen.¹⁹⁵ Uit onderzoek volgt evenwel dat het beleid aan het veranderen is. Zo heeft de *Justice Committee* van het *House of Commons* recent benadrukt dat er behoefte bestaat aan een bredere beschikbaarheid van herstelrecht mogelijkheden.¹⁹⁶

5.3.4. Slachtofferparticipatie en slachtofferrechten binnen het strafproces

Het slachtoffer speelde traditioneel een kleine rol in het strafproces in het Verenigd Koninkrijk. In het adversaire strafproces genoten slachtoffers weinig autonomie en werden zij slechts door de rechtbank opgeroepen om te getuigen. Met hun meningen, behoeften en prioriteiten werd doorgaans geen rekening gehouden in het vooronderzoek en tijdens de zitting.¹⁹⁷ In de

¹⁹² Schweppe, Haynes and Walters (2018) *Lifecycle of a Hate Crime: Comparative Report* (ICCL 2018).

¹⁹³ *Plea bargaining* is het concept waarbij het OM en verdachte "onderhandelen" over zaken als de strafeis, de tenlastegelegde feiten en/of buitengerechtigde afdoening in ruil voor een (gedeeltelijke) bekenenis.

¹⁹⁴ Walters, Wiedlitzka and Owusu-Bempah (2017) *Hate Crime and the Legal Process: Options for Law Reform*, University of Sussex.

¹⁹⁵ Antjoule & Stray (2018) *Pride and Prejudice: Anti-LGBT Hate Crime in the United Kingdom*. In Godzisz, P.; Viggiani, G., *Running through Hurdles: Obstacles in the Access to Justice for Victims of Anti-LGBTI Hate Crimes*.

¹⁹⁶ House of Commons Justice Committee, *Restorative Justice: Fourth Report of Session 2016-17* (House of Commons HC 164, 2016) 30-31.

¹⁹⁷ Antjoule & Stray (2018) *Pride and Prejudice: Anti-LGBT Hate Crime in the United Kingdom*. In Godzisz, P.; Viggiani, G., *Running through Hurdles: Obstacles in the Access to Justice for Victims of Anti-LGBTI Hate Crimes*.

laatste decennia is hierin echter verandering gekomen en is er sprake van een meer *victim-centered* proces. De EU Slachtofferrichtlijn heeft hier een belangrijke rol in gespeeld door een verandering teweeg te brengen in de behandeling van slachtoffers in de eerste stadia van het strafproces (bij het melden of aangeven van het misdrijf), tijdens terechtzittingen (gedurende het afleggen van een verklaring) en op het einde van het strafproces.¹⁹⁸

In het bijzonder is – in overeenstemming met de EU Slachtofferrichtlijn – een aantal slachtofferrechten ingevoerd.¹⁹⁹ Hieronder vallen:

- een schriftelijke bevestiging van de aangifte van een misdrijf;
- een beoordeling van de behoeften van het slachtoffer;
- informatie over herstelrecht en verwijzing naar slachtofferhulp;
- informatie over de aanhouding, *bail* (borgtocht) of vervolging van een verdachte;
- het recht een *victim impact statement* te maken over de impact van het misdrijf op het slachtoffer;
- het recht de autoriteiten te vragen een beslissing om een verdachte niet te vervolgen, te herzien;
- de mogelijkheid de aanklager te ontmoeten en de rechtszaal te bezoeken teneinde vertrouwd te raken met de situatie.²⁰⁰ De ontmoeting kan telefonisch plaatsvinden, maar ook *face-to-face*;
- het kunnen claimen van schadevergoeding binnen twee jaar na het incident;
- het recht een klacht in te dienen over het handelen van strafrechtsautoriteiten.

De *Uk Code of Practice for Victims of Crime* biedt aanvullende rechten aan drie categorieën slachtoffers die gedurende het strafproces waarschijnlijk behoefte hebben aan meer ondersteuning en meer diensten:

- 1) Slachtoffers van de *meest ernstige misdrijven* komen in aanmerking voor aanvullende rechten. Dit zijn: naasten van een slachtoffer dat door het misdrijf om het leven is gekomen, slachtoffers van huiselijk geweld, *hate crimes*, terrorisme, zedendelicten, mensenhandel, poging tot moord, ontvoering, *false imprisonment*, brandstichting *with intent to endanger life* en het opzettelijk toebrengen van verwondingen of ernstig lichamelijk letsel (*wounding or causing grievous bodily harm with intent*).
- 2) '*Persistently targeted*' slachtoffers komen ook in aanmerking voor extra rechten. Dit zijn slachtoffers die herhaaldelijk en gedurende een bepaalde periode direct slachtoffer van een misdrijf, vooral als zij bewust als doelwit zijn gekozen of als zij slachtoffer zijn van aanhoudende intimidatie (*harassment*) of stalking.
- 3) Slachtoffers die *kwetsbaar of geïntimideerd* zijn komen in aanmerking voor aanvullende rechten ingeval: (a) zij jonger zijn dan achttien jaar op het moment van het misdrijf, of (b) de kwaliteit van het bewijs waarschijnlijk zal worden beïnvloed omdat zij:
 - a) lijden aan een geestelijke stoornis als bedoeld in de *Mental Health Act 1983*;

¹⁹⁸ Schweppe, Haynes and Walters (2018) Lifecycle of a Hate Crime: Comparative Report (ICCL 2018).

¹⁹⁹ See Ministry of Justice (2015) Code of Practice for Victims of Crime in England & Wales. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/476900/code-of-practice-for-victims-of-crime.PDF.

²⁰⁰ De *Victims Code* vermeldt niet of dit enkel geldt voor slachtoffers voor ernstige delicten of dat alle slachtoffers hier gebruik van mogen maken.

- b) anderszins aanzienlijk in hun intelligentie en sociaal functioneren zijn beperkt;
- c) lichamelijk beperkt zijn of lijden aan een lichamelijke stoornis.

Slachtoffers van *hate crimes* vallen doorgaans binnen de eerste categorie, maar zij kunnen ook kwetsbare of geïntimideerde slachtoffers zijn. Een van de hoofdkenmerken van de *UK Victims Code* zijn de zogenoemde '*special measures*' die de rechter kan verlenen aan kwetsbare en geïntimideerde slachtoffers. Deze maatregelen hebben als doel kwetsbare of geïntimideerde getuigen te helpen een zo goed mogelijke verklaring af te leggen in de rechtszaal. Eerst beoordeelt de politie of de *Witness Care Unit* of de getuige in aanmerking komt voor deze *special measures*, waarna de getuige hierom kan verzoeken. De aanvraag wordt behandeld door de CPS en bevolen door de rechter. Conform de *UK Code of Practice for Victims of Crime*, bestaan de *special measures* onder meer uit:

- schermen/gordijnen in de rechtszaal zodat de getuige de verdachte en, in sommige gevallen, de publieke tribune niet hoeft te zien;
- een live videoverbinding die het mogelijk maakt voor de getuige buiten de rechtszaal bewijs te leveren. Dit kan vanuit een andere kamer in het gerechtshuis, maar via een speciale verbinding ook vanuit een andere plek (buiten het gerechtshuis);
- bewijslevering achter gesloten deuren. De publieke tribune kan – in geval van een zedenzaak of mensenhandel, dan wel wanneer de rechter van mening is dat de getuige mogelijk door een ander dan de verdachte wordt bedreigd – worden ontruimd;
- verwijdering van de pruiken en toga's van de rechters, aanklagers en advocaten;
- verklaringen via video-opnamen – deze maken het mogelijk dat de getuige reeds vooraf zijn verklaring aflegt, waarna de verklaring vervolgens ter bewijslevering wordt afgespeeld in de rechtszaal;
- gebruik van communicatiehulpmiddelen zoals alfabetborden of ondersteuning door *Registered Intermediaries*. Dit zijn specialisten die kwetsbare getuigen met een communicatieprobleem helpen om een zo goed mogelijke verklaring af te leggen. Zij kunnen getuigen eveneens bijstaan wanneer zij worden verhoord, dit om hen te helpen hun verhaal aan de politie te communiceren.

5.3.5. Rechten van *hate crime* slachtoffers

Zoals vermeld vallen slachtoffers van *hate crimes* onder de categorie van slachtoffers van de meest ernstige misdrijven en niet steeds onder de categorie van kwetsbare of geïntimideerde slachtoffers. Bovengenoemde *special measures* zijn derhalve niet automatisch van toepassing op alle *hate crimes*. Sommige rechten komen evenwel toe aan alle drie de slachtoffercategorieën en onderscheiden de slachtoffers daarmee van slachtoffers van andere misdrijven. Deze rechten kunnen als volgt worden onderverdeeld: wettelijke aanspraken ingevolge de *Code of Practice for Victims of Crime* en zogenoemde '*prosecution guidances*' die juridisch niet bindend zijn, maar dienen als richtlijn voor de CPS bij het vervolgen van *hate crimes*. Deze *guidances* variëren afhankelijk van de discriminatiegrond waar de *hate crime* op is gebaseerd (ras, religie, etcetera).

5.3.5.1. Wettelijke aanspraken

De *Code of Practice for Victims of Crime* voorziet in aanvullende rechten voor slachtoffers van alle drie de categorieën, te weten de slachtoffers van de meest ernstige misdrijven,

slachtoffers die *persistently targeted* zijn en kwetsbare en geïntimideerde getuigen.²⁰¹ Deze rechten hebben vooral betrekking op informatie.

- *Onderzoeksfase*

Slachtoffers van *hate crimes* hebben het recht om binnen één werkdag – met redenen omklede – informatie te ontvangen van de politie nadat de verdachte:

- is gearresteerd;
- wordt gehoord (na een cautie);
- wordt vrijgelaten zonder vervolging;
- op borg vrijkomt, of ingeval de borgvoorwaarden worden veranderd dan wel afgeschaft.

Slachtoffers van *hate crimes* kunnen voorts aanspraak maken op:

- inlichtingen vanuit de *Witness Care Unit* (binnen één werkdag) over de informatie die deze van de rechter krijgt omtrent een aanhoudingsbevel van een verdachte en over de resultaten van het verhoor ingeval de verdachte opnieuw wordt gearresteerd;
- inlichtingen over het resultaat van een aanvraag voor *special measures*.

Dezelfde regel van één werkdag is eveneens in een later stadium van de procedure van toepassing op:

- vervolgingsvoorwaarden en voorwaarden ten aanzien van de *bail*, alsmede informatie over de datum, tijd en locatie van de eerste zitting;
- het op borg vrijkomen van de verdachte, alsmede de borgvoorwaarden en veranderingen daarin.

- *Fase na de beslissingsbeslissing*

In deze fase hebben slachtoffers van *hate crimes* aanspraak op informatie binnen één werkdag (overige slachtoffers binnen vijf werkdagen) over belangrijke beslissingen van de *Crown Prosecution Service*, zoals de beslissing om te seponeren of de tenlastelegging substantieel te wijzigen.

- *Fase voorafgaand aan en tijdens de zitting*

In de fase voorafgaand aan de zitting kunnen slachtoffers van *hate crimes* aanspraak maken op – met redenen omklede – inlichtingen over de uitkomst van een *bail hearing* (alle relevante borgvoorwaarden en alle relevante veranderingen daarin), dit wederom binnen één werkdag. In geval van hoger beroep tegen een veroordeling of straf bij de *Court of Appeal* hebben slachtoffers van *hate crimes*, indien de appellant tot het hoger beroep wordt toegelaten, ook bepaalde geprivilegieerde informatierechten. Zo moet de *Witness Care Unit*, zodra zij van de rechtbank hoort dat de zaak in hoger beroep zal worden behandeld, het slachtoffer hierover

²⁰¹ Ingeval in het navolgende de term “slachtoffer van een *hate crime*” wordt gebruikt, dient in acht te worden genomen dat de betreffende aanspraken gelden voor slachtoffers uit elk van de hierboven genoemde categorieën.

informereren (wederom binnen één werkdag in plaats van vijf).²⁰² Hetzelfde geldt voor de informatie over de uitkomst van het hoger beroep, inclusief eventuele aanpassingen aan de oorspronkelijke straf. Wanneer de *Witness Care Unit* relevante informatie ontvangt van de *Criminal Appeal Office* of de *UK Supreme Court Office*, dient ze slachtoffers van *hate crimes* binnen één dag over het volgende in te lichten:

- dat de appellant tot het hoger beroep is toegelaten en een zitting zal plaatsvinden;
 - wat tijdens de zitting het contactpunt is voor het slachtoffer gedurende werkuren.
- *Aanvullende rechten*

Slachtoffers van *hate crimes* kunnen voorts aanspraak maken op de volgende, door de politie te verlenen diensten:

- uitleg van informatie over *special measures*, indien van toepassing;
- verwijzing naar een gespecialiseerde organisatie, indien van toepassing en mogelijk;
- informatie over *pre-trial* therapie en *counselling*, indien van toepassing;
- informatie over een sepotbeslissing gevolgd door de vraag of het slachtoffer op de hoogte wil worden gebracht indien het onderzoek wordt heropend. De politie dient de mening van het slachtoffer mee te nemen bij het herzien van de zaak.
- recht om, tegelijk met het afleggen van de getuigenverklaring ter zitting, ook een *Victim Personal Statement (VPS)* af te leggen. Alle slachtoffers van misdrijven mogen in hun eigen woorden uitleggen welk effect het misdrijf op hen heeft gehad op lichamenlijk, emotioneel, financieel of enig ander gebied. Slachtoffers van *hate crimes* kunnen daarentegen een ook ten overstaan van de politie een VPS afleggen, op elk moment voorafgaand aan de strafoplegging, ongeacht of zij een getuigenverklaring afleggen over hetgeen is gebeurd.
- Ingeval de CPS geen *charging consultation* houdt, dienst ze het slachtoffer in te lichten over iedere beslissing om niet te vervolgen, hoe het slachtoffer aan verdere informatie over die beslissing kan komen en hoe hij de beslissing kan laten herzien indien hij er ontevreden over is, dit in overeenstemming met het *Victims' Right to Review Scheme* van de CPS. Slachtoffers van *hate crimes* dienen deze informatie binnen één werkdag te krijgen.

5.3.5.2. Richtlijnen voor de CPS ('prosecution guidances')

Prosecution guidances worden door de CPS gepubliceerd en zetten de bij het herzien en vervolgen van *hate crimes* in acht te nemen factoren uiteen. Zij beogen de aanklagers in het Verenigd Koninkrijk, die de *guidances* moeten lezen en vertrouwd dienen te geraken met de verschillende vormen van *hate crime*, te helpen. De *guidances* bestrijken een grote

²⁰² Als de *Witness Care Unit* een melding ontvangt over een hoger beroep maar voor die zaak niet verantwoordelijk is, dienen zij de betreffende rechter in te lichten. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de *Criminal Appeal Office* of de medewerkers van de *UK Supreme Court* om de juiste *Witness Care Unit* te identificeren en – in geval van *hate crimes* – binnen één werkdag de correcte *Witness Care Unit* de melding aan te reiken.

hoeveelheid onderwerpen, waaronder homofobe, bifobe en transfobe *hate crimes*,²⁰³ racistische en religieuze *hate crimes*²⁰⁴, alsook *hate crimes* jegens gehandicapten²⁰⁵. Naast deze *guidances* bestaan ook een aantal andere informatiebronnen over *hate crimes* in het algemeen. In sommige gevallen creëren de *guidances* rechten voor slachtoffers van *hate crimes*, die hieronder zullen worden besproken.

- *Community Impact Statements*

In geval van *hate crimes* kan de CPS zogenaamde *Community Impact Statements (CIS)* aanmoedigen. Deze trachten te voorzien in relevante en bruikbare aanvullende informatie voor alle wetshandhavende instanties over de impact die misdrijven in het algemeen, *Anti Social Behaviour (ASB)* of een specifiek incident hebben op een bepaalde gemeenschap. Ze bieden de instanties zicht op de bredere impact van een *hate crime* incident en ze dragen bovendien bij aan het vertrouwen van de gemeenschap in het strafrechtstelsel. Dankzij de *Community Impact Statements* kunnen politie en justitie ook beter doordachte beslissingen in een specifieke zaak nemen, met inachtneming van de lokale omstandigheden. De *statements* kunnen gedurende het hele strafproces worden gebruikt, bijvoorbeeld bij de keuze voor welk misdrijf te vervolgen, bij het afwegen van het publieke belang bij vervolgen, maar ook bij het bepalen van de straf(eis), bij het aanbieden van *out-of-court settlements* en bij het verkennen van herstelrechtelijke mogelijkheden.

De term *community* verwijst naar:

"[...] a group of people who interact and share certain characteristics, experiences or backgrounds, and/or are located in proximity to each other. Hate crime cases can lend themselves to the use of a CIS because of a recognisable 'community of identity' that shares the personal characteristic of the victim. A CIS can also relate to the targeting of a building or institutions frequented by a community for example a place of worship or a day centre used by people with learning disabilities."

Het systeem in het Verenigd Koninkrijk kent algemene (*generic*) en specifieke (*specific statements*). *Generic statements* bevatten informatie die betrekking heeft op een scala van misdrijven en ASB-incidenten die door de gemeenschap als een lokaal probleem zijn aangemerkt, inclusief details over de schade en de impact die dat type misdrijf op de betreffende gemeenschap heeft gehad. *Specific statements* bevatten informatie die betrekking heeft op een specifiek misdrijf of ASB-incident dat door de gemeenschap als lokaal probleem is aangemerkt. De *statement* illustreert de impact op en de schade van de gemeenschap en wordt gebruikt in de zaak die gaat over het betreffende feit.

In een zaak kunnen zowel algemene als specifieke CIS worden gebruikt. Indien een gemeenschap bijvoorbeeld regelmatig het doelwit is, dan kan de politie één CIS compileren

²⁰³ Crown Prosecution Service (2018) Homophobic, Biphobic and Transphobic Hate Crime - Prosecution Guidance. Retrieved from <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/homophobic-biphobic-and-transphobic-hate-crime-prosecution-guidance>

²⁰⁴ Crown Prosecution Service (2018) Racist and Religious Hate Crime - Prosecution Guidance. Retrieved from <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/racist-and-religious-hate-crime-prosecution-guidance>

²⁰⁵ Crown Prosecution Service (2018) Disability Hate Crime and other crimes against Disabled people - prosecution guidance. Retrieved from <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/disability-hate-crime-and-other-crimes-against-disabled-people-prosecution-guidance>.

die in al deze zaken kan worden gebruikt. In een CIS staan de omvang en impact van *hate crime* op een gemeenschap vermeld. Indien daaruit blijkt dat een bepaalde (lokale) gemeenschap bovengemiddeld vaak of ernstig wordt getroffen, dan kunnen rechters hiermee rekening houden in de strafmaat. Hoewel de CPS benadrukt dat een CIS niet in alle *hate crime* zaken geschikt is, zijn ze in bepaalde zaken bijzonder van belang, bijvoorbeeld:

- Ernstige en *high profile* zaken die veel media aandacht hebben gekregen
- Zaken waar eerder een gemeenschap dan een individueel slachtoffer het doelwit was, bijvoorbeeld vernieling van graven of gebedshuizen, online vijandigheden jegens groepen gehandicapten, mensen van een bepaald ras of bepaalde religie of LHBT
- Een gemeenschap die in een bepaalde locatie of gebied bijzonder vaak of hard wordt getroffen
- Een gemeenschap die als gevolg van een nationale of internationale gebeurtenis (bijvoorbeeld terroristische aanslag) tot doelwit wordt gemaakt
- Een gemeenschap die vaak wordt getroffen, maar waarbij dat niet algemeen bekend is. Een CIS kan in dat geval bijdragen aan het begrip vanuit de politie, de CPS en de rechtbanken.

De politie is verantwoordelijk voor het samenstellen van een CIS en deze dient zo gedetailleerd en uitputtend mogelijk de geleden schade of impact te beschrijven. Het dient een onafhankelijk en objectief relaas te zijn, zonder persoonlijke standpunten van de auteur en zonder vermelding van de namen van degenen die vanuit de gemeenschap aan de CIS hebben bijgedragen.

De politie moet voorts aan de gemeenschap uitleggen waarom een CIS wordt opgesteld en welke invloed een CIS kan hebben op een strafzaak. In dit verband is ook verwachtingsmanagement belangrijk. Zo kan een CIS niet bijdragen aan het vaststellen van de (on)schuld van verdachte en ook een verzwaring van de eventuele straf dankzij de CIS is geen zekerheid.

Indien de vervolging wegens een *hate crime* heeft geleid tot een veroordeling en een hogere straf, zal de gemeenschap hier ook graag van op de hoogte worden gebracht.

De CPS kan de politie verzoeken een CIS op te stellen als onderdeel van het *pre-charge advice* en eventuele actieplannen. Aangezien *hate crime* zaken vanuit de politie moeten worden doorgestuurd naar de CPS voor een vervolgingsbeslissing, kan een CIS nuttig zijn in het bepalen van het publieke belang bij vervolging. Ook kan een CIS bijdragen aan het bepalen van de voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot en dient een CIS aan alle betrokkenen te worden betekend. Bij een veroordeling, en vóór de strafbepaling, dient de CPS de aandacht van de rechtbank te vragen voor de CIS en de impact die de *hate crime* heeft gehad op de gemeenschap.

- *Victim Personal Statements*

Het CPS dient het gebruik van *Victim Personal Statements* (zie hierboven) aan te moedigen voor alle vervolgingen van *hate crimes*. Aanvragen zouden in een zo vroeg mogelijke stadium moeten worden gedaan bij de politie.

- *Het intrekken van de aangifte*

Veel slachtoffers doen geen aangifte van *hate crimes* bij de politie vanwege gebrek aan vertrouwen in het strafrechtstelsel. Als misdrijven uiteindelijk worden gemeld bij de politie, doet het feit dat dit niet eerder gebeurde, geen afbreuk aan de geloofwaardigheid van de getuige. In zaken waarin het slachtoffer of de getuige van een zaak bij de politie aangifte heeft gedaan, de verdachte wordt vervolgd en het slachtoffer of de getuige vervolgens beslist niet langer mee te willen werken, is het van belang dat de CPS de politie vraagt grondig onderzoek te doen naar de redenen waarom de steun voor de vervolging is ingetrokken. De CPS moet

- de politie vragen naar een schriftelijke verklaring van het slachtoffer waarin de redenen voor de intrekking worden uiteengezet; waarin wordt bevestigd dat de oorspronkelijke klacht waar was; en waarin wordt onderzocht of de getuige niet onder druk is gezet om de steun in te trekken;
- de politie vragen haar mening te geven en, indien van toepassing, de *Area Hate Crime Co-ordinator* te raadplegen.

De aanklager dient alle *special measures* in acht te nemen die het slachtoffer of de getuige kunnen helpen bij het leveren van bewijs. Ingeval een aanvraag voor een *special measure* niet mogelijk is of het slachtoffer is niet bereid om bewijs te leveren, dan moeten eventuele alternatieve mogelijkheden worden overwogen (verklaringen van andere getuigen of de auditu-verklaringen conform artikel 116 van de *Criminal Justice Act 2003*).

- *Het oproepen van getuigen*

In the interest of justice mag de rechter getuigen laten oproepen. Alvorens een beslissing te nemen over het oproepen van een getuige, moeten aanklagers zo goed mogelijk onderzoeken of, naar hun mening, de veiligheid van de getuige hierdoor niet in gevaar wordt gebracht. De veiligheid van het slachtoffer is hierbij van primair belang. Als de verklaring van het slachtoffer of de getuige noodzakelijk is voor de bewijsvoering, dient de aanklager af te wegen of de feiten van de zaak voldoende zwaarwegend zijn om het slachtoffer of de getuige op te roepen door middel van een *witness summons*. De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de aanklager, maar de beslissing een getuige te *verplichten* te verklaren kan negatief worden uitgelegd, zodat – waar mogelijk – alle pogingen moeten worden ondernomen om de steun van het slachtoffer of de getuige voor de vervolging ‘terug te winnen’.

- *Sensitief en geschikt taalgebruik*²⁰⁶

Wanneer aanklagers leden van de LHBT gemeenschap contacteren moeten ze rekening houden met bijzondere gevoeligheden: De betrokken kunnen bijvoorbeeld nog niet tegenover familie, kennissen of vrienden ‘uit de kast’ zijn gekomen. Voorts kan deze personen een heteroseksuele relatie hebben. Om deze reden dienen de aanklagers ervoor te zorgen dat elk telefoongesprek of iedere andere vorm van correspondentie steeds daadwerkelijk met de betrokken persoon plaatsvindt. Het is vaste praktijk van rechters om daar waar openbaarmaking van het geslacht bij de geboorte niet nodig is, zulks achterwege te laten, waardoor het mogelijk is in vrijwel alle rechtszaken de gender de accepteren waarin het individu zich presenteert.

²⁰⁶ Crown Prosecution Service (2018) Homophobic, Biphobic and Transphobic Hate Crime - Prosecution Guidance. Retrieved from <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/homophobic-biphobic-and-transphobic-hate-crime-prosecution-guidance>. Er zijn ook bepalingen over sensitief taalgebruik met betrekking tot slachtoffers met een beperking.

In alle zaken met homofobe, bifobe of transfobe elementen dienen de aanklagers, hetzij in geschrift, hetzij in verbale communicatie of in de rechtszaal, de betrokkenen aan te spreken dan wel aan hen te refereren op een manier die in overeenstemming is met hun seksuele oriëntatie, genderidentiteit en leefstijl. In geval van leden van de LHBT gemeenschap dienen aanklagers zich ervan te weerhouden stereotyperende aannames te maken, zowel over de wijze waarop zij leven als de wijze waarop zij wensen te worden aangesproken. Als er enige twijfel bestaat over hoe te refereren aan de seksuele oriëntatie of gender van het slachtoffer of de getuige, dient de betrokken persoon te worden gevraagd hoe hij wenst te worden aangesproken.

5.4. Conclusie

In dit hoofdstuk werd een globaal overzicht gegeven van de manier waarop het Verenigd Koninkrijk omgaat met *hate crime* slachtoffers binnen het strafproces. Binnen het strafproces kunnen *hate crime* slachtoffers gebruik maken van bijzondere rechten of voorzieningen op het gebied van:

- *Reporting centres* (alternatieve plaatsen buiten het politiebureau waar *hate crime* slachtoffers een incident kunnen aangeven, zoals sportcentra)
- Aangifte van *hate crime* op basis van de perceptie van het slachtoffer (of er inderdaad een haat-element aanwezig was)
- Gespecialiseerde politieagenten en overzicht vanuit de CPS door gespecialiseerde *Hate Crime Leads* (hoewel in de praktijk nog veel zaken worden behandeld door reguliere agenten)
- Geprivilegieerde informatierechten (*hate crime* slachtoffers worden eerder dan andere slachtoffers van bepaalde ontwikkelingen in hun zaak op de hoogte gebracht)
- Onderzoek naar de redenen waarom een slachtoffer een aangifte wil intrekken of anderszins niet langer wil meewerken aan de vervolging van verdachte
- Een *Victim Personal Statement* (dient in geval van *hate crime* te worden aangemoedigd)
- Een *Community Impact Statement* (waarin impact op de grotere gemeenschap wordt geëxpliciteerd)
- Speciale voorschriften omtrent sensitieve omgang met *hate crime* slachtoffers en gepast taalgebruik.

Ook werd aandacht besteed aan enkele knelpunten op dit gebied. We zagen dat er veel nadruk wordt gelegd op het slechten van de drempels voor het doen van aangifte. Desondanks is het zogenaamde *dark number* – het aantal *hate crime* incidenten dat niet wordt aangegeven bij de politie – vermoedelijk nog steeds hoog.

Qua procedurele rechten kent het Verenigd Koninkrijk *hate crime* slachtoffers een bijzondere positie toe, met name ook op het gebied van informatierechten. Zij ontvangen bijvoorbeeld eerder informatie dan andere typen slachtoffers. De rechtvaardiging voor deze geprivilegieerde behandeling wordt gezocht in de ernst en impact die *hate crimes* kunnen hebben op de slachtoffers. Het is echter onduidelijk of dergelijke informatierechten in de praktijk ook allemaal worden nageleefd. Een van de interviewpartners gaf bijvoorbeeld aan dat met name de informatievoorziening aan gehandicapte *hate crime* slachtoffers nogal eens

te wensen overlaat. In de praktijk is er volgens de geïnterviewde sprake van ‘*ticking the box practices*’ - het enkele nalopen van het protocol – en wordt niet nagegaan of het slachtoffer de (implicaties van de) gegeven informatie daadwerkelijk begrijpt.

In vergelijking met andere lidstaten is de manier waarop *hate crimes* worden gedocumenteerd binnen het VK strafrechtssysteem superieur, aldus een van de geïnterviewden. De grote (beleids)aandacht voor het fenomeen zou bovendien bij zowel slachtoffers als daders hebben geleid tot een grotere bewustwording. De registratie van aangiften op basis van de perceptie van het slachtoffer wordt door deze geïnterviewde succesvol en adequaat genoemd. Ook is de aandacht voor een sensitieve benadering van deze slachtoffers een pré.

Maar er zijn ook nog steeds verbeterpunten. Volgens een andere interview partner heeft de sterke nadruk op formeel juridisch beleid geleid tot verminderde aandacht voor herstelrechtelijke mogelijkheden. Ook het adversaire systeem zorgt voor structurele problemen voor *hate crime* slachtoffers. Eén interview partner noemde als voorbeeld dat de verdediging dikwijls de geloofwaardigheid van *hate crime* slachtoffers in twijfel probeert te trekken. Omdat deze slachtoffers dikwijls vaker te maken hebben gehad met ongelijkheid en vooroordelen is het risico groot dat zij zich hierdoor het gevoel krijgen niet te worden geloofd. Dit nadeel wordt versterkt door het feit dat in het Verenigd Koninkrijk slachtoffers niet (op alle fronten) mogen worden bijgestaan door een advocaat.

Een ander nadeel is dat de slachtofferhulporganisaties in het Verenigd Koninkrijk zich vooral lijken te richten op praktische hulp en minder aandacht besteden aan gespecialiseerde psychische of therapeutische hulp, zoals wel het geval is in Zweden of Duitsland.²⁰⁷ Zo zijn er in het Verenigd Koninkrijk weliswaar meer *reporting centres* opgericht en hoewel dit de drempel voor het doen van aangifte wellicht verlaagt, zou het tegelijkertijd de toegang tot gespecialiseerde hulp kunnen ondermijnen.

²⁰⁷ See for example RAA Sachsen e.v. (2016) Crime Victim Support in Europe: A Practical Guide (https://www.raa-sachsen.de/tl_files/raa_sachsen/Guidelines/RAA_Saxony-Hate_Crime_Victim_Support_in_Europe_2016_m.pdf).

Hoofdstuk 6. Conclusie

6.1. Inleiding

Het primaire doel van deze studie was een (verkenkend) antwoord te vinden op de vraag naar de procedurele- en hulpbehoeften van hate crime slachtoffers en de mate waarin het Nederlandse strafproces en de slachtofferhulpverlening momenteel aan die behoeften voldoen. Om deze vraag te beantwoorden werd eerst een inventarisatie gemaakt van de impact van *hate crime* op de (verschillende groepen) slachtoffers, van hun behoeften ten aanzien van en ervaringen met de strafprocedure en de hulpverlening. Ook werd gekeken naar de procedurele rechten en voorzieningen die in buitenlandse jurisdicties voor *hate crime* slachtoffers zijn ontwikkeld. Het onderzoek werd verricht aan de hand van zeven onderzoeksvragen, verdeeld over de volgende drie categorieën:

- Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers (§ 6.2)
- Vragen met betrekking tot de impact en slachtofferbehoeften (§ 6.3)
- Vragen met betrekking tot het binnenlandse en buitenlandse maatregelen (§ 6.4)

6.2. Verschillende groepen slachtoffers

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Welke te onderscheiden groepen van slachtoffers van <i>hate crime</i> zijn er?<ol style="list-style-type: none">a. Welke groepen worden momenteel onderscheiden in de Nederlandse wet- en regelgeving en het Nederlandse (vervolgings)beleid?b. Welke groepen worden in bepaalde buitenlandse jurisdicties onderscheiden? |
|---|

6.2.1. Wetgeving- en beleidsdocumenten

Vraag 1a is onderzocht met behulp van wetgevings- en beleidsdocumenten. In Nederland bestaat er geen wettelijke definitie van het concept *hate crime*. Bijgevolg zijn ook de specifieke beschermingsgronden die onder het nationale *hate crime* vervolgingsbeleid vallen niet wettelijk gedefinieerd. Voor de identificatie van de beschermingsgronden is in deze studie aangesloten bij de definitie van CODIS-feiten die wordt gehanteerd in de nieuwe Aanwijzing Discriminatie. Deze verwijst naar de gronden genoemd in artikel 137c Wetboek van Strafrecht. Tevens is per 1 januari 2019 de beschermingsgrond 'genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht' aangemerkt als beschermde grond in de nieuwe Aanwijzing Discriminatie. Dit betekent dat het Nederlandse vervolgingsbeleid van toepassing is op de volgende vijf beschermingsgronden:

- Ras
- Godsdienst of levensovertuiging
- Hetero- of homoseksuele gerichtheid
- Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap
- Genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht

De precieze invulling van de vijf categorieën is beschreven in hoofdstuk 1 (§1.2.3). Het is echter de vraag of we daarmee de belangrijkste doelgroepen beschermd hebben. Mogelijk hebben ook andere minderheidsgroepen te maken met *hate crime* en dienen de categorieën beschermingsgronden nog verder te worden uitgebreid. Om dit te bezien is bekeken welke beschermingsgronden andere EU lidstaten hebben opgenomen in hun nationale definities van *hate crime*.

6.2.2. Rechtsvergelijkende survey in 21 EU lidstaten

Met behulp van een schriftelijke survey is een overzicht gekregen van de beschermingsgronden in 21 EU lidstaten (vraag 1b). Ten aanzien van de beschermde gronden kiezen de meeste landen – net als Nederland – voor een *limitatieve* opsomming van de categorieën slachtoffers. Een limitatieve opsomming heeft als voordeel een heldere afbakening van de beschermde groepen en daarmee rechtszekerheid.

Verder blijkt dat de drie gronden ‘ras’, ‘godsdienst’, ‘nationale of etnische afkomst’ vrijwel in alle lidstaten bescherming tegen *hate crime* genieten. Ten aanzien van ‘seksuele geaardheid’ en ‘mentale of fysieke beperking’ is meer verdeeldheid, hoewel ook deze gronden in een ruime meerderheid van de onderzochte landen zijn beschermd. ‘Genderidentiteit’ is in ongeveer de helft van de lidstaten een beschermde grond, maar is duidelijk in opkomst. De keuze om ‘genderidentiteit’ in Nederland te erkennen als officiële beschermingsgrond lijkt daarmee aan te sluiten op een Europese trend.

Beschermingsgronden die Nederland niet kent, maar die in verschillende andere EU landen wel worden begrepen onder de nationale *hate crime* definitie zijn: ‘taal’, ‘geslacht’, ‘leeftijd’ en ‘ideologie of politieke opinie’. Unieke gronden – gronden die slechts door één of twee lidstaten werden genoemd – zijn ‘burgerschap’ (Malta) en ‘sociale status’ (Duitsland en Litouwen).

6.3. Impact en slachtofferbehoeften

- 2) Wat is volgens de empirie in de literatuur de impact van een *hate crime* op de diverse typen slachtoffers, ook als het delict niet als zodanig wordt of is herkend?
- 3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?
- 4) In hoeverre stelt dit bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij het melden c.q. doen van aangifte en daarna bij het bieden van slachtofferhulp?

6.3.1. Systematische literatuurreview

De vragen 2) en 3) werden via verschillende onderzoeksmethoden bestudeerd. Allereerst werd met behulp van een systematische literatuurreview gezocht naar (met name) buitenlandse empirische slachtofferstudies naar de impact van *hate crime* en de ervaringen van *hate crime* slachtoffers met het strafrechtssysteem. In de 18 geïncludeerde studies werd

bevestigd dat het discriminatie-aspect van invloed is op de ernst en de duur van de psychosociale gevolgen van het delict. In vergelijking met “reguliere” slachtoffers hebben *hate crime* slachtoffers gemiddeld meer te lijden onder het strafbare feit.²⁰⁸ Zij hebben bijvoorbeeld vaker en langer last van depressieve gevoelens, woede, angst en stress als gevolg van het delict. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat het discriminatoire motief het delict persoonlijker maakt dan delicten zonder haatmotief, dat *hate crime* slachtoffers in zekere zin “inwisselbaar” (en daarmee machtelozer) zijn, en dat veel van deze slachtoffers gedurende hun leven herhaaldelijk te maken krijgen met *hate crime*. Juist deze cumulatieve impact kan ernstige gevolgen teweeg brengen.

Wel moeten we waken voor al te gemakkelijker generalisaties in dit verband. Hoewel de totale groep *hate crime* slachtoffers in vergelijking met reguliere slachtoffers meer negatieve gevolgen ondervinden van hun slachtofferschap, toonden enkele studies dat *hate crime* slachtoffers onderling ook verschillen in de fysieke en psychische impact die een *hate crime* op hen kan hebben. Dit betreft verschillen tussen de verscheidene beschermde groepen (*between group differences*), maar zelfs binnen één beschermingsgrond werden verschillen gevonden (*within group differences*). Ook de ervaringen van *hate crime* slachtoffers die tot meerdere kwetsbare groepen horen (intersectioneel geweld), kunnen afwijken van de ervaringen van slachtoffers die werden aangevallen vanwege één discriminatiegrond.

Tevens toonden de buitenlandse slachtofferstudies dat *hate crime* slachtoffers gemiddeld minder tevreden zijn over hun ervaringen met het strafrechtssysteem dan reguliere slachtoffers en dat ook het risico op secundaire victimisatie voor deze slachtoffergroep groter is. De problemen van *hate crime* slachtoffers konden worden geclusterd in drie thema's:

- Lage aangiftebereidheid: De aangiftebereidheid onder *hate crime* slachtoffers is doorgaans nog lager dan die van andere typen slachtoffers. Redenen hiervoor zijn de geringe (gepercipieerde) ernst van het incident; angst niet serieus te worden genomen; schaamte; angst voor vergeldingsmaatregelen; eerdere negatieve ervaringen met de politie; gebrek aan training en kennis van politieambtenaren; en normalisering van *hate crimes*. Sommige slachtoffers hebben daarnaast ook nog groeps-specifieke redenen om geen aangifte te doen: verstandelijk beperkte personen vrezen bijvoorbeeld niet serieus te worden genomen vanwege hun beperking, en slachtoffers uit (etnische) minderheidsgroeperingen staan extra wantrouwend tegenover de politie vanwege negatieve ervaringen als etnisch profileren.
- Beperkte toegang tot voorzieningen: *Hate crime* slachtoffers hebben daarnaast in mindere mate toegang tot bepaalde rechten of voorzieningen. Dit komt doordat sommige slachtoffers niet beseffen dat ze slachtoffer van een *hate crime* zijn of dat er allerlei specifieke (hulp)voorzieningen voor hen bestaan. Voor de groep verstandelijk beperkte slachtoffers vormt toegang tot rechten en voorzieningen sowieso een probleem.
- Gebrek aan herkenning en erkenning: Het gebrek aan specialistische kennis bij politie- en justitiemedewerkers zorgt ervoor dat het discriminatie-aspect soms niet wordt herkend of niet op juiste waarde wordt geschat, bijvoorbeeld wanneer het commune feit als minder ernstig wordt gezien. Dit terwijl een relatief licht feit toch grote impact kan hebben op het slachtoffer vanwege de cumulatieve effecten of vanwege het feit dat hij wordt aangevallen wegens een kenmerk dat onlosmakelijk met zijn identiteit en

²⁰⁸ Dit geldt mogelijk niet voor fysiek letsel.

persoonlijkheid is verbonden. Ook agenten en justitiemedewerkers die zelf discrimineren worden in dit verband genoemd.

6.3.2. Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

Om meer zicht te krijgen op de behoeften en ervaringen van *hate crime* slachtoffers met het Nederlandse strafrechtssysteem en de slachtofferhulpverlening en de eisen die dit stelt aan de opvang van slachtoffers (vragen 3 en 4) zijn 17 interviews afgenomen met personen gelieerd aan een belangenorganisatie die een bepaalde – onder een beschermingsgrond vallende – gemeenschap vertegenwoordigt en met gespecialiseerde medewerkers vanuit de politie, het OM en algemene slachtofferhulporganisaties. Hoewel deze onderzoeksmethode enige beperkingen kent, komen veel van de in de buitenlandse literatuur gesignaleerde problemen ook in de Nederlandse interviews terug.

De lage aangiftebereidheid wordt volgens de respondenten veroorzaakt door normalisering of internalisering van het fenomeen, door (verhalen over) slechte bejegening door de politie, door gebrek aan herkenning en erkenning van het discriminatie-aspect en door het gevoel dat het doen van aangifte toch niet zal helpen in termen van speciale en generale preventie. Aspecten die in de buitenlandse literatuur minder prominent naar voren kwamen zijn het verschil tussen registratie van het incident als melding of als aangifte en de problemen die hierdoor voor slachtoffers kunnen ontstaan en de noodzaak om een afspraak te maken voor het doen van aangifte.

Sommige knelpunten ten aanzien van de aangiftebereidheid worden slechts of vooral door specifieke slachtoffergroepen ervaren. Hierin komt de heterogeniteit van de groep *hate crime* slachtoffers tot uiting. Dit betreft bijvoorbeeld schaamtegevoelens (LHBTI), problemen met het juridische jargon (verstandelijk beperkten), afhankelijkheid van derden voor het doen van aangifte (verstandelijk beperkten) of een verbrokkelde organisatiegraad (Moslims en verstandelijk beperkten). Transgenderpersonen hebben daarnaast mogelijk meer dan andere groepen angst om niet serieus te worden genomen, lopen een nog hogere kans op herhaald slachtofferschap, en ervaren bijkomende problemen als depressie, angst of minderwaardigheidsgevoelens en intersectionele problematiek.

Wanneer slachtoffers dan toch besluiten aangifte te doen worden bepaalde gevreesde knelpunten soms ook bewaarheid: de bejegening door verbalisanten is niet altijd voldoende sensitief, kundig of empathisch, het discriminatie-aspect wordt onvoldoende (h)erkend of de beoogde aangifte wordt in de praktijk geregistreerd als een melding. Ook het juridisch jargon en onduidelijkheid ten aanzien van de strafprocedure vormen voor bepaalde slachtoffers een probleem.

Het onvoldoende (kunnen) (h)erkennen van het discriminatie-aspect is ook problematisch in latere fasen van het strafproces. Verschillende geïnterviewden constateren dat het discriminatie-aspect gaandeweg het strafproces vaak uit beeld verdwijnt, ofwel vanwege bewijsproblemen, ofwel omdat de politie, het OM en de rechter het discriminatoire motief onvoldoende meewegen in hun beslissingen. De respondenten erkennen dat dit aspect bewijstechnisch lastig kan zijn, maar ook bij voldoende bewijs, wordt soms te weinig erkenning van het discriminatoire motief ervaren. Het juridisch jargon en onduidelijkheid ten aanzien van bepaalde beslissingen spelen in deze fase ook een rol. De knelpunten die de geïnterviewden noemden ten aanzien van het vooronderzoek vertonen veel overeenkomsten met de

knelpunten die (andere) slachtoffers ervan weerhouden om aangifte te doen. Blijkbaar materialiseren bepaalde knelpunten die *hate crime* slachtoffers vrezende – en die sommigen van hen ervan weerhouden aangifte te doen – zich dus in de praktijk.

Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening constateren de respondenten dat er soms sprake is van gebrek aan specifieke deskundigheid en, derhalve, problemen met de juiste bejegening. Ook vinden sommige respondenten dat het aanbod in Nederland is versnipperd.

Problemen met registratiesystemen worden door de medewerkers zelf op alle niveaus – politie, OM, Slachtofferhulp Nederland – gesignaleerd.

De door de respondenten genoemde behoeften sluiten dikwijls op bovengenoemde knelpunten aan. Zo is er tijdens de aangift fase behoefte om serieus te worden genomen en aan een empathische en sensitieve bejegening door agenten met voldoende kennis van zaken. Verder dient het discriminatieaspect in alle fasen van het strafproces voldoende herkend en erkend te worden. Omdat juist dit aspect bewijstechnisch lastig kan zijn, is er zowel tijdens de aangifte- als tijdens daaropvolgende fasen behoefte aan meer verwachtingsmanagement en uitleg bij de slachtoffers. Voorts dient er in beginsel altijd aangifte te worden opgenomen. De respondenten maken verder melding van een behoefte aan verduidelijking van het juridische jargon en toelichting op bepaalde beslissingen. Dit geldt voor alle fasen van het strafproces. Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening wordt de behoefte aan proactieve en empathische medewerkers met kennis van zaken genoemd. Verder geven sommige gemeenschappen de voorkeur aan slachtofferhulp vanuit de eigen gelederen in plaats van algemene voorzieningen.

6.4. Binnenlandse en buitenlandse maatregelen

- 5) In hoeverre worden de (huidige) mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict als toereikend ervaren?
- 6) Hoe verhouden de bevindingen zich tot de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaat bieden, waaronder met name de inventarisatie van de kwetsbaarheid bij aangifte?
- 7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning?

6.4.1. Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

Tijdens de interviews met de Nederlandse experts kwamen ook de vragen 5 t/m 7 aan bod. Hierbij werd vooral aandacht besteed aan de bijzondere voorzieningen en rechten die voor *hate crime* slachtoffers of *hate crime* zaken zijn gecreëerd.

Om tegemoet te komen aan de behoeften van *hate crime* slachtoffers is het cruciaal dat het discriminatieaspect ook echt als zodanig wordt herkend. Op dit moment worden ernstige

zaken landelijk herlezen door een speciaal team om te kijken of dit aspect niet over het hoofd is gezien (herkenning aan de achterkant), maar idealiter vindt herkenning al *aan de voorkant* en in *alle* zaken plaats. Mogelijk zorgt de IB-training voor een toegenomen sensitiviteit en alertheid bij verbalisanten, maar aanvullende *hate crime* training blijft mogelijk nodig, ook met het oog op de juiste bejegening van deze groep slachtoffers. Op dit moment worden speciale cursussen op basis van vrijwilligheid aangeboden – agenten kunnen bijvoorbeeld aansluiten bij de cursus die het LECD ten behoeve van de officieren van justitie biedt – al wordt er ook gewerkt aan een verplichte cursus in het curriculum van de Politieacademie.

De juiste registratie is eveneens belangrijk. De meeste respondenten ondersteunen het oormerken als *hate crime* op basis van de perceptie van het slachtoffer. Of het discriminatie-aspect uiteindelijk juridisch gehandhaafd kan blijven, moet in een later stadium worden uitgemaakt. Het is onduidelijk of registratie op basis van perceptie momenteel (altijd) gebeurt of dat agenten reeds in het aangiftestadium een inschatting maken van de juridische haalbaarheid van dit aspect. Voorts dient het oormerk in alle opeenvolgende stadia (politie, OM, Slachtofferhulp Nederland) eenvoudig geregistreerd en overgedragen te kunnen worden. De huidige digitale registratiesystemen lijken hier onvoldoende op toegerust: Ze vergen bijvoorbeeld teveel handelingen – agenten moeten twee processen opstarten – en sluiten onvoldoende op elkaar aan – het oormerk wordt vanuit het systeem van de politie niet automatisch overgenomen in het OM registratiesysteem. Mogelijk is het registratieprobleem met de komst van de Individuele Beoordeling (deels) opgelost, omdat het OM alle IB gegevens krijgt van zaken die in de BVH worden geregistreerd.

Voor wat betreft de informatierechten ondersteunen de respondenten grotendeels het adagium ‘gelijke monniken, gelijke kappen’. Informatie is erg belangrijk, maar dit geldt voor alle slachtoffers. De huidige informatierechten voorzien op papier in de behoeften van de *hate crime* slachtoffers, maar in de praktijk worden problemen geconstateerd, bijvoorbeeld ten aanzien van het verschaffen van zaakspecifieke informatie. Daarnaast zou zaakspecifieke informatie volgens de medewerkers van Slachtofferhulp Nederland voor *hate crime* slachtoffers eventueel meer gepersonaliseerd kunnen worden (geen standaardbrieven) en zou er volgens LFB meer aandacht moeten komen voor eenvoudig taalgebruik in de communicatie met verstandelijk beperkte slachtoffers.²⁰⁹

Het onderhouden van contacten met de gemeenschappen gebeurt vooral vanuit de politie (en vice versa). Dit wordt door de respondenten als een positief initiatief gezien. Het OM is terughoudender in het aanknopen van vergelijkbare banden uit angst dat bepaalde gemeenschappen zich achtergesteld kunnen voelen.

Op de ondersteuning door antidiscriminatievoorzieningen en Slachtofferhulp Nederland hadden de respondenten doorgaans minder zicht. Wel melden enkele politiemedewerkers dat zij vermoeden dat er door de verbalisanten vooral wordt doorverwezen naar SHN, niet naar

²⁰⁹ Overigens vermeldt de werkinstructie van de politie dat in het geval van een licht verstandelijk beperkt slachtoffer persoonlijk teruggekoppeld dient te worden. Voorts kan de standaardbrief worden aangevuld met extra informatie (in een vrij tekstveld) indien op basis van de persoon of de zaak wordt ingeschat dat de standaardbrief onvoldoende toelichting bevat. Hoe (vaak) deze aanvullende informatievoorzieningen in de praktijk worden toegepast kunnen we op basis van dit onderzoek niet vaststellen.

de gespecialiseerde ADV's en dan alleen bij aangifte, niet in geval van een melding.²¹⁰ Enkele belangenorganisaties spraken verder de behoefte uit aan gespecialiseerde hulp vanuit de eigen gemeenschap.

Een verband als Roze in Blauw wordt door vrijwel alle respondenten als een grote meerwaarde voor LHBT *hate crime* slachtoffers beschouwd en de (verdere) ontwikkeling van een vergelijkbare voorziening voor de andere beschermde gemeenschappen wordt toegejuicht. Zolang er nog geen sprake is van de ideale situatie waarin iedere medewerker uit de strafrechtsketen over voldoende kennis, ervaring en sensitiviteit beschikt om dit soort zaken goed af te handelen, blijven dergelijke voorzieningen nodig. Hierbij lijkt Roze in Blauw momenteel steviger te zijn verankerd in de politieorganisatie en ook meer bekendheid te genieten bij de belangenorganisaties dan vergelijkbare voorzieningen die zich op andere gemeenschappen richten.

Ten aanzien van de recent geïntroduceerde Individuele Beoordeling is het te vroeg om te beoordelen of de verwachtingen worden waargemaakt. Indien juist geïmplementeerd en conform het beleid toegepast, kan de IB volgens respondenten bijdragen aan de herkenning van het discriminatieaspect, het leveren van maatwerk ten aanzien van bepaalde beschermingsmaatregelen en het inzetten van effectievere alternatieven voor vervolging. Of het uiteindelijk ook de aangiftebereidheid van *hate crime* slachtoffers gaat verhogen blijft eveneens nog even de vraag. Wel valt op dat de politie en het OM terughoudend zijn in het verstrekken van het overzicht van IB-maatregelen – men wil geen valse verwachtingen wekken en 'shopgedrag' door slachtoffers voorkomen – terwijl er vanuit de belangenorganisaties juist behoefte is aan meer informatie en openheid op dit vlak.

Ten aanzien van de verhouding tussen de behoeften van slachtoffers en de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaat bieden (vraag 6) het volgende. Wanneer we de speciale beschermingsmaatregelen bekijken die op basis van de IB kunnen worden aangeboden, dan blijkt dat deze slechts deels in de hierboven (§ 6.3.2) besproken behoeften van *hate crime* slachtoffers voorzien. Maatregelen die de identiteit van het slachtoffer afschermen (bijvoorbeeld domiciliekeuze, aangifte onder nummer, behandeling zaak achter gesloten deuren) kunnen slachtoffers die bang zijn voor herhaald slachtofferschap door dezelfde dader of slachtoffers die zich schamen helpen. Verder kan een verhoor door professioneel opgeleide personen zeker bijdragen aan een juiste bejegening en een betere herkenning en erkenning van het discriminatie-aspect. Echter, uit de interviews blijkt dat deze laatste maatregel niet (vanzelfsprekend) voor (alle) *hate crime* slachtoffers voorhanden is, aangezien we in Nederland niet met gespecialiseerde *hate crime* agenten werken. Wel bestaan er agenten die speciaal zijn opgeleid om met verstandelijk beperkte personen om te gaan en agenten met meer affiniteit voor en kennis van *hate crime* (bijv. Roze in Blauw agenten, de contactpersonen discriminatie binnen de korpsen). Toch worden de meeste zaken *hate crime* meldingen en aangiften opgenomen door reguliere agenten. Speciale cursussen voor alle agenten blijven derhalve noodzakelijk om empathische, professionele en sensitieve bejegening in alle *hate crime* zaken te borgen.

Alles overziend, bestaat de indruk dat het samenstel van rechten – dus de algemene slachtofferrechten, de bijzondere voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers en de IB-

²¹⁰ Overigens is de verplichting om door te verwijzen naar een ADV met de inwerkingtreding van de nieuwe Aanwijzing Discriminatie komen te vervallen. Het is nu volgens een respondent beleid van de politie – in afstemming met SHN en het OM – om naar SHN door te verwijzen.

beschermingsmaatregelen – reeds voor een groot deel in de speciale behoeften van *hate crime* slachtoffers voorzien, *mits zij in de praktijk correct worden toegepast*.

Om *volledig* aan te sluiten bij de behoeften van slachtoffers, zou daarnaast eventueel meer aandacht kunnen worden besteed aan de training van reguliere politieambtenaren,²¹¹ verwachtingsmanagement bij slachtoffers, hulp bij het begrijpen van het juridische jargon en de strafprocedure en het standaard opnemen van een aangifte (geen melding, tenzij het slachtoffer hier bewust en expliciet voor kiest). Deze behoeften worden namelijk wel door de slachtoffers geuit, maar komen in de opsomming van de door ons bestudeerde instrumenten (de EU Slachtofferrichtlijn, de artikelen 51a t/m 51h Wetboek van Strafvordering, de OM Aanwijzing slachtofferrechten, het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten, de OM Aanwijzing Discriminatie en de Individuele Beoordeling) niet terug.

De respondenten werd tevens gevraagd kort te reageren op bepaalde voorzieningen uit het VK systeem. Vanwege de kleine groep respondenten per item worden de resultaten met een flinke slag om de arm gepresenteerd. Enkele voorzieningen uit het VK systeem kunnen rekenen op ruime bijval vanuit de respondenten. Dit geldt voor: het uitgaan van de perceptie van het slachtoffer bij het oormerken van het delict; het registreren van niet-strafbare incidenten; aandacht voor vertrouwelijkheid van de identiteit van het slachtoffer; antecedenten onderzoek bij slachtoffer en verdachte; een empathische en respectvolle bejegening; een intensief contact met relevante gemeenschappen; de optie van mediation; gespecialiseerde officieren van justitie en extra strafverhoging bij meerdere discriminatiegronden. Voor veel van deze voorzieningen geldt overigens dat zij in Nederland (mogelijk) al worden toegepast.

Andere voorzieningen riepen gemengde reacties op, zoals de mogelijkheid om NGO's aangifte te laten doen in plaats van het slachtoffer, de voorkeur voor persoonlijke intake bij aangifte in plaats van telefonische aangifte; één contactpersoon binnen de politie en het OM; de mogelijkheid van fysiek onderzoek of verhoor door een persoon van hetzelfde geslacht; gespecialiseerde agenten; een onderzoek naar de redenen voor het terugtrekken van de aangifte; spreekrecht voor alle *hate crime* delicten; en een *Community Impact Statement*. De meeste respondenten hadden geen behoefte aan geprivilegieerde informatierechten of preventieadvies door de politie.

6.4.2. Rechtsvergelijkende survey in 21 EU lidstaten

De rechtsvergelijkende survey diende ter beantwoording van onderzoeksvraag 7). Hieruit bleek dat er vrijwel geen landen zijn die *exclusieve* rechten of voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers hebben ontwikkeld. Vrijwel alle genoemde maatregelen worden ook aan andere kwetsbare slachtoffers geboden.

Strafverhoging wordt in alle lidstaten voorgeschreven in het geval van *hate crimes*, meestal door middel van een wettelijke bepaling, maar ook mediation is in een overgrote meerderheid van de EU lidstaten toegestaan. Het Nederlandse beleid is in dat opzicht dus in lijn met Europese tendensen.

²¹¹ Zoals eerder vermeld maakt het thema (slachtoffers van) *hate crime* reeds deel uit van de IB training en de reguliere basisopleiding. Of reguliere politieambtenaren daarmee momenteel reeds voldoende worden onderwezen in het thema is op basis van deze studie niet vast te stellen. Ook is vooralsnog onbekend welk effect de training heeft in de praktijk en of vervolgstudies en herhalingscursussen nodig zijn.

Training en specialisatie

De survey toonde aan dat acht lidstaten hebben gekozen om te werken met gespecialiseerde politiemedewerkers, al worden in de praktijk veel zaken nog steeds door generalisten behandeld. Zeven lidstaten werken (tevens) met gespecialiseerde officieren van justitie.

Op het gebied van training wordt vooral gewerkt met keuzemodules voor politiemedewerkers. Verplichte modules zijn in sommige landen echter wel voorgeschreven voor nieuwe medewerkers of voor gespecialiseerde agenten. In vergelijking met politiemedewerkers lijken trainingsmogelijkheden voor officieren van justitie in mindere mate beschikbaar.

Voorzieningen in de voorbereidende fase

De inventarisatie leerde voorts dat verschillende procedurele rechten in de voorfase brede navolging genieten in de EU lidstaten. Dit geldt voor de individuele beoordeling, verwijzingen naar gespecialiseerde ADV of slachtofferhulporganisaties, het verschaffen van aanvullende algemene informatie of het bieden van speciale bijstand gedurende het verhoor of de aangifte.

Nederlandse voorzieningen als domiciliekeuze, aangifte door derden of de mogelijkheid van het weglaten van de naam en contactgegevens van het slachtoffer uit het dossier zijn in minder EU landen beschikbaar. Een voorziening als het gebruik van *reporting centers* bestaat wel in enkele lidstaten, maar kennen we in Nederland niet. Voorzieningen als een politiemedewerker met dezelfde achtergrond of één contactpersoon binnen de politie bestaan eveneens in enkele lidstaten, maar zijn daar afhankelijk van praktische en logistieke (on)mogelijkheden. In zes lidstaten worden *hate crime* slachtoffers eerder en/of frequenter op de hoogte gebracht van zaakspecifieke informatie dan andere slachtoffers.

Voorzieningen ter zitting

De meeste lidstaten hebben tijdens de zitting dezelfde beschermingsmaatregelen als Nederland geïntroduceerd, zoals voorzieningen om oogcontact met de verdachte te vermijden of om te getuigen via een videoverbinding. Wel anders is het feit dat vijf lidstaten het spreekrecht (lijken te) hebben toegekend aan *alle* slachtoffers van *hate crimes*. In Nederland is dit afhankelijk van de ernst van het onderliggende commune delict.

Al met al kunnen we concluderen dat Nederland veel maatregelen die in buitenlandse systemen eveneens worden toegepast al heeft geïmplementeerd. Voorzieningen die Nederland niet (structureel) heeft geïmplementeerd – gespecialiseerde agenten, geprivilegieerde informatierechten of verhoorders met dezelfde karakteristieken als het slachtoffer – worden slechts in enkele lidstaten aangeboden en stuiten ook daar vaak op praktische belemmeringen.

6.4.3. Het anti-hate crime beleid in het Verenigd Koninkrijk

In vergelijking met de andere EU lidstaten voert het VK het meest omvattende anti-*hate crime* beleid, vandaar dat er een compleet hoofdstuk aan de Britse aanpak van *hate crimes* werd gewijd. Nadere bestudering leerde dat de Britten voor een holistische aanpak hebben gekozen, die zich bijvoorbeeld ook richt op beveiligings- en bewakingsmaatregelen bij gebedshuizen en generale preventie door speciale voorlichting in het onderwijs. Ten aanzien van de strafprocedure hebben ze ook enkele bijzondere maatregelen geïntroduceerd.

Hieronder worden de maatregelen opgesomd die mogelijk ter inspiratie van de Nederlandse wetgever en beleidsmakers kunnen dienen:

- Slachtoffers hoeven zich niet per se op het politiebureau te melden om aangifte te doen van hate crimes. Ze kunnen ook bij de (laagdrempelige) *reporting centers* terecht, die bijvoorbeeld in sportcentra of clubhuizen zijn opgezet.
- Via de *Hate Crime Operational Guidance* krijgen politieambtenaren instructies over hoe ze een *hate crime* dienen te registreren. Registratie als *hate crime* gebeurt op basis van de perceptie van het slachtoffer (dus geen discretionaire ruimte voor de verbalisant).
- Bepaalde politiekorpsen (in grote stedelijke gebieden) werken met gespecialiseerde *hate crime* afdelingen. De meeste korpsen hebben (daarnaast) gespecialiseerde agenten die zijn belast met het onderzoeken van *hate crime* al worden veel zaken nog steeds afgehandeld door reguliere politieambtenaren.
- Het lijkt erop dat alle *hate crime* slachtoffers recht hebben op een gesprek met een officier van justitie indien de zaak leidt tot vervolging. Ook mogen ze van tevoren een bezoek brengen aan de rechtszaal.
- *Hate crime* slachtoffers met een verstandelijke beperking vallen extra rechten ten deel indien zij ter zitting moeten getuigen of bij de politie een verklaring afleggen (bijvoorbeeld hulp van *Registered Intermediaries*).
- *Hate crime* slachtoffers hebben voorts geprivilegieerde informatierechten. Zij krijgen eerder (en mogelijk meer) dan reguliere slachtoffers informatie over belangrijke beslissingen (inclusief de redenen) in hun zaak. Ook wordt hen uitleg geboden over zogenaamde *special measures* (indien van toepassing) en kunnen ze informatie krijgen over gespecialiseerde hulporganisaties (indien beschikbaar), *pre-trial* therapie en *counselling*.
- Indien een zaak niet tot vervolging leidt, moet de politie het slachtoffer vragen of hij op de hoogte wil worden gebracht indien het opsporingsonderzoek in een later stadium wordt heropend.
- Alle slachtoffers mogen tijdens hun verklaring als getuige een *Victim Personal Statement* maken, zodat ze ter zitting kunnen verhalen over de financiële, emotionele, fysieke of andere gevolgen van het delict. Het maken van een dergelijke verklaring wordt door de CPS aangemoedigd. *Hate crime* slachtoffers mogen in plaats daarvan ook een *Victim Personal Statement* bij de politie maken, voorafgaand aan de zitting, ongeacht of ze al dan niet moeten getuigen.
- Alle parketten hebben een *Hate Crime Lead*. Deze officier van justitie is gespecialiseerd op het gebied van hate crime en is verantwoordelijk voor (het overzicht op) alle vervolgingen wegens *hate crime* in zijn of haar gebied. Ook zijn er landelijk speciale *hate crime Senior Policy Advisors*.
- Ook voor officieren van justitie zijn verschillende werkinstructies in het leven geroepen (*prosecution guidances*) op het gebied van *hate crime* tegen homo-, bi- en transseksuelen, racistische *hate crime* en *hate crime* tegen verstandelijk of fysiek beperkte personen. Hierin staan de factoren beschreven die zij moeten meewegen in de vervolging van *hate crimes*. Verder staan in deze documenten aanvullende voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers vermeld, zoals:
 - De mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan een *Community Impact Statement*. Via deze *Statements* krijgt de (lokale) gemeenschap de kans om

duidelijk te maken welke impact het specifieke delict op de bredere gemeenschap heeft gehad (*specific statement*). Ook worden verklaringen opgesteld met betrekking tot de impact van een reeks van *hate crime* incidenten op een lokale gemeenschap (*generic statement*). De officier van justitie kan het opstellen van dergelijke *Community Impact Statements* door de politie aanmoedigen. Deze CIS kunnen gedurende de hele procedure een rol spelen.

- Indien het slachtoffer, nadat de vervolging van verdachte is ingezet, weigert om nog langer een bijdrage aan de strafvervolging te leveren (bijvoorbeeld weigert te getuigen), dan moet worden onderzocht waarom het slachtoffer de vervolging niet langer steunt. Het OM dient in dat geval de politie de opdracht te geven om van het slachtoffer een schriftelijke verklaring te verkrijgen met daarin de redenen voor diens terugtrekken, de verklaring dat de oorspronkelijke aangifte gebaseerd was op de waarheid en of het slachtoffer onder druk is gezet om diens steun in te trekken. Ook dient de officier van justitie speciale maatregelen te overwegen die het slachtoffer helpen te getuigen.
- In de omgang met LHBT en slachtoffers met beperkingen dienen officieren van justitie gepast en niet-kwetsend taalgebruik te bezigen. Ook dienen ze zich bewust te zijn van bepaalde gevoeligheden of kwetsbaarheden, bijvoorbeeld het feit dat bepaalde slachtoffers nog niet *ge-out* zijn.²¹² Bij twijfel dienen ze te vragen op welke wijze (man of vrouw) een slachtoffer aangesproken wenst te worden.

6.5. Discussie en aanbevelingen

In bovenstaande paragrafen werden reeds verschillende aanbevelingen gedaan. Daarom beperken we ons hier tot enkele overwegingen ten aanzien van de nog onbesproken aspecten (de 'open einden').

Allereerst de vraag of Nederland de categorieën beschermingsgronden zou moeten uitbreiden, bijvoorbeeld door aanvulling met andere beschermingsgronden of door gebruikmaking van een open definitie. Het hanteren van een open definitie, die ruimte biedt aan niet nader gedefinieerde groepen slachtoffers, of een definitie met een brede waaier aan beschermde gronden heeft als voordeel dat discriminatie-aspecten in de volle breedte kunnen worden meegenomen. Mogelijk hebben ook andere groepen slachtoffers namelijk te maken met strafbare feiten met een discriminatie-aspect, maar deze worden momenteel niet (structureel) beschermd onder het Nederlandse anti-*hate crime* beleid. In het geval van een complex concept als *hate crime*, waar problemen met herkenning nog steeds een grote rol lijkt te spelen, verdienen helderheid en rechtszekerheid (voorlopig) wellicht de voorkeur boven grotere inclusiviteit. Toch zou aanvullend onderzoek naar de ervaringen in de Scandinavische landen met een open definitie of landen die meer beschermde gronden (zoals politieke overtuiging; sociale status) accepteren waardevol kunnen zijn. Hoe vaak worden beschermende en/of strafverhogende maatregelen op basis van deze alternatieve gronden in deze landen toegepast en wat zijn de voor- en nadelen van een definitie met een groter

²¹² Zo worden officieren van justitie geïnstrueerd dat in geval van telefonisch contact met een LHBT slachtoffer, men altijd moet zorgen direct met het slachtoffer te praten, en niet met familieleden.

bereik? Ook is het interessant om bepaalde ontwikkelingen ten aanzien van deze alternatieve gronden in de gaten te houden, bijvoorbeeld als er signalen komen vanuit deze andere, nog niet-beschermden gemeenschappen dat ook zij regelmatig met *hate crime* worden geconfronteerd.

In dit opzicht is het tevens belangrijk om nationale ontwikkelingen op het gebied van wetgeving in de gaten te houden. Zo wordt er in een aanhangig wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet gelijke behandeling voorgesteld om de term 'hetero- en homoseksuele gerichtheid' te wijzigen in 'seksuele gerichtheid'. Dit om te verduidelijken dat ook lesbische vrouwen, biseksuelen en aseksuelen bescherming (dienen te) genieten. Deze verduidelijking zou ook in de context van artikel 137c Sr op zijn plaats zijn.

Hetzelfde wetsvoorstel beoogt tevens de positie van transgenders en mensen met een intersekse conditie te verduidelijken. Op dit moment is discriminatie van deze groepen mensen met een intersekse conditie verboden in Nederland via het verbod van discriminatie op grond van 'geslacht' (het zijn van man of vrouw als zodanig). Vanuit de maatschappelijke wens om het verbod van discriminatie van intersekse personen en transgenders meer zichtbaarheid te geven hebben politieke partijen D66, Partij van de Arbeid en GroenLinks in 2017 een initiatiefwetsvoorstel ingediend, waarin de discriminatie van intersekse personen en transpersonen expliciet wordt verboden. Het voorstel van wet bestaat uit drie toevoegingen aan de Algemene wet gelijke behandeling: onder de term 'geslacht' gaan ook de begrippen 'geslachtskenmerken', 'genderidentiteit' en 'genderexpressie' vallen: 'Onder onderscheid op grond van geslacht wordt mede verstaan onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie'.²¹³ 'Geslachtskenmerken' verduidelijkt dat mensen met een intersekse conditie (i.e. mensen die geboren zijn met een lichaam dat biologisch gezien niet voldoet aan de standaarddefinitie van vrouw of man) worden beschermd, terwijl 'genderidentiteit' (wat je van binnen voelt) en 'genderexpressie' (hoe je je aan de buitenwereld toont) verduidelijken dat transpersonen (i.e. mensen die een verschil ervaren tussen hun beleving of expressie van gender en het geslacht dat hen bij de geboorte is toegekend) worden beschermd.²¹⁴ Het verdient aanbeveling deze wijzigingen ook te overwegen in de context van artikel 137c Sr.

De studie kon geen sluitend antwoord geven op de vraag of aangevers en/of melders van *hate crime* in de praktijk vanuit de politie worden doorverwezen naar antidiscriminatievoorzieningen. Dit werd in de oude OM Aanwijzing Discriminatie voorgeschreven, maar is in de nieuwe Aanwijzing Discriminatie achterwege gelaten. Twee respondenten gaven aan dat in de praktijk doorgaans naar Slachtofferhulp Nederland wordt doorverwezen, maar of dit voor alle korpsen geldt is onduidelijk. Eén respondent gaf bij nalezing van het rapport aan dat doorverwijzing naar SHN inmiddels beleid is geworden en momenteel wordt geïmplementeerd in de praktijk. Gezien de ingewikkelde routekaart voor de (gespecialiseerde) hulpverlening en het gebrek aan (gespecialiseerde) capaciteit binnen de politie lijkt het inderdaad raadzaam de politie standaard te laten doorverwijzen naar SHN.²¹⁵

²¹³ *Kamerstukken II 2016/2017*, 34 650 (Voorstel van wet van de leden Bergkamp, Yücel en Van Tongeren tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht (Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen)).

²¹⁴ www.mensenrechten.nl.

²¹⁵ Dit uiteraard alleen na toestemming van de betrokken melder dat diens contactgegevens worden doorgegeven aan SHN.

De SHN medewerkers zouden op hun beurt weer kunnen doorverwijzen naar een gespecialiseerde ADV. Op deze manier hoeven niet alle politiemedewerkers op de hoogte te zijn van het uitgebreide hulpverleningsaanbod in Nederland – dit ligt meer op het terrein van SHN – maar komt een slachtoffer uiteindelijk toch bij de juiste hulpverleningsinstantie terecht, zelfs indien er enkel melding is gedaan.

Ten aanzien van het opnemen van een melding versus een aangifte ook nog enkele kanttekeningen. Hoe vaak het voorkomt dat de politie een melding opneemt in plaats van een aangifte kon op basis van de gebruikte onderzoeksmethoden niet worden vastgesteld. Ook weten we niet of dit doorgaans gebeurt op advies van de politie – bijvoorbeeld wanneer de politiemedewerker de kans op succesvolle vervolging gering acht – of dat slachtoffers soms eenvoudigweg geen keuze krijgen: De politiemedewerker weigert een aangifte op te nemen of het verschil tussen een aangifte en een melding wordt niet besproken, waarna de politiemedewerker zelf een discretionaire keuze maakt. De geïnterviewde politie- en justitiemedewerkers menen dat dit wel voorkomt, maar niet op grote schaal. Hoe vaak het gebeurt dat een slachtoffer aangifte wil doen of meent te hebben gedaan, terwijl in werkelijkheid een melding is opgenomen is dus niet zeker, maar het feit dat dit fenomeen in veel interviews ter sprake kwam, toont dat het geen puur theoretisch probleem betreft.²¹⁶ Dit vormt een reden tot zorg. Een slachtoffer dat onterecht meent aangifte te hebben gedaan, kan hierdoor gefrustreerd raken en in de toekomst afzien van het doen van aangifte. En juist bij *hate crimes* blijkt de toch al lage aangiftebereidheid een knelpunt. Ook is het doen van aangifte met de introductie van de nieuwe Aanwijzing nog belangrijker geworden voor het uitlokken van strafvervolging. Waar de oude Aanwijzing vrijwel altijd strafvervolging voorschreef – ongeacht of er al dan geen aangifte was gedaan – daar reserveert de nieuwe Aanwijzing strafvervolging in beginsel slechts voor zaken waarin aangifte van *hate crime* is gedaan. Om deze reden ondersteunen wij het uitgangspunt dat er in beginsel aangifte dient te worden opgenomen (zie de nieuwe Aanwijzing Discriminatie) van harte. Dit lijkt ook het uitgangspunt van de wetgever te zijn geweest: opsporingsambtenaren zijn namelijk *verplicht* tot het ontvangen van aangiften (art. 163 lid 6 Sv).²¹⁷ Slechts nadat een slachtoffer goed over het verschil tussen een aangifte en melding is geïnformeerd (ook dit is een nieuw voorschrift in de nieuwe Aangifte Discriminatie) en er vervolgens *bewust en expliciet* voor kiest van aangifte af te zien, komt een registratie als melding in beeld. Een discretionaire afweging door de betrokken verbalisant op basis van de (gepercipieerde) strafrechtelijke (ir)relevantie of bewijsbaarheid van het incident is in dat stadium nog niet op zijn plaats.

Eenzelfde overweging geldt ten aanzien van het oormerken van het incident als *hate crime* of 'puur' commuun delict zonder discriminatoir motief. Zelfs indien het discriminatie-aspect uiteindelijk niet kan worden onderbouwd aan de hand van bewijsmateriaal, zou in de eerste fase moeten kunnen worden geregistreerd op basis van de perceptie van het slachtoffer. Met het oog op het verbeteren van de aangiftebereidheid is in deze gevallen over-registratie (reguliere slachtoffers worden onterecht als *hate crime* slachtoffers geregistreerd) waarschijnlijk beter dan onder-registratie (*hate crime* slachtoffers worden ten onrechte als

²¹⁶ Zie ook artikel M.S. Groenhuijsen, 'Perikelen rond het doen van aangifte van misdrijf bij de Nederlandse politie', *Delikt & Delinkwent*, 9, 2018, 58-62.

²¹⁷ Er is ruimte voor bepaalde uitzonderingen – bijvoorbeeld wanneer het gemelde incident evident geen strafbaar feit is of indien de aangever klaarblijkelijk liegt – maar doorgaans zal als uitgangspunt dienen te gelden dat 'een aangifte moet worden opgenomen, tenzij...'. Zie Groenhuijsen (2018) voor een nadere uiteenzetting van mogelijke uitzonderingen op deze hoofdregel.

reguliere slachtoffers geregistreerd). Uiteraard dient een en ander wel te worden gekoppeld aan voldoende aandacht voor verwachtingsmanagement.

Dan de vraag of we toch niet zouden moeten kiezen voor gespecialiseerde *hate crime* agenten en officieren van justitie. Dit wordt door veel buitenlandse respondenten steevast als een *best practice* beschouwd en ook enkele geïnterviewde belangenorganisaties zien daar heil in. In Nederland hebben we daarentegen gekozen voor een generieke taakstelling – met Roze in Blauw en contactambtenaren als achterwacht – en ook daar valt veel voor te zeggen. Immers, *alle* agenten zouden alert moeten zijn op discriminatie-aspecten (anders kan ook niet worden doorverwezen naar eventuele specialisten) en *alle* agenten zouden in staat moeten zijn voldoende empathisch, respectvol en kundig te reageren. Ook zijn we terughoudend in het creëren van een zogenaamde ‘slachtofferhiërarchie’ waarin bepaalde slachtoffers procedurele rechten een voorzieningen (privileges) genieten die andere slachtoffers niet krijgen. Dit blijkt ook wel uit het feit dat veel geïnterviewden zich uitspreken tegen geprivilegieerde informatierechten voor *hate crime* slachtoffers: *alle* slachtoffers hebben recht op goede informatievoorziening. Daarnaast blijkt dat landen met gespecialiseerde *hate crime* agenten door praktische bezwaren dikwijls toch reguliere agenten op dit soort zaken zetten. Op zich is de keuze voor behandeling van hate crimes binnen de generieke taakstelling dus verdedigbaar, *mits aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan*. Zo zou er voor moeten worden gezorgd dat specialistische kennis en vaardigheden bij alle medewerkers voldoende is geborgd door middel van verplichte training voor alle (frontoffice) agenten. Of de IB-training daar momenteel al in voorziet is niet duidelijk. Dankzij de IB-training ontstaat er een grotere alertheid op het risico op herhaald en secundair slachtofferschap – en daarmee voor *hate crime* slachtoffers – maar de training is nog steeds generiek in de zin dat alle groepen kwetsbare slachtoffers hierin worden besproken. Gerichte training en instructie op het gebied van *hate crime* (slachtofferschap) lijkt daarnaast nog steeds nuttig, ook omdat bepaalde behoeften die door *hate crime* slachtoffers werden geuit niet één-op-één in het IB beschermingspakket terugkomen.

Een laatste opmerking betreft het verschil tussen de *law in the books* en de *law in practice*. De rode draad in veel interviews was het grote belang van een goede implementatie in de praktijk van de reeds bestaande rechten. De indruk bestaat dat de knelpunten niet zozeer te maken hebben met een gebrek aan procedurele rechten – een forse uitbreiding van het arsenaal aan slachtofferrechten of voorzieningen ligt niet in de rede – maar veeleer in de correcte implementatie van deze rechten in de praktijk en het waarborgen van voldoende capaciteit bij handhavende instanties. Immers, alle slachtoffers hebben recht op een respectvolle bejegening, dus dit is voor *hate crime* slachtoffers niet anders. Toch kunnen we niet ontkennen dat deze groep bepaalde kwetsbaarheden kent die andere groepen slachtoffers in mindere mate ervaren, zoals het grote belang dat het discriminatie-aspect wordt herkend en op waarde wordt geschat. Dat *hate crime* slachtoffers die respectvolle bejegening alleen kunnen ontvangen indien politiemedewerkers zich voldoende bewust zijn van de bijzondere gevoeligheden van *hate crime* slachtoffers en de bijzondere moeilijkheden met betrekking tot het (h)erkennen van het discriminatie-aspect is geen privilege, maar kan worden beschouwd als een vorm van *levelling the playing field*.

Bijlage 1. Lijst beschermingsmaatregelen nav de Individuele Beoordeling (hoofdstuk 1)

Hieronder volgt een beknopte (niet-limitatieve) opsomming van de beschermingsmaatregelen die kunnen worden genomen in het kader van een Individuele Beoordeling. Dit overzicht is gebaseerd op het document 'Lijst beschermingsmaatregelen met toelichting' van Slachtofferhulp Nederland. Sommige van deze maatregelen zijn slechts beperkt en onder strikte voorwaarden beschikbaar.

Maatregelen in de opsporingsfase

- Gebruik domicilieadres (bijv. adres werkgever of politiebureau).
- Aangifte onder nummer of anoniem aangifte
- Verhoor door speciaal opgeleide personen
- Verhoor in passende ruimte
- Bijstand bij verhoor (bijv. advocaat en/of persoon naar keuze)
- Auditieve en audiovisuele registratie verhoor
- Aanhouding van de verdachte
- Gebieds- of contactverbod
- Afspraak op locatie
- Tijdelijk huisverbod
- Aware aansluiting (alarmsysteem)
- Crisisopvang van het slachtoffer
- Beveiliging van personen of woningen (uiteenlopende maatregelen)
- Begeleide doorgifte aan politie of OM
- Opmaken zorgmelding (jeugdzorg of Veilig Thuis)
- Begeleide doorverwijzing naar (intern of extern SHN)
- Ondersteuning door familierechercheur
- Aparte werkinstructies (bijv. huiselijk geweld, stalking)
- Herstelbemiddeling

Maatregelen in de “OM fase”

- Beperkt anoniem verhoor bij RC of op de zitting
- Geheimhouding identiteit (bedreigde) getuige en bescherming bedreigde getuige
- Zitting (deels) achter gesloten deuren
- Contact- en gebiedsverbod door de rechter of gedragsaanwijzing door OM
- Opleggen bijzondere voorwaarden ter bescherming slachtoffer
- Inzetten beveiliging (na analyse politie)
- Behandeling dossier door zaakscoördinatie
- Herstelbemiddeling

Maatregelen tijdens zitting

- Afzonderlijke wachttruimte voor slachtoffer
- Voorkomen oogcontact tussen slachtoffer en verdachte, bijv. doordat gebruik wordt gemaakt van passende middelen, waaronder communicatietechnologie

- Het slachtoffer kan in de rechtszaal worden gehoord zonder daar aanwezig te zijn d.m.v. geschikte communicatietechnologie
- Behandeling achter gesloten deuren

Bijlage 2. Empirische studies in de systematische literatuurreview (hoofdstuk 2)

Overzicht empirische <i>hate crime</i> studies gebaseerd op de systematische literatuurreview								
Auteur(s), Titel en Publicatie	Jaar data collectie	Land	Omvang steekproef	Steekproef trekking	Aantal <i>hate crime</i> slachtoffers	Discriminatie gronden	Uitkomst- variabelen	Gebruikte definitie <i>hate crime</i>
Anderson et al (2018) When there is more than one motive: A study on self-reported hate crime victimization among Swedish university students. International Review of Victimology, Vol. 24(1), 67–81.	2013	Sweden	2835	Malmö University students	574	Cultural background/ origin; religion; sexual orientation; sex /gender; disability	Demographic distribution; repeat victimization; HCCM; HCSM	Hate crime victimization consists of verbal or written threats, harassment or bullying, as well as being followed or chased, experiencing minor assault (being hit with an opened hand, having one's hair pulled or similar), experiencing assault and aggravated assault (being hit with a closed fist, kicked or attacked with a weapon or other object), experiencing sexual molestation (being subjected to unwanted sexual acts such as touching, kissing, grabbing or fondling), rape, robbery and burglary when founded on a self-reported hostility and/or prejudice towards the informants' sex/gender, cultural background/origin, sexual orientation, religion and/or disability. Sex/gender will be referred to as 'gender' and cultural background/origin will be referred to as 'origin'.
Benier (2017) The harms of hate: Comparing the neighbouring practices and interactions of hate crime victims, non-hate crime victims and non-victims. International Review of Victimology, Vol. 23(2,) 179–201.	2010	Australi a	4396	148 Neighbour- hoods in Brisbane	82	This study focuses on hate crime motivated by a bias against a victim's race, ethnicity, religion or national origin.	Effect of victimization on individual relationship to neighborhood	Hate crime refers to unlawful, violent, destructive or threatening behaviour in which the perpetrator is motivated in whole or in part by prejudice towards the victim's perceived race, ethnicity, religion, sexual orientation, gender identity, age, impairment or homelessness.
Burks et al (2018) Frequency, Nature, and Correlates of Hate Crime		USA	336	Community health care clinic, Huston, Texas	113	Sexual orientation	Frequency, nature, SMS Stress	Consistent with social psychological and legal definitions of a hate crime, the present study tests the effect of selfreported lifetime

Victimization Experiences in an Urban Sample of Lesbian, Gay, and Bisexual Community Members. Journal of Interpersonal Violence, Vol. 33(3), 402–420.								victimization due to actual or perceived sexual minority Status. (p.407)
Chakraborti (2018) Responding to hate crime: Escalating problems, continued failings. Criminology & Criminal Justice, Vol. 18(4), 387–404	2012-2017	UK		Communities in Leicester, Herfordshire, West-Midlands	Over 2000	All strands	Lived experiences of hate crime, physical and emotional harms suffered by victims and their families, ways of improving the quality of support	Many different definitions can be found within the wider literature but almost all are consistent in referring to a broader range of factors than hate alone to describe the motivation that lies behind the commission of a hate crime (p.389)
Cramer et al (2018) On hate crime victimization: Rates, types, and links with suicide risk among sexual orientation minority special interest group members. Journal of Trauma & Dissociation, Vol. 19 (4), 476–489.		USA	521	Adult members of National Coalition for Sexual Freedom	521	Sexual orientation	Frequency, types and variation; depressive, post-traumatic stress impulsivity symptoms	A hate crime is defined by the perpetrator's intent to harm based on perceptions of the victim's minority group (in this case, LGBTQ+) status. (p.477)
Cramer (2011) Mental Health in Violent Crime Victims: Does Sexual Orientation Matter? Law and Human Behavior, Vol. 36 (2), 87–95.		USA	641	Victims (adults) of a violent crime who sought emergency medical treatment from San Francisco General Hospital, a level-1 trauma center.	69	Sexual orientation	Difference in demographic characteristics /types of crime between LGBT victims; trauma-associated clinical symptoms (i.e., acute stress, depression, panic, and general anxiety);	The type of violent crime experienced by participants was classified in one of six categories during data collection: Domestic violence, sexual assault, shooting, stabbing, physical assault, and vehicular assault. If the crime was perpetrated by a current or former intimate partner, it was classified as domestic violence regardless of mechanism of violence (e.g., physical assault, stabbing, etc.). (p.89)

D'Augelli et al (2002) Incidence and Mental Health Impact of Sexual Orientation Victimization of Lesbian, Gay, and Bisexual Youths in High School. School Psychology Quarterly, Vol. 17 (2), 148–167.		USA/ Canada/ New Zealand	350	Social and recreational groups for LGB youths (under 21)				Types of incidents were: (a) verbal insults, (b) threats of violence, (c) property damage, (d) objects thrown, (e) chased or followed, (f) punched, kicked, or beaten, (g) spat upon, (h) hit or wounded with a weapon, (i) attacked sexually, and (j) shunned by others. (p. 152)
Ellis et al (2016) Transphobic victimisation and perceptions of future risk: a large-scale study of the experiences of trans people in the UK. Psychology & Sexuality, Vol. 7 (3), 211–224.		UK	660	Trans-people with range of gender identities	Not specified	Transphobic victimization (gender)	Perceived risk of victimisation outstrips actual experiences, no group differences based on gender identity	While not exhaustive of the many forms that transphobic victimisation might take, the findings reported here pertain to three main types of transphobic incidents: physical violence (i.e. being hit or beaten up; physical intimidation), sexual aggression (i.e. sexual assault; rape; sexual harassment; objectification or fetishisation) and social hostility (i.e. being made fun of; silent harassment; hearing that being trans is not normal). (p. 219)
Feddes & Jonas (2016) LGBT hate crime, psychological well-being and reporting behaviour: LGBT community and police perspectives, University of Amsterdam	2016	NL	390 (1st survey) 279 (2nd survey)	<i>Amsterdam PinkPanel</i> (1e survey) Provinces Groningen & Drente (2e survey)	60 (1 ^e survey; geduren de laatste 12 mnd) 84 (2 ^e survey; geduren de laatste 12 mnd)	LGBT	Psychological well-being, behavioural change	The experience of 'unsafe situations over the past 12 months that they attributed to their sexual orientation'. Those who indicated to have experienced hate crime in the past 12 months were then presented with a range of events (e.g. name-calling, being pushed, experiencing a hostile situation, being personally threatened, being kicked or beaten, being spit upon, other) to specify the form of hate crime they had experienced.
Herek et al (1997) Hate Crime Victimization Among Lesbian Gay and Bisexual Adults: Prevalence, Psychological Correlates and Methodological Issues. Journal of Interpersonal Violence, Vol. 12 (2), 195-215.	1993	USA	150	Visitors of street fair in Sacramento	45	Sexual Orientation	Experience of bias related criminal victimization, symptoms like depression, anxiety and anger	The events included crimes against the person (assault, sexual assault, assault with a weapon, robbery/mugging), property crimes (burglary/theft, vandalism) attempted crimes (attempted assault, attempted sexual assault, attempted theft/vandalism) and witnessing the murder of a loved one. (p. 199)

Herek et al (1999) Psychological Sequelae of Hate-Crime Victimization Among Lesbian, Gay, and Bisexual Adults. Journal of Consulting and Clinical Psychology, Vol. 67 (6), 945-951.		USA	2259	Men/ Women living in Sacramento area.	Approx. 1/5 women Approx. 1/4 men	Sexual Orientation	Comparison psychological distress; symptoms of depression and traumatic stress, more anxious, angry, and would display less positive affect	Hate crimes are criminal actions intended to harm or intimidate people because of their race, ethnicity, sexual orientation, religion, or other minority group status. (p. 945)
Iganski, Lagou (2015) Hate Crimes Hurt Some More Than Others: Implications for the Just Sentencing of Offenders. Journal of Interpersonal Violence, Vol. 30 (10), 1696–1718.	2009-2012	UK	35000	Adults 16 and above	398	Racially motivated crimes	Differential impacts of racist victimization as moderated and mediated by particular demographic and socio-economic characteristics of respondents	No definition of Hate Crimes provided.
Macdonald (2015) 'Community fear and harassment': learning difficulties and hate crime incidents in the northeast of England. Disability & Society, Vol. 30 (3), 353-367.	2011-2012	UK	78	Individuals with disabilities (physical impairment, learning difficulties, mental health problems) from Tyne and Wear area		Disability	Comparison likelihood of hate crime victimization of people with learning difficulties with people with other impairments.	In England and Wales the concept of disability hate crime is defined under section 147 of the Criminal Justice Act 2003 as follows: Those circumstances are – (a) that, at the time of committing the offence, or immediately before or after doing so, the offender demonstrated towards the victim of the offence hostility based on – (i) the sexual orientation (ii) a disability (or presumed disability) of the victim (b) that the offence is motivated (wholly or partly) – (i) by hostility towards persons who are of a particular sexual orientation, or (ii) by hostility towards persons who have a disability or a particular disability. (p. 355)
McDevitt et al (2001) Consequences for Victims: A Comparison of Bias and Bias Motivated Assaults.	1992-1997	USA	136	Victims of bias-motivated assault from Boston City	91	Bias crime victims	Comparison of bias/non bias crime victims on experience od differential impacts	In this article, we focus on differences between bias and nonbias crimes in terms of their impact on assault victims (...) (p. 697)

American Behavioral Scientist, Vol 45 (4), 697-713.								
Pezzela, Fetzer (2017) The Likelihood of Injury Among Bias Crimes: An Analysis of General and Specific Bias Types. Journal of Interpersonal Violence, Vol. 32 (5), 703–729.	2010	USA	1 056 479 (cases)	National Incident Based Reporting System	1447	racial; religious; ethnic sexual orientation; disability	Identification of bias crimes by offense type, bias motivation and major and minor injuries.	Does not provide a specific definition: Assaultive offenses included the NIBRS crimes of intimidation, simple assault, and aggravated assault. These offenses were included in the analysis because they vary in degree of physical contact, weapon use, and injury sustained by the victim, while still encompassing the conceptual definition of an attack on a person. Hate crime assaults were further broken down into the bias motivation categories of racial (830), religious (114), ethnic (203), sexual orientation (271), and disability bias (29) motivations.
Williams, Tregida (2014) Hate Crime Victimization in Wales: Psychological and Physical Impacts Across Seven Hate Crime Victim Types. Brit . J. Criminol 54, 946–967.	2012-2013	UK	1810	National victim hate crime survey, focus on Wales	562	Gender, age, race, religion, disability, sexual orientation, trans	Psychological Impacts and Physical Reactions	Definitions are discussed extensively but no specific definition is provided.
Wong, Christmann (2016) Increasing Hate Crime Reporting: Narrowing the Gap Between Policy Aspiration, Victim Inclination and Agency Capability. British Journal of Community Justice, Vol 14 (3), 5-23	2009-2010	UK	427	Crime Survey of England and Wales (CSEW) and small scale survey from Suffolk by author	?	All strands	Victims perception of reporting agency and reasons for underreporting of hate crimes	For this article, hate crime refers both to hate incidents and hate crimes as defined by the College of Policing guidelines (2014:3-4) relating to race, faith, sexual orientation, gender identity and disability, or the perception of these characteristics. Accordingly, "a hate incident is any non-crime incident which is perceived, by the victim or any other person, to be motivated by a hostility or prejudice", and "a hate crime is any criminal offence which is perceived, by the victim or any other person, to be motivated by a hostility or prejudice [...]" (p. 6)

Zaykowski (2010) Racial Disparities in Hate Crime Reporting. Violence and Victims, Vol. 25 (3), 378-394.	2002-2005	USA	Less than 170,000 + data from NIBRS on hate crime cases	National Crime Victimization Survey (NCVS)	1.232.743	Racial hate crime	Influence of victim's race on reporting and difference between reporting racial/non-racial hate crimes	The HCSA defines hate crime as offenses " that manifest evidence of prejudice based on race, religion, disability, sexual orientation, or ethnicity, including where appropriate the crimes of murder, non-negligent manslaughter; forcible rape; aggravated assault, simple assault, intimidation; arson; and destruction, damage or vandalism of property" (28 USC § 534). (p. 391)
--	-----------	-----	---	--	-----------	-------------------	--	---

Bijlage 3. Interviewprotocollen (hoofdstuk 3)

Bijlage 3.1. Interviewprotocol politie en OM

Interviewprotocol politie en OM

Geïnterviewde bedanken voor deelname.

Vragen of hij/zij bezwaar heeft tegen het maken van opnames. Benadruk dat deze enkel zijn om de uitwerking van de interviews te vergemakkelijken.

De antwoorden in het rapport blijven anoniem, maar er zal wel een lijst worden opgenomen met daarin de functies van de geïnterviewden.

Het interview duurt ongeveer 60 minuten. Het derde deel van de vragenlijst is grotendeels facultatief. Dit deel zullen we enkel behandelen indien we voldoende tijd hebben.

In dit onderzoek staan enkel commune delicten die worden gepleegd met een discriminatiemotief (CODIS-feiten) centraal, zoals vernieling of mishandeling met antisemitische of antimoslim motieven en agressie jegens LGBTI+. "Pure" discriminatie valt buiten het bereik van deze studie.

Indien u een vraag niet weet of niet kunt beantwoorden, dan is dat geen probleem.

Inleiding

In opdracht van het WODC zijn we momenteel bezig met een onderzoek naar speciale behoeften van slachtoffers van *hate crime* ten aanzien van het strafproces en slachtofferhulp. Buitenlands onderzoek heeft namelijk aangetoond dat slachtoffers van *hate crime* andere problemen ervaren binnen het strafproces dan slachtoffers van misdrijven zonder discriminatie-aspect. Zo doen *hate crime* slachtoffers bijvoorbeeld minder snel aangifte, hebben ze minder toegang tot allerlei voorzieningen en wordt het discriminatie-aspect van het misdrijf soms niet (h)erkend door medewerkers binnen de strafrechtsketen. Ook de verschillende discriminatiegronden kunnen hierbij een rol spelen. Sommige LGBTI+ slachtoffers doen bijvoorbeeld geen aangifte uit schaamte of uit angst tijdens de strafprocedure te worden *ge-out* en zijn slachtoffers met een verstandelijke beperking mogelijk bang niet te worden geloofd of begrepen. Als gevolg van deze problemen zijn *hate crime* slachtoffers gemiddeld minder tevreden met het strafrechtssysteem.

Het doel van dit interview is — kort gezegd — om in kaart te brengen welke exacte knelpunten slachtoffers van *hate crime* ervaren tijdens de verschillende fasen van het Nederlandse strafproces, welke (extra) slachtofferrechten en voorzieningen er binnen het strafproces voor *hate crime* slachtoffers bestaan en of het gevoerde beleid aan de behoeften van de slachtoffers voldoet. Indien we voldoende tijd overhouden, bespreken we tevens enkele speciale rechten en voorzieningen uit buitenlandse rechtssystemen, om te zien of dergelijke rechten en voorzieningen ook in het Nederlandse systeem van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn.

Vragen

Voordat we beginnen met het interview zou ik u willen vragen naar uw ervaring met *hate crime* slachtoffers binnen het strafrechtstelsel.

Deel I. Knelpunten en behoeften *hate crime* slachtoffers

In het eerste deel proberen we te inventariseren welke knelpunten slachtoffers van *hate crime* ervaren met het strafproces en welke behoeften ze in dat verband hebben.

Knelpunten ten aanzien van de aangiftebereidheid

- 1) Uit de literatuur blijkt dat er sprake is van een lage aangiftebereidheid onder *hate crime* slachtoffers. Wat zijn volgens u de belangrijkste redenen voor *hate crime* slachtoffers om geen aangifte te doen van het incident?
- 2) Zijn er volgens u ook specifieke redenen waarom de verschillende groepen *hate crime* slachtoffers mogelijk afzien van het doen van aangifte? Differentieer hierbij naar:
 - a. Ras
 - b. Godsdienst of levensovertuiging
 - c. Seksuele gerichtheid
 - d. Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap
 - e. Genderidentiteit
- 3) Welke groep is volgens u het meest terughoudend in het doen van aangifte van *hate crime*? En is er binnen die groep mogelijk nog een onderscheid te maken (bijvoorbeeld verschillen tussen Islamieten en Joden binnen de categorie 'godsdienst')?

Knelpunten ten aanzien van de strafprocedure (inclusief aangifte) en de hulpverlening

- 4) Indien *hate crime* slachtoffers wel kiezen om melding te maken of aangifte te doen, tegen welke knelpunten lopen zij vervolgens aan in het strafproces?
 - a. Tijdens het vooronderzoek (melding en aangifte inbegrepen)?
 - b. Tijdens de zitting?
 - c. Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening?
- 5) Zijn er ten aanzien van het vooronderzoek, de zitting of de slachtofferhulpverlening ook nog speciale knelpunten die enkel voor bepaalde groepen *hate crime* slachtoffers gelden? Differentieer hierbij weer naar:
 - a. Ras
 - b. Godsdienst of levensovertuiging
 - c. Seksuele gerichtheid
 - d. Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap
 - e. Genderidentiteit

Behoeften *hate crime* slachtoffers

- 6) Wat zijn volgens u de (speciale) behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* slachtoffers ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp? Maak hierbij een onderscheid naar:
 - a. De aangiftebereidheid
 - b. Het vooronderzoek (melding en aangifte inbegrepen)
 - c. De zitting
 - d. De slachtofferhulpverlening

- 7) In hoeverre stellen bovengenoemde slachtofferbehoeften bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers 1) bij het vooronderzoek (melding en aangifte inbegrepen), 2) de zitting en 3) het bieden van slachtofferhulp?

Deel II. Speciale rechten *hate crime* slachtoffers

In dit tweede deel proberen we in kaart te brengen welke speciale procedurele rechten *hate crime* slachtoffers in Nederland momenteel hebben. Ook proberen we te achterhalen of deze rechten aansluiten bij de behoeften van *hate crime* slachtoffers.

- 1) Op welke manier wordt een *hate crime* zaak bij de politie en het OM opgepakt?
 - a. Hoe wordt een discriminatie-aspect herkend? Indien het slachtoffer dit niet zelf aangeeft, wordt er bij bepaalde groepen of bepaalde signalen naar gevraagd?
 - b. Worden *hate crimes* altijd geormerkt (door het toevoegen van een discriminatiecode aan een algemeen delict)?
 - c. Wordt de melder – indien de melding niet tot een aangifte leidt – zoveel mogelijk doorverwezen naar een antidiscriminatievoorziening?
 - d. Is er speciale aandacht voor het terugkoppelen van zaak-specifieke informatie in dit soort zaken?
 - e. Wordt er met een speciaal *hate crime* protocol gewerkt?

- 2) Hoe zit het met de professionalisering van agenten en officieren van justitie op dit gebied?
 - a. Krijgen alle agenten en officieren van justitie training in *hate crime* en *hate crime* slachtofferschap?
 - b. Zijn dit verplichte cursussen of op vrijwillige basis?
 - c. Gelden ze enkel voor nieuwe of gespecialiseerde agenten en officieren van justitie of voor iedereen?
 - d. Wordt er in dit soort zaken altijd gewerkt met gespecialiseerde *hate crime* agenten of officieren van justitie? Zo ja, wanneer worden zij ingeschakeld en wat is hun taak?

- 3) Wordt er geïnvesteerd in het aanhalen van de banden met bepaalde gemeenschappen om zo bijvoorbeeld het vertrouwen van *hate crime* slachtoffers te winnen?
 - a. Zo ja, welke en hoe?

- 4) Op het gebied van slachtofferrechten en -voorzieningen, waarin verschilt een *hate crime* zaak nog meer van een algemeen delict zonder discriminatie-aspect? Krijgen *hate crime* slachtoffers extra rechten of voorzieningen die “reguliere” slachtoffers niet krijgen?

- a. Wordt voor wat betreft de speciale slachtoffervoorzieningen en –rechten ook nog gedifferentieerd naar discriminatiegrond?
- 5) Worden alle speciale slachtofferrechten ook precies conform de regels of het protocol toegepast in de praktijk?
 - a. Zo nee, wat zijn de knelpunten?
 - 6) Sinds juni 2018 worden alle slachtoffers in het kader van de Individuele Beoordeling structureel gescreend op hun beschermingsbehoeften, waarbij slachtoffers van *hate crime* automatisch worden gezien als kwetsbaar.
 - a. Wat zijn de eerste ervaringen met deze screening?
 - b. In hoeverre voorzien volgens u de inventarisatie van de kwetsbaarheid en de daarop volgende beschermingsmaatregelen²¹⁸ in de speciale behoeften van *hate crime* slachtoffers?
 - 7) Sluit het huidige arsenaal aan (speciale) slachtofferrechten volgens u aan bij de specifieke behoeften van *hate crime* slachtoffers en worden ze als toereikend ervaren?
 - a. Zo nee, wat zijn de lacunes?
 - 8) Wat beschouwt u als *best practices* op het gebied van speciale rechten van en voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers?

Deel III. Speciale rechten en voorzieningen uit het buitenland [facultatief]

Hieronder staan enkele rechten of voorzieningen opgesomd waar *hate crime* slachtoffers in buitenlandse rechtssystemen gebruik van kunnen maken.

[indien er voldoende tijd is]

- 1) Zou u kort kunnen reageren op de (on)wenselijkheid van toepassing van deze maatregelen in het Nederlandse strafproces?
- 2) En zou u een top-3 kunnen samenstellen van rechten en voorzieningen die volgens u prioriteit dienen te krijgen? [NB de respondent mag eventueel ook andere voorzieningen of rechten noemen die volgens hem/haar prioriteit dienen te krijgen]

[indien er onvoldoende tijd is]

- 1) Zou u een top-3 kunnen samenstellen van rechten en voorzieningen die volgens u prioriteit dienen te krijgen? [NB de respondent mag eventueel ook andere voorzieningen of rechten noemen die volgens hem/haar prioriteit dienen te krijgen]
- 2) Bent u het eens met de stelling dat de mogelijkheid tot slachtoffer-dader *mediation* in dit soort zaken zou moeten worden aangeboden of gestimuleerd? En zou *mediation* wat u betreft zelfs de voorkeur genieten boven strafvervolging?

²¹⁸ Er kunnen verschillende maatregelen worden genomen die vallen in de hoofdcategorieën: 1) aanvullende informatieve of voorlichting aan het slachtoffer; 2) afscherming persoonsgegevens; 3) bijzondere omstandigheden van verhoor; 4) fysieke beschermingsmaatregelen; 5) persoonlijke overdracht aan politiecollega; 6) persoonlijke overdracht extern.

Op het niveau van de politie:

- Een zaak kan al worden geormerkt als *hate crime* enkel op basis van de perceptie van het slachtoffer of de perceptie van iemand anders. Het slachtoffer hoeft deze perceptie niet te bewijzen en diens perceptie wordt bij aangifte ook niet betwist.
- Ook aangiften van niet-strafbare *hate incidenten* dienen te worden geregistreerd en slachtoffers van dergelijke incidenten dienen te worden doorverwezen naar gepaste instanties (bijvoorbeeld antidiscriminatievoorziening).
- Indien er sprake is van *hate crime* op basis van meerdere discriminatiegronden (bijvoorbeeld ras en seksuele gerichtheid) dienen alle gronden te worden geregistreerd.
- Ook relevante belangenorganisaties (NGO's) mogen aangifte doen om het individuele slachtoffer te ontlasten. [*in NL mag nu enkel de werkgever als derde partij aangifte doen*]
- Er moet extra aandacht zijn voor vertrouwelijkheid en de geheimhouding van de identiteit van het slachtoffer (bijvoorbeeld bij LGBTI+). Indien vrienden of familie op de hoogte worden gebracht van het misdrijf dient er bijvoorbeeld niet verwezen te worden naar het discriminatie-aspect.
- In geval van aangiftes of meldingen *hate crime* dient de politie ook altijd te onderzoeken of er t.a.v. het slachtoffer of de verdachte al eerder vergelijkbare incidenten hebben voorgedaan.
- *Hate crime* meldingen of aangiften dienen in beginsel niet telefonisch te worden afgehandeld, maar persoonlijk, tenzij slachtoffer de voorkeur geeft aan telefonische aangifte.
- Er dient een interne database te worden aangelegd waarin agenten hun kennis van een bepaalde gemeenschap, taal of hobby op vrijwillige basis delen. In het geval van een *hate crime* kan via deze database een geschikte agent worden gevonden die eventueel kan helpen (bijvoorbeeld om het vertrouwen van het slachtoffer te winnen).
- *Hate crime* slachtoffers dienen sneller dan "reguliere" slachtoffers bepaalde zaakspecifieke informatie te krijgen.
- *Hate crime* slachtoffers hebben recht op één contactpersoon binnen de politie gedurende het strafproces.
- Slachtoffers mogen vragen om door een agent van hetzelfde (of juist het andere) geslacht te worden ondervraagd of fysiek onderzocht.
- Dergelijke zaken worden bij voorkeur behandeld door gespecialiseerde agenten.
- *Hate crime* slachtoffers zouden preventie-advies moeten krijgen van een gespecialiseerde agent.
- Er dient meer aandacht te worden besteed aan een empathische en respectvolle eerste reactie vanuit de politie.

- Indien het slachtoffer de aangifte wil intrekken, moet de politie onderzoeken waarom het slachtoffer dat wil (bijvoorbeeld vanwege intimidatie).
- De politie zou meer en intensiever contact met bepaalde gemeenschappen moeten zoeken. Bijvoorbeeld door het instellen van onafhankelijke adviesgroepen of door het betrekken van leden van de gemeenschap bij *hate crime* trainingen voor politie en justitie.

Op het niveau van het OM:

- *Hate crime* slachtoffers mogen het spreekrecht uitoefenen, ongeacht de ernst van het onderliggende misdrijf [NB in NL momenteel bijvoorbeeld niet mogelijk in het geval van eenvoudige mishandeling of vernieling].
- In *hate crime* zaken zou er vanuit de getroffen gemeenschap ook een *Community Impact Statement* mogen worden voorgelezen ter zitting om de impact van het delict op de gemeenschap voor het voetlicht te brengen.
- De mogelijkheid tot slachtoffer-dader *mediation* zou moeten worden aangeboden of zelfs gestimuleerd. Soms verdient *mediation* zelfs de voorkeur boven strafvervolgning.
- Alle *hate crime* zaken worden geleid door een gespecialiseerde officier van justitie.
- Indien er sprake is van *hate crime* op basis van meerdere discriminatiegronden (bijvoorbeeld ras en seksuele gerichtheid) kan er eventueel een nog hogere straf worden geëist.

Afsluiting

Dit was het interview.

Vragen of hij/zij er bezwaar tegen heeft dat wij eventueel nog contact opnemen, indien er bij het uitwerken van de interviews nog onduidelijkheden zijn.

Heeft u misschien nog vragen of opmerkingen?

Nogmaals hartelijk dank voor uw medewerking!

Interviewprotocol godsdienst of levensovertuiging

Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn we momenteel bezig met een onderzoek naar speciale behoeften van slachtoffers van *hate crime* ten aanzien van het strafproces en slachtofferhulp. Buitenlands onderzoek heeft namelijk aangetoond dat slachtoffers van *hate crime* andere problemen ervaren binnen het strafproces dan slachtoffers van misdrijven zonder discriminatie-aspect. Zo doen *hate crime* slachtoffers bijvoorbeeld minder snel aangifte, hebben ze minder toegang tot allerlei voorzieningen en wordt het discriminatie-aspect van het misdrijf soms niet herkend door medewerkers binnen de strafrechtsketen. Ook de verschillende discriminatiegronden kunnen hierbij een rol spelen. Sommige slachtoffers met een religieuze achtergrond doen bijvoorbeeld geen aangifte uit wantrouwen voor de politie. Als gevolg van deze problemen zijn *hate crime* slachtoffers gemiddeld minder tevreden met het strafrechtssysteem.

Het doel van dit interview is — kort gezegd — om in kaart te brengen welke exacte knelpunten slachtoffers van *hate crime* op basis van religieuze motieven ervaren tijdens de verschillende fasen van het Nederlandse strafproces, welke (extra) slachtofferrechten en voorzieningen er binnen het strafproces voor *hate crime* slachtoffers bestaan en of de bestaande rechten en voorzieningen aan de behoeften van de slachtoffers voldoen. Tevens bespreken we enkele speciale rechten en voorzieningen uit buitenlandse rechtssystemen, om te zien of dergelijke rechten en voorzieningen ook in het Nederlandse systeem van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn.

Vragen

Voordat we beginnen met het interview zou ik graag eerst willen inventariseren hoeveel ervaring of kennis u heeft van de ervaringen van *hate crime* slachtoffers met het strafrechtssysteem.

- Heeft u hier zelf ervaring mee gehad of heeft u hier over gehoord via verhalen van leden aangesloten bij uw organisatie, dan wel vrienden of kennissen uit uw gemeenschap (of beide)?
 - Indien dat laatste, hoeveel personen heeft u hier – bij benadering – over gehoord?
- Heeft u eerder juridische kennis of kennis van de praktijk (of beide)?

Deel I. Knelpunten en behoeften *hate crime* slachtoffers

²¹⁹ Ter illustratie is het protocol weergegeven dat is gebruikt tijdens de interviews met organisaties die de een gemeenschap met een bepaalde godsdienst of levensovertuiging vertegenwoordigen. De geïnterviewden vanuit andere gemeenschappen werden geïnterviewd aan de hand van hetzelfde protocol, zij het dat de terminologie was toegespitst op de specifieke gemeenschap die de geïnterviewde vertegenwoordigd.

In het eerste deel proberen we te inventariseren welke knelpunten slachtoffers van *hate crime* gebaseerd op religieuze gronden ervaren met het strafproces en welke behoeften ze in dat verband hebben.

Knelpunten ten aanzien van de aangiftebereidheid

- 8) Uit de literatuur blijkt dat er sprake is van een lage aangiftebereidheid onder *hate crime* slachtoffers. Wat zijn volgens u de belangrijkste redenen voor *hate crime* slachtoffers van racisme om geen aangifte te doen van het incident?
- 9) Is er binnen de groep slachtoffers van religieuze *hate crime* mogelijk nog een onderscheid te maken? [bijvoorbeeld verschillen tussen slachtofferschap op basis van Islam, Joods of Christelijk geloof]

Knelpunten ten aanzien van de strafprocedure (inclusief aangifte) en de hulpverlening

- 10) Indien slachtoffers van religieuze *hate crime* wel kiezen om aangifte te doen, tegen welke knelpunten lopen zij vervolgens aan in het strafproces?
 - a. Tijdens het vooronderzoek (melding en aangifte inbegrepen)?
 - b. Tijdens de zitting?
 - c. Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening?
- 11) Is er binnen de groep slachtoffers van religieuze *hate crime* mogelijk nog een onderscheid te maken ten aanzien van de eerdergenoemde knelpunten tijdens het strafproces (inclusief aangifte)?
- 12) Wat zijn volgens u de behoeften van slachtoffers van religieuze *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp? Maak hierbij een onderscheid naar:
 - a. Het vooronderzoek (melding en aangifte inbegrepen)
 - b. De zitting
 - c. De slachtofferhulpverlening
- 13) In hoeverre stellen bovengenoemde slachtofferbehoeften bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij 1) het vooronderzoek (melding en aangifte inbegrepen), 2) de zitting en 3) het bieden van slachtofferhulp? Met andere woorden, hoe zouden bepaalde knelpunten voorafgaand aan of tijdens het strafproces volgens u kunnen worden weggenomen?

Deel II. Speciale rechten *hate crime* slachtoffers

In dit tweede deel bespreken we welke speciale procedurele rechten *hate crime* slachtoffers in Nederland momenteel hebben. Ook proberen we te achterhalen of deze rechten aansluiten bij de behoeften van slachtoffers van religieuze *hate crime* en of ze als toereikend worden ervaren.

- 9) Slachtoffers van *hate crime* gebaseerd op hun seksuele geaardheid of genderidentiteit kunnen in contact komen met 'Roze in Blauw'. Deze agenten zijn zelf bijvoorbeeld ook homo- of biseksueel. Ze bieden een luisterend oor, verwijzen door, bemiddelen en ondersteunen hen die melding of aangifte willen doen van incidenten

gebaseerd op de seksuele geaardheid of genderidentiteit van het slachtoffer. In hoeverre zou een voorziening als 'Roze in Blauw', maar dan speciaal voor slachtoffers van religieuze *hate crimes*, voorzien in de behoeften van deze slachtoffers?

- 10) Er is ook aandacht voor de goede informatievoorziening voor slachtoffers van *hate crime*. Zo dient de politie het slachtoffer door te verwijzen naar een antidiscriminatievoorziening indien de melding niet tot een aangifte leidt; worden de slachtoffers periodiek bericht over hun zaak indien het OM voor de behandeling langer dan drie maanden nodig heeft en worden slachtoffers schriftelijk op de hoogte gebracht van een sepot-beslissing en de motivering van deze beslissing. In hoeverre voorzien deze informatierechten in de behoeften van de slachtoffers?
- 11) Sinds juni 2018 worden alle slachtoffers die aangifte willen doen structureel gescreend op hun beschermingsbehoeften, waarbij slachtoffers van *hate crime* automatisch worden gezien als kwetsbaar. Deze screening wordt ook wel de Individuele Beoordeling genoemd. Er kunnen verschillende maatregelen worden genomen, die vallen in de volgende hoofdcategorieën:
- Aanvullende informatie of voorlichting aan het slachtoffer
 - Afscherming persoonsgegevens
(*persoonsgegevens weglaten uit aangifte; ergens anders domicilie kiezen; aangifte door werkgever in plaats van slachtoffer; beperkt anonieme aangifte*)
 - Bijzondere omstandigheden van verhoor
(*bijstand tijdens verhoor door advocaat, of andere persoon naar keuze; verhoor door persoon van bepaald geslacht*)
 - Fysieke beschermingsmaatregelen
(*gebieds- en contactverboden; afspraak op locatie; stelsel bewaken en beveiligen*)
 - Persoonlijke overdracht aan politiecollega
(*gespecialiseerde agent*)
 - Tijdens de zitting
(*vermijden oogcontact verdachte en slachtoffer (screens), getuigen via communicatiemiddelen; zitting achter gesloten deuren; geen nodeloze vragen over privéleven*)

In hoeverre voorzien bovenstaande beschermingsmaatregelen in de behoeften van slachtoffers van religieuze *hate crime*?

- 12) Slachtoffers van *hate crime* kunnen ter ondersteuning bij de verwerking van het delict of het wegnemen van angst worden geholpen door Slachtofferhulp Nederland of een antidiscriminatievoorziening. In hoeverre voorziet de hulp geboden door deze instanties in de behoeften van slachtoffers van religieuze *hate crime*?
- 13) Worden de huidige mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict door slachtoffers van religieuze *hate crime* als toereikend ervaren?
- Zo nee, wat zijn de lacunes?
- 14) Wat beschouwt u als *best practices* op het gebied van speciale rechten van en voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers?

Deel III. Speciale rechten en voorzieningen uit het buitenland *[facultatief]*

Hieronder staan enkele rechten of voorzieningen opgesomd waar *hate crime* slachtoffers in buitenlandse rechtssystemen gebruik van kunnen maken.

[indien er voldoende tijd is]

- 3) Zou u kort kunnen reageren op de (on)wenselijkheid van toepassing van deze maatregelen in het Nederlandse strafproces?
- 4) En zou u een top-3 kunnen samenstellen van rechten en voorzieningen die volgens u prioriteit dienen te krijgen? *[NB de respondent mag eventueel ook andere voorzieningen of rechten noemen die volgens hem/haar prioriteit dienen te krijgen]*

[indien er onvoldoende tijd is]

- 3) Zou u een top-3 kunnen samenstellen van rechten en voorzieningen die volgens u prioriteit dienen te krijgen? *[NB de respondent mag eventueel ook andere voorzieningen of rechten noemen die volgens hem/haar prioriteit dienen te krijgen]*
- 4) Bent u het eens met de stelling dat de mogelijkheid tot slachtoffer-dader *mediation* in dit soort zaken zou moeten worden aangeboden of gestimuleerd? En zou *mediation* wat u betreft zelfs de voorkeur genieten boven strafvervolging?

Op het niveau van de politie:

- Een zaak kan al worden geormerkt als *hate crime* enkel op basis van de perceptie van het slachtoffer of de perceptie van iemand anders. Het slachtoffer hoeft deze perceptie niet te bewijzen en diens perceptie wordt bij aangifte ook niet betwist.
- Ook aangiften van niet-strafbare *hate incidenten* dienen te worden geregistreerd en slachtoffers van dergelijke incidenten dienen te worden doorverwezen naar gepaste instanties (bijvoorbeeld antidiscrimatievoorziening).
- Ook relevante belangenorganisaties mogen aangifte doen om het individuele slachtoffer te ontlasten. *[NB in NL mag nu enkel de werkgever als derde partij aangifte doen].*
- Er moet extra aandacht zijn voor vertrouwelijkheid en de geheimhouding van de identiteit van het slachtoffer. Indien vrienden of familie op de hoogte worden gebracht van het misdrijf dient er bijvoorbeeld niet verwezen te worden naar het discriminatie-aspect.
- In geval van aangiftes of meldingen *hate crime* dient de politie ook altijd te onderzoeken of er t.a.v. het slachtoffer of de verdachte al eerder vergelijkbare incidenten hebben voorgedaan.
- *Hate crime* meldingen of aangiften dienen in beginsel niet telefonisch te worden afgehandeld, maar persoonlijk, tenzij slachtoffer de voorkeur geeft aan telefonische aangifte.

- *Hate crime* slachtoffers dienen sneller dan “reguliere” slachtoffers bepaalde zaak-specifieke informatie te krijgen.
- Er dient meer aandacht te worden besteed aan een empathische en respectvolle eerste reactie vanuit de politie.
- Er dient een interne database te worden aangelegd waarin agenten hun kennis van een bepaalde gemeenschap, taal of hobby op vrijwillige basis delen. In het geval van een *hate crime* kan via deze database een geschikte agent worden gevonden die eventueel kan helpen (bijvoorbeeld om het vertrouwen van het slachtoffer te winnen).
- Dergelijke zaken worden bij voorkeur behandeld door gespecialiseerde agenten
- *Hate crime* slachtoffers hebben recht op één contactpersoon binnen de politie gedurende het strafproces.
- Slachtoffers mogen vragen om door een agent van hetzelfde (of juist het andere) geslacht te worden ondervraagd of fysiek onderzocht.
- *Hate crime* slachtoffers zouden preventie-advies moeten krijgen van een gespecialiseerde agent.
- De politie zou meer en intensiever contact met bepaalde gemeenschappen moeten zoeken. Bijvoorbeeld door het instellen van onafhankelijke adviesgroepen of door het betrekken van leden van de gemeenschap bij *hate crime* trainingen voor politie en justitie.

Op het niveau van het OM:

- *Hate crime* slachtoffers mogen het spreekrecht uitoefenen. Dit betekent dat het slachtoffer tijdens de zitting mag praten over de impact van het misdrijf, de feitelijke toedracht en de gewenste straf, ongeacht de ernst van het onderliggende misdrijf [*NB in Nederland is dit momenteel niet mogelijk in het geval van eenvoudige mishandeling of vernieling*].
- In *hate crime* zaken zou er vanuit de getroffen gemeenschap ook een *Community Impact Statement* mogen worden voorgelezen ter zitting om de impact van het delict op de gemeenschap voor het voetlicht te brengen.
- De mogelijkheid tot slachtoffer-dader *mediation* zou moeten worden aangeboden of zelfs gestimuleerd. Soms verdient *mediation* zelfs de voorkeur boven strafvervolgning.
- Alle *hate crime* zaken worden geleid door een gespecialiseerde officier van justitie.

Bijlage 4. Survey EU lidstaten (hoofdstuk 4)

Special rights and services for hate crime victims within the criminal procedure

(SURVEY)

A hate crime can be defined as: “(A) any criminal offence, including offences against persons or property, where the victim, premises, or the target of the offence are selected because of their real or perceived connection, attachment, affiliation, support or membership of a group as defined in Part B; (B) a group may be based upon a characteristic common to its members, such as real or perceived race, national or ethnic origin, language, color, religion, sex, age, mental or physical disability, sexual orientation or other similar factor” (source: Office for Democratic Institutions and Human Rights).

Empirical evidence suggests that hate crime victims involved in a criminal procedure experience difficulties that are different from problems encountered by other victims. Hate crime victims are, for instance, less willing to report the crime or they cannot access special services available to them. In addition, criminal justice authorities sometimes fail to recognize the crime as a hate crime or they do not acknowledge its seriousness. As a consequence, hate crime victims are generally less satisfied with the criminal justice system.

The different discriminatory motives can also influence the specific problems an individual victim encounters. A homosexual victim, for instance, can shy away from reporting the crime out of fear of being outed due to his involvement in the criminal procedure. Victims with mental disabilities, on the other hand, can meet with insensitivity or ignorance on the part of criminal justice authorities.

Some criminal justice systems are trying to address the problems of hate crime victims by providing special measures and services to them within the context of the criminal procedure. The Dutch Ministry of Justice and Security has commissioned Maastricht University to conduct a comparative study into this matter. The goal of this study is to see if the criminal procedures of the 28 EU Member States provide special services to hate crime victims in order to meet their distinctive needs.

We would like to ask your help in getting information about your country’s approach to adult hate crime victims within the criminal procedure. Below, you can find a survey of 12 questions (9 of which multiple choice). It will take approximately 25-30 minutes to fill out the survey. Your name will be enlisted as a national expert in the final report (unless you wish to remain anonymous) and you will receive a link to the final report afterwards.

Are you willing to participate in this survey, if possible within 2-3 weeks?

Your help is greatly appreciated!

Questions

- 1) National definitions of the concept 'hate crime' can differ. If available, could you provide us with the national (legal) definition of hate crime?

Click or tap here to enter text.

- 2) Which discriminatory grounds are covered by this definition? *(if covered, please, tick the box after the discriminatory ground)*

Discriminatory ground		Discriminatory ground	
Race	<input type="checkbox"/>	Religion	<input type="checkbox"/>
National or ethnic origin	<input type="checkbox"/>	Sex	<input type="checkbox"/>
Language	<input type="checkbox"/>	Age	<input type="checkbox"/>
Color	<input type="checkbox"/>	Mental or physical disability	<input type="checkbox"/>
Sexual orientation	<input type="checkbox"/>	Gender identity	<input type="checkbox"/>
Other ground... <i>(please elaborate)</i>	Click or tap here to enter text.		

3) Please, fill out the following table to indicate how the discriminatory motive is taken into account when investigating, prosecuting and punishing hate crimes.

	True for all hate crimes	True for some hate crimes	Not true	I don't know	<i>[room for elaboration]</i>
Investigation / prosecution					
Hate crimes are investigated and prosecuted more actively than "regular" crimes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Hate crimes are dealt with by specialized police officers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Hate crimes have to be registered carefully and earmarked in police registration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
When there is sufficient evidence, hate crimes have to be prosecuted (no discretionary power to dismiss cases)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Hate crimes are prosecuted by specialized prosecutors	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
The discriminatory motive is taken into account in another manner, namely....	Click or tap here to enter text.				
Punishment					
Hate crimes are aggravated offences, meaning that the law prescribes a higher penalty	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Hate crimes carry higher penalties based on sentencing guidelines	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Hate crimes are excluded from penal victim-offender mediation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
The discriminatory motive is taken into account in another manner, namely....	Click or tap here to enter text.				

- 4) Please fill out the table below, regarding procedural rights for hate crime victims during the pre-trial phase. We would like to know whether *all* hate crime victims benefit from these services or whether they are only available to *certain* hate crime victims. (*please elaborate*)

Do (hate crime) victims have the right ...	Yes, <u>all</u> hate crime victims have this right	Yes, <u>some</u> hate crime victims have this right	No, this is not a right of hate crime victims	I don't know	<i>[room for elaboration]</i>
Pre-trial phase					
... to report the crime online?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to have the crime reported by third parties (e.g., NGO or employer)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to have their contact details kept out of the report?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to choose domicile at the police station?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to be individually assessed to see if they have special protection needs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to be interviewed by the same police officers (in case of multiple interviews)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to contact police officers who share the same characteristic as the victim (e.g., also LGBTQI+)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to receive particular support during interviewing/reporting?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to receive additional general information (e.g., on specialized support services)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to be kept informed of the developments in their case more frequently or more in-depth than "regular" victims?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to be referred to specialized anti-discrimination services or victim support organisations?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Other rights, namely...	Click or tap here to enter text.				

- 5) We are interested to learn whether the procedural rights mentioned in the table above are exclusively available for hate crime victims, or whether other victims (e.g., victims of serious crimes without discriminatory motive) can benefit from these rights as well. Could you write an [X] in the table above in the column that reads *[room for elaboration]* if the procedural right is only available for hate crime victims and not for other victims.

- 6) Please fill out the table below, regarding procedural rights for hate crime victims during the trial phase. Again, we would like to know whether *all* victims of hate crime benefit from these services or whether they are only available to *some* hate crime victims. *(please elaborate)*

Do (hate crime) victims have the right	Yes, <u>all</u> <u>hate crime</u> victims have this right	Yes, <u>some</u> <u>hate crime</u> victims have this right	No, this is not a right of (hate crime) victims	I don't know	<i>[room for elaboration]</i>
Trial phase					
... to not be asked irrelevant questions involving their private life?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to avoid eye contact with the suspect with the help of screens?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to testify via video conferencing?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to have the trial be held <i>in camera</i> ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to make a Victim Impact Statement?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
... to receive particular support during trial?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Other rights, namely...	Click or tap here to enter text.				

- 7) Again, we are interested to learn whether the procedural rights mentioned in the table above are exclusively available for hate crime victims, or whether other victims (e.g., victims of serious crimes without discriminatory motive) can profit from these rights as well. Could you write an [X] in the table above in the column that reads *[room for elaboration]* if the procedural right is only available for hate crime victims and not for other victims.

- 8) Is there a special National Plan or policy in place that aims to address hate crime victimization?
- No, there is no special National Plan or policy in place
 - Yes, there is a special National Plan or policy in place, but this information is not available online
 - Yes, there is a special National Plan or policy in place, and more information can be found on the following website...

[URL website containing information on National Plan or policy. If available, preferably in English]
 Click or tap here to enter text.

9) Adequate training of criminal justice authorities is often an important aspect to guarantee the correct implementation of victims' rights in practice. Do police officers and public prosecutors receive training and guidance in how to deal with hate crimes and hate crime victims? *(multiple answers possible)*

	Receive compulsory training on hate crimes	Can take elective courses on hate crimes	There is no special training on hate crimes	I don't know	<i>[Room for elaboration]</i>
All police officers...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
New police officers...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Specialized police officers...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
All public prosecutors...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
New public prosecutors...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Specialized public prosecutors...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

10) What do you consider best practices in dealing with hate crime victims within the criminal procedure?

Click or tap here to enter text.

11) What (remaining) problems do you signal in your country when it comes to hate crime victims within the criminal procedure?

Click or tap here to enter text.

12) What country were you reporting on?

Click or tap here to enter text.

End of the survey

You have now reached the end of the survey.

If you wish to have your name included in the report, please write down your name and affiliation below.

.....

If you wish to receive a link to the final report, please write down your e-mail address below

.....

After all responses have been analyzed, the results will be sent to you.

Thank you again for your contribution!

Bijlage 5. Nationale definities van hate crime (hoofdstuk 4)

	Definition of hate crime
Austria	<p>The Austrian crime recording system does not use the term hate crime. Instead, certain forms of hate crime are recorded as ‘politically motivated crime – right wing extremism’ under the Austrian crime recording system. The cases recorded are further broken down into five categories, i.e. right-wing extremist, xenophobic/racist, islamophobic, anti-Semitic and unspecified or other acts, for which yearly statistics are publicly provided. There is no public information on the exact definition of the categories. As an example, homophobic acts are not recorded as politically motivated crime – right-wing extremism. Bias motivations like homophobia, misogyny, against disabilities etc. are neither flagged nor monitored and, assumingly, hardly ever identified.</p> <p>Hate crime bias motivations under Austrian criminal law are punished as aggravating circumstances when assessing the sentence. The hate crime motives are embedded in a non-exhaustive list of aggravating circumstances. The list also contains other characteristics than the strands currently monitored by the police. For example, practitioners report the occurrence of homophobic crimes in the justice system. Whether the homophobic motivation in these cases was only identified at the prosecution stage or whether the police admittedly identified and investigated the motivation but does not record it in the statistics is unclear.</p> <p>Under Austrian law it is an aggravating factor if the perpetrator acts out of racist, xenophobic or other particularly reprehensible motives, especially such, which are directed against a group or member of such a group defined by existing or missing characteristics of race, skin color, language, religion or ideology, nationality, origin or national or ethnic background, sex, physical or mental disabilities, age or sexual orientation, explicitly because of their affiliation to this group. While the applicability of aggravating circumstances does not compulsively lead to an obligation of the court to impose higher sentences, they must be taken into account. The court sets the penalty within the range provided by law and by, amongst other aspects, taking into account the mitigating and aggravating circumstances of the individual case. In particular, under the Austrian system the prosecution may not request a specific penalty. However, both the prosecution (as an alternative to the indictment) and the court (as an alternative to the conviction/acquittal) may offer community measures. In addition, there exist specific offences criminalizing incitement to hatred/hate speech and the National Socialism Prohibition Act 1947.</p>
Belgium	<p>Een hate crime is een misdrijf waarbij één van de drijfveren van de misdaad of het wanbedrijf bestaat uit haat tegen, misprijzen van of vijandigheid tegen een persoon wegens een beschermd kenmerk.</p> <p>Er wordt in strafverzwaringen voorzien voor hate crimes die verband houden met voyeurisme, aanranding van de eerbaarheid en verkrachting (art. 377bis Sw.), schuldig verzuim (art. 422quater Sw.), aanslag op de persoonlijke vrijheid en op de onschendbaarheid van de woning gepleegd door bijzondere personen (art. 438bis Sw.), belaging (art. 442ter Sw.), aanranding van de eer of de goede naam van personen (art. 453bis Sw.), brandstichting (art. 514bis Sw.), vernieling van bouwwerken, stoommachines en telegraaf toestellen (art. 525bis Sw.), vernieling en beschadiging van eetwaren, koopwaren of andere roerende eigendommen (art. 532bis Sw.) en graffiti en beschadiging van onroerende eigendommen (art. 534quater Sw.). De strafverzwaringen zijn telkens facultatief en betreffen de criteria uit de Antiracismewet, de criteria uit de Antidiscriminatie wet en het criterium ‘geslacht’.</p> <p>Daarnaast wordt in strafverzwaringen voorzien voor doodslag, slagen en verwondingen en toedienen (evenals poging tot toedienen) van stoffen die de dood kunnen veroorzaken of de gezondheid zwaar kunnen schaden (art. 405quater Sw.). De strafverzwaringen zijn sinds 2013 verplicht en betreffen de criteria uit de Antiracismewet, de criteria uit de</p>

	<p>Antidiscriminatiewet, het criterium ‘geslacht’ en sinds 2013 het criterium ‘geslachtsverandering’.</p> <p>De beschermde criteria uit de Antiracismewet zijn : nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.</p> <p>De beschermde criteria uit de Antidiscriminatiewet zijn : leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap of sociale afkomst.</p>
Bulgaria	<p>Bulgarian criminal law has tackled hate crime to a limited extent. There are only around three ‘typical’ hate crimes in the Criminal Code – ‘preaching and inciting towards discrimination, violence or hate, based on race, nationality or ethnicity through word, print or other media, through electronic information systems or otherwise’, ‘committing violence against someone or damaging their property due to their race, nationality, ethnicity, religion or political beliefs’ and ‘participating in a crowd gathered for attacking groups, individual citizens or their property due to their nationality, ethnicity or race’, while racist and xenophobic motives are aggravating circumstances for murder and bodily injury.</p>
Cyprus	<p>-Cypriot Penal Law: Art. 35A “Bias motive The Court, within its competence to impose a punishment, may take into account, as an aggravating factor the bias motive against a group of persons which is identified on the ground of its race, colour, ethnic or national origin, religious or other beliefs, descent, sexual orientation or gender identity”.</p> <p>Art. 47- Incitement to hostility among the communities or the religious groups</p> <p>Art. 51 A- Causing the residents to actions of violence against each other or to mutual hatred or creating a climate of intolerance</p> <p>- Article 3 of the Law 134 (I) 2011 Regarding the Combatting of Certain Forms and Expressions of Racism and Xenophobia by means of criminal law:</p> <p>Public incitement to violence or hatred directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin;</p> <p>Public condonement, denial or grossly trivialising crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes as defined in Articles 6, 7 and 8 of the Statute of the International Criminal Court, directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group;</p>
Czech Republic	<p>There is no legal definition of hate crime. The Czech state however use the concept of political extremism that is sometimes used instead of hate crime concept. These notions are not synonymous however. Whereas political extremism is oriented on the perpetrators who follows some antidemocratic program, hate crime is rather concerning the motive of offender, based on prejudices. In practice, this preference leads to the condition when non-extremist hate crime offenders are not seen as real hate crime offenders, which then leads to the qualification that does not use the hate motive. For the position of hate motive within the Czech criminal law, see Chapter 2 of this monograph: https://www.in-ius.cz/dwn/prirucka-sz/lhc-national-report-aj-web.pdf</p>
Denmark	<p>According to par. 81, no 6 it is an aggravating circumstance if the crime has been committed because of the ethnic background, faith, sexual orientation or the like of the victim</p>

Finland	<p>Section 5 of Chapter 6 of the Finish Criminal Code (CC) sets out a general aggravating circumstance for offences motivated by the victim’s race, colour, descent, national or ethnic origin, religion or belief, sexual orientation or disability, or by similar grounds. In addition, there are a number of substantive offences that include bias motivation as an element of their definition:</p> <p>Chapter 11 CC sets out the offence of ethnic agitation, which consists in spreading or making available to the public an expression of opinion or another message whereby a certain group is threatened, defamed or insulted on grounds of its race, skin colour, birth status, national or ethnic origin, religion or belief, sexual orientation or disability or a comparable ground (section 10); and of aggravated ethnic agitation, which applies when these actions include an element of incitement or enticement to serious violence, to murder, to manslaughter with terrorist intent or to crimes against humanity or war crimes (section 10a).</p> <p>Chapter 11 CC further includes the offence of discrimination, which is committed by any person who in his or her trade or profession, service of the general public, exercise of official authority or other public function or in the arrangement of a public amusement or meeting, without a justified reason refuses someone service, or entry, or places someone in a clearly unequal or otherwise essentially inferior position owing to his or her race, national or ethnic origin, skin colour, language, sex, age, family ties, sexual preference, inheritance, disability or state of health, or religion, political opinion, political or industrial activity or another comparable circumstance (section 11).</p> <p>Chapter 47 CC sets out two specific discrimination offences in the context of employment and access to employment: work discrimination (section 3) and extortionate work discrimination (section 3a), which applies when the discrimination is produced by taking advantage of the job applicant’s or the employee’s economic or other distress, dependent position, lack of understanding, thoughtlessness or ignorance. The protected discrimination grounds are the same as in Chapter 11 CC.</p>
France	<p>En France, le concept de “crime de haine” n’est pas juridique en lui-même, il est néanmoins fréquemment utilisé pour désigner l’ensemble des infractions de presse réprimant les discours haineux et les infractions de droit commun aggravées par les circonstances d’appartenance à une race, une religion, une ethnie, une nation ou de commission des faits en raison du sexe, de l’orientation sexuelle ou identité de genre, supposée de la victime, s’agissant des comportements haineux.</p>
Germany	<p>This is a controversial term as practitioners, both local and international, have a different understanding of how this should be defined. We understand hate crime in our project Prejudice-Related Crime as a particularly severe form of discrimination where individuals become a victim of a criminal offence based on personal characteristics of a minority group.</p>
Greece	<p>Article 81A of the Penal Code “Crime with racist characteristics”: If the circumstances indicate that an offense has been committed due to the victim’s race, color, national or ethnic origin, descent, religion, disability, sexual orientation, gender identity or sex characteristics, the penalty frame is as follows:</p> <p>(a) In the case of a misdemeanor punished by imprisonment of up to one (1) year, the lower limit of the penalty shall be increased to six (6) months and the upper limit shall be increased to two (2) years. In other cases of misconduct, the lower limit of penalty is increased by one (1) year.</p> <p>(b) In the case of a felony, the prescribed penalty framework is set at five (5) to ten (10) years, the lower limit of penalty is increased by two (2) years. In other cases of felony, the lower limit of penalty is increased by three (3) years.</p> <p>(c) In the case of a criminal offense punishable by a fine, the lower limit shall be doubled. In the case of conversion of the imprisonment imposed above, the amount of the conversion may not be less than twice the threshold of the conversion amount foreseen.</p>
Hungary	<p>There’s a separate crime called „Violence against a member of a community”, the relevant provision reads as follows:</p> <p>The Hungarian Criminal Code (Act of C of 2012), Article 216 “(1) If someone shows</p>

	<p>such provocatively anti-social behaviour towards another person because of his or her membership or perceived membership in a national, ethnic, racial or religious group, or in other social groups, particularly because of his or her disability, gender identity or sexual orientation, which is capable of inciting alarm in the member of the given group, he or she shall be punished with a maximum of three years of imprisonment for committing a felony. (2) If someone ill-treats another person or constrains another person with force or threat to do, not to do, or to endure something because of his or her membership or perceived membership in a national, ethnic, racial or religious group, or in other social groups, particularly because of his or her disability, gender identity or sexual orientation, he or she shall be punished with one to five years of imprisonment.” Article 216 (3) provides for a higher sentence (2 to 8 years of imprisonment) if the acts above are committed in a group, armed, etc. According to Article 216 (4), preparation for the criminal offence “violence against a member of a community” may be punished with a maximum of 2 years of imprisonment.</p> <p>Provisions of the Criminal Code on manslaughter (Art 160), physical assault (Art 164), violation of personal liberty (Art 194), defamation (Art 226), unlawful detention (Art 304) indicate base motives as aggravating circumstances. This might include also bias motivation.</p>
Ireland	There is no national legal definition of hate crime in an Irish context.
Italy	<p>Until 2018, the Italian Penal Code did not provide any official definition of hate crime and the existing legislation was limited to Law no. 205/1993 (so called Mancino Law). With Legislative Decree no 21/2018, (in force since April 6, 2018) the provisions of Mancino Law have been transposed, with few minor changes, into the Penal Code. To this purpose, the Legislative Decree no 21/2018 introduced a new section (Section I-bis “Crimes Against Equality”) in the part of the Penal Code dealing with “Crimes Against the Person”, and, more specifically, in the sub-part concerning “Crimes Against Individual Liberty”. This new section consists of two articles: 604-bis and 604-ter. The substantive provisions introduced by article 604-bis punish: (a) racist propaganda, (b) the commission, or the incitement to commit discriminatory acts, or acts of violence, against people belonging to a different national, ethnic, racial or religious group, and (c) the establishment of associations and organizations with the purpose of inciting to discrimination or violence based on the same grounds. A more severe penalty applies if these acts are based on the denial, serious minimisation or apologia of the Holocaust, or on the denial, serious minimisation or apologia of acts of genocide, crimes against humanity, and war crimes as defined by articles 6, 7 and 8 of the Statute of the International Criminal Court. As in the Mancino Law, however, no reference is made to sexual orientation and gender identity as a relevant ground with regard to hate crimes. Art. 604-ter imposes a general penalty enhancement for every crime motivated by hate or by a discriminatory intent (except for crimes already punished with a life sentence). However, also in this case, penalty enhancements apply only to discrimination and hate motivated by bias on the grounds of race, ethnicity, nationality or religion.</p>
Latvia	<p>The term 'hate crime' is not defined in the national law. Latvian hate crime legislation is comprised of several articles in the Criminal Law: Section 48 (It includes general penalty enhancement – aggravating circumstances clause), Section 78 (Triggering of National, Ethnic and Racial Hatred) and Section 150 (Incitement of Social Hatred and Enmity). See. https://likumi.lv/ta/en/id/88966-the-criminal-law</p>
Lithuania	<p>General Prosecutor’s methodical guidelines for the organisation, management and performance characteristics of pre-trial investigations of offenses committed on racial, nationalistic, xenophobic, homophobic or other discriminative grounds (2009) states that acts committed against individuals, society or property are classified as a specific category of criminal offenses, such as hate crime, if they are motivated by the offender's prior negative attitudes towards a particular individual or group of people based on</p>

	<p>following grounds: racial, ethnic, ethnic, religious, sexual orientation, age, social status, disability, beliefs or views.</p> <p>Current version of Criminal code of the Republic of Lithuania states that a person who publicly ridicules, expresses contempt for, urges hatred of or incites discrimination against a group of persons or a person belonging thereto on grounds of age, sex, sexual orientation, disability, race, nationality, language, descent, social status, faith, convictions or views shall be punished by a fine or by restriction of liberty or by arrest or by a custodial sentence for a term of up to two years (Art 170.2)</p>
Malta	<p>Under Maltese law there is no specific legal definition of hate crime, however Article 83B of the Criminal Code is an aggravating circumstance provision that is applicable to all criminal offences. This Article reads as follows:</p> <p>“The punishment established for any offence shall be increased by one to two degrees when the offence is aggravated or motivated, wholly or in part by hatred against a person or a group, on the grounds of gender, gender identity, sexual orientation, race, colour, language, national or ethnic origin, citizenship, religion or belief or political or other opinion within the meaning of sub-articles (3) to (6),both inclusive, of article 222A”.</p> <p>In addition, Article 222A sub-articles (3) to (6) state the following:</p> <p>“(3) An offence is aggravated or motivated on grounds of gender, gender identity, sexual orientation, race, colour, language, national or ethnic origin, citizenship, religion or belief or political or other opinion if:</p> <p>(a) at the time of committing the offence, or immediately before or after the commission of the offence, the offender demonstrates towards the victim of the offence hostility, aversion or contempt based on the victim’s membership (or presumed membership) of a group, denoting a particular gender, gender identity, sexual orientation, race, colour, language, national or ethnic origin, citizenship, religion or belief or political or other opinion; or</p> <p>(b) the offence is motivated, wholly or partly, by hostility, aversion or contempt towards members of a group as referred to in paragraph (a).</p> <p>(4) In sub-article (3)(a):</p> <p>"membership", in relation to a group, includes association with members of that group;</p> <p>"presumed" means presumed by the offender.</p> <p>(5) It is immaterial for the purposes of sub-article (3)(a) or (b) whether or not the offender’s hostility is also based, to any extent, on any other factor not mentioned in that those paragraphs.</p> <p>(6) In this article: "racial group" means a group of persons defined by reference to race, descent, colour, nationality(including citizenship) or ethnic or national origins;</p> <p>"religious group" means a group of persons defined by reference to religious belief or lack of religious belief</p> <p>In addition, there are specific penalty aggravations on the same grounds as 83B under the following:</p> <p>Article 222A(1) relating to those offences pertaining to wilful offences against the person, which include bodily harm; grievous bodily harm; grievous bodily harm with arms proper, etc; other cases of grievous bodily harm; grievous bodily harm from which death ensues and slight bodily harm.</p> <p>Article 251D relating to threats, private violence and harassment, which include threats by means of writings; blackmail; private violence; harassment; stalking; causing others to fear that violence will be used against them; and stalking involving fear of violence, serious alarm or distress.</p> <p>Article 325A relating to crimes against public safety, and of injury to property, which include causing explosion likely to endanger life or property; in those cases where death results from such explosion, discharge of lethal devices likely to endanger life or property, arson endangering life, arson to the common danger and arson of vineyards,</p>

	destruction by the springing of a mine, and spoil, damage or injury to any property belonging to any other person.
Poland	<p>There is currently no statutory definition. The crime, which is colloquially referred to, is reconstructed, among others based:</p> <p>Art. 119 § 1 Criminal code (as to the use of a punishable threat related to race, national or ethnic origin, religion or non-denominations and political affiliation); Art. 256 § 1 C.c. (regarding public incitement to hatred based on race, national or ethnic origin, denomination or non-denominations); Art. 257 C.c. (regarding public insults due to the above mentioned features).</p>
Portugal	<p>In Portugal, there is no legal definition of hate crime. Instead, the criminal offences committed with a bias motive are framed within the Portuguese Criminal Code (hereinafter, CC) in distinct ways.</p> <p>Article 240.º, paragraph 1 of the CC criminalizes discrimination and incitement to hatred and violence. According to this provision, anyone who establishes an organisation or engages in organised propaganda activities which incite or encourage discrimination, hatred or violence against a person or group of persons because of their race, colour, ethnic or national origin, religion, sex, sexual orientation, gender or physical or mental disability, is punished with one to eight years of jail sentence, as well as anyone who assists such organisations and/or activities, including through their financing.</p> <p>For its turn, Article 240.º, paragraph 2 punishes, with six months to five years of jail sentence, anyone who by publicly condoning, denying or grossly trivialising crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provokes acts of violence against a person or group of persons because of their race, colour, ethnic or national origin, ancestry, religion, sex, sexual orientation, gender identity or physical or mental disability; - Libels a person or group of persons on account of their race, colour, ethnic or national origin, ancestry, religion, sex, sexual orientation, gender identity or physical or mental disability; - Threaten a person or group of people because of their race, colour, ethnic or national origin, ancestry, religion, sex, sexual orientation, gender identity or physical or mental disability; or - Incites violence or hatred against a person or group of persons on account of their race, colour, ethnic or national origin, descent, religion, sex, sexual orientation, gender identity or physical or mental disability. <p>Moreover, the CC attributes criminal importance to hate in certain circumstances. First, according with Article 132.º, paragraph 2, f, when an homicide is motivated by racial, religious, political, ethnic or national origin, sex, sexual orientation or gender identity hatred, it is punished more severely (twelve to twenty five years of jail sentence) than if no such motivation was present – simple homicide (“homicídio simples”), punished with eight to sixteen years of jail sentence. The same is true for the crime of serious physical injuries according to Article 145.º of the CC.</p> <p>In the second place, according to Article 155.º of the CC, the crimes of threat, coercion, stalking, forced marriage, are considered aggravated offences when they were motivated by racial, religious, political, ethnic or national origin, sex, sexual orientation or gender identity hatred.</p> <p>Finally, it is possible for the judge, according to Article 71.º, paragraph 2, c), of the CC, to consider the biased motive which lead to the commission of a criminal offence as a factor to increase the defendant’s jail sentence – which is called an aggravating circumstance.</p> <p>In conclusion, there is no established legal definition of hate crime in the Portuguese legal framework. Nonetheless, criminal relevance is given to hate in certain circumstances and in different manners, as explained above.</p>

Slovenia	<p>The Slovenian Criminal Code contains no definition of a hate crime nor does it explicitly define a bias motive hatred or intolerance towards specific persons or groups as an aggravating circumstance for sentencing. Article 49 of the Criminal Code on general sentencing rules states that motive represents a circumstance influencing the severity of the sentence, however, no distinctions between different motives for whichever offence are made. Basing a more severe sentence on a hateful motive (if recognized as such at all) is therefore placed at the complete discretion of the prosecutor's suggestion and the court's decision. There is no systemic recording of crimes based on bias (or any other) motive nor is there any disaggregated data on protected grounds of either victims or perpetrators of any criminal offence. Such data would have to be gathered, if given access to it, by manually scanning relevant police records, indictments or judgments. ECRI has in its reports called upon the Slovenian authorities to adopt criminal law provisions expressly considering racist motivation as an aggravating circumstance for any offence. In addition, it recommended that the specific motive is recorded in relation to the criminal offences involving violation of equality or public incitement to hatred, violence or intolerance. At the time of this writing, steps towards implementing these recommendations have not yet been taken by the Government.</p>
Spain	<p>In Spain there is not a legal definition of Hate crime in criminal code. The Hate crime acts are part of the non-discrimination principles: Organic Law 10/1995, of 23 November, on the Criminal Code (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal) Art. 314 – Employment and discrimination. This is a regulation against discrimination based on sexual preference and sexual identity, among other reasons, in work and employment. Art. 510 – Hate Speech. This is a regulation against hate speech based on sexuality, orientation or sexual identity, among other reasons. Art. 511 and 512 – Discrimination in services. These articles regulate discrimination in services based on sexuality, orientation or sexual identity, among other reasons. Art. 510.2. A– The following persons shall be punished with a prison sentence of six months to two years and a fine: (1) those who injure the dignity of others through actions that involve humiliation, contempt or discredit, based on sexual orientation or identity, among other reasons; or (2) those who produce, develop or possess, with the aim of distributing, facilitating access to third parties, distributing, disseminating or selling writings or any other kind of material or format that based on its content could be injurious to the dignity of others. Art. 515.4 –Those actions that promote discrimination, hate or violence against persons, groups or associations based on their ideology, religion or belief, on their members or any of them belonging to an ethnic group, race or nation, on their gender, sexual preference, family situation, illness or handicap, or incite to do so. Point 4 of article 22 defines aggravating circumstances: “Committing the offence for racist or anti-Semitic reasons, or another kind of discrimination related to ideology, religion or belief of the victim, ethnicity, race or nation to which he belongs, his gender, sexual orientation or identity, illness suffered or disability”. The penal code uses the term “gender-based” from the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in order to open the concept of gender beyond a relationship between a woman and a man in domestic life. (Treaty No.210 - Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence)</p>
Sweden	<p>There is no legal definition of hate crime in the Swedish Penal Code, and there is no specific offense called hate crime. There are, however, other offences that cover such situations: Agitation against a national or ethnic group and Unlawful discrimination. Regarding all offences, such as assault, harassment, unlawful threats etc. where a motive for the crime was to aggrieve a person, ethnic group or some other similar group of people by reason of race, colour, national or ethnic origin, religious belief, sexual orientation, transgender identity or expression or other similar circumstance (see Chapter 29, Section 2, paragraph 7 of the Penal Code), it is possible for the court to increase</p>

	prison sentences or fines, if it can be determined that a bias motive was present in the offence.
--	---