DISCRIMINATIEASPECT ALS STRAFVERZWARENDE OMSTANDIGHEID

Cijfers en praktijkervaringen

Peter Kruize en Paul Gruter
met medewerking van
Teddy van Suchtelen

DISCRIMINATIEASPECT ALS STRAFVERZWARENDE OMSTANDIGHEID

Cijfers en praktijkervaringen

Peter Kruize en Paul Gruter
met medewerking van Teddy van Suchtelen

DISCRIMINATIEASPECT ALS STRAFVERZWARENDE OMSTANDIGHEID
Cijfers en praktijkervaringen

Auteurs
Peter Kruize
Paul Gruter

Met medewerking van
Teddy van Suchtelen

In opdracht van
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Omslagillustratie
Foto: Piqsels.com/nl (gratis stop foto nr. 22)

ISBN 978-94-91534-17-1

©2020 WODC, Den Haag. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk is vermeld.

Vooraf

We hebben dit onderzoek kunnen doen dankzij de hulp (van medewerkers) van diverse instanties, te weten de politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak. Voor dit onderzoek heeft de politie ons de Excelbestanden met zaken die voorkomen op de discriminatieoverzichten in de jaren 2015 t/m 2018 ter beschikking gesteld. Deze gegevens zijn vervolgens automatisch gekoppeld aan gegevens van het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak door de Fact Factory van het Parket-Generaal.

Het LECD, ondergebracht bij het arrondissementsparket Amsterdam, is behulpzaam geweest bij het aanschrijven van discriminatieofficieren in het land. Deze zelfde rol is vervuld door de Raad voor de Rechtspraak ten aanzien van het rekruteren van rechters voor een interview.

Teddy van Suchtelen heeft gezocht naar uitspraken over discriminatiezaken op rechtspraak.nl en zij heeft tevens geselecteerde rechtszittingen bijgewoond. De selectie voor deze zittingen is mogelijk geweest, omdat we gedurende vier maanden toegang hebben gekregen tot de perslijsten die zicht geven op rechtszaken die op de rol staan.

We danken iedereen die een bijdrage heeft geleverd bij het aanleveren van relevante schriftelijke informatie en iedereen die tijd heeft ingeruimd om ons middels een interview deelgenoot te maken van de eigen praktijkervaringen het thema van onderzoek betreffende.

Tot slot danken we de leden van de begeleidingscommissie[1] onder voorzitterschap van Martin Moerings voor hun vele nuttige suggesties en de prettige samenwerking.

Amsterdam,
15 april 2020

Peter Kruize
Paul Gruter

[1] Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

Inhoud

Vooraf **4**
Afkortingen / begrippen verklaard **8**
Samenvatting **9**

1 Inleiding **18**
1.1 Discriminatie en het strafrecht 19
1.2 Strafverzwarende omstandigheden 22
1.3 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen 23
1.4 Methoden van onderzoek 25
1.4.1 Deskresearch 25
1.4.2 Registeronderzoek 26
1.4.3 Interviews 26
1.4.4 Bijwonen rechtszittingen 28
1.5 Leeswijzer 29

2 Registratie van discriminatiezaken **30**
2.1 Geregistreerde discriminatiezaken bij de politie 30
2.2 Registratie van discriminatie bij de politie in perspectief 34
2.3 Monitorfunctie van de politieoverzichten 36
2.4 Instroom van discriminatiezaken bij het Openbaar Ministerie 37
2.5 Inzicht in discriminatiezaken op basis van politie- en OM-registraties? 38

3. Inzicht in discriminatiezaken **40**
3.1 Discriminatie geregistreerd bij de politie (2015 t/m 2018) 40
3.1.1 Reguliere discriminatie-incidenten 41
3.1.2 Discriminatie-incidenten werknemers met een publieke taak 42
3.2 Discriminatie geregistreerd bij het Openbaar Ministerie (2015 t/m 2018) 43
3.2.1 Specifieke discriminatiefeiten 44

3.2.2 CODIS-feiten 46
3.3 Discriminatiezaken bij politie en OM in samenspraak (2017 en 2018) 47
3.3.1 Zaken met een verdachte 47
3.3.2 Geregistreerd in BVH onder de vlag van discriminatie 49
3.3.3 Afdoening van verdachten (volgens BOSZ) 50
3.3.4 Koppeling politie-incidenten met verdachte aan OM-administratie 51
3.4 Gebrekkige registratie of verschil van inzicht over wat een CODIS-feit is 55
3.5 Grotere mate van overeenstemming tussen politie- en OM-medewerkers 58
3.6 Factoren van invloed op het meegeven van de classificatie discriminatie 59
3.7 Verschil van visie en administratieve verwarring 61

4 Discriminatieaspect als strafverzwaring 64
4.1 Afhandeling van CODIS-feiten volgens de Aanwijzing discriminatie 65
4.2 Afdoening van CODIS-feiten 67
4.1.1 CODIS-feiten afgedaan met een sepot 70
4.2.2 CODIS-feiten afgedaan met een strafbeschikking 71
4.2.3 CODIS-feiten afgedaan met een dagvaarding 72
4.2.4 De strafeis van de officier – op basis van de interviews 75
4.2.5 De strafeis van de officier – op basis van gevonden/bijgewoonde strafzaken 76
4.2.6 Oordeel van de rechter over het discriminatieaspect – de interviews 81
4.2.7 Oordeel van de rechter over het discriminatieaspect – de strafzaken 85
4.3 Afdoening van niet (h)erkende CODIS-feiten 88
4.3.1 Registeronderzoek 88
4.3.2 Uitspraken op rechtspraak.nl 90
4.3.3 Bijgewoonde rechtszaken 95
4.4 Discriminatieaspect als strafverzwaring? 98

5 Aandacht voor het discriminatieaspect 100
5.1 Vergelijking met het onderzoek uit 2015 100
5.1.1 Registratie bij de politie 100
5.1.2 Instroom bij het Openbaar Ministerie 101
5.1.3 Registratie bij het OM 101

5.1.4 Meewegen van discriminatieaspect in de strafeis 102
5.1.5 Rechters over het discriminatieaspect 103
5.2 Beleidsinitiatieven 103
5.3 Wettelijke verankering van discriminatieaspect als strafverzwarend element 106

6 Conclusies 108
6.1 Specifieke discriminatie (onderzoeksvraag 1) 108
6.2 Commune delicten met een discriminatieaspect (onderzoeksvraag 2) 109
6.3 Niet als CODIS-feit geregistreerd bij het OM (onderzoeksvraag 3) 111
6.4 De afdoening van CODIS-feiten en het meewegen van het discriminatieaspect (onderzoeksvragen 4 t/m 6) 113
6.5 Vergelijking met de periode 2010 t/m 2013 (onderzoeksvraag 7) 116
6.6 Effect van beleidsintensiveringen (onderzoeksvraag 8) 117
6.7 Mogelijke verdere beleidsintensiveringen (onderzoeksvraag 9) 117

Summary 120

Geraadpleegde literatuur 126

Bijlage 1 Begeleidingscommissie 128
Bijlage 2 Variabelen gekoppeld bestand 129
Bijlage 3 Respondenten interviews 130

Afkortingen / begrippen verklaard

Afkorting / Begrip	Omschrijving
ADV	Antidiscriminatievoorziening
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
Boa	Bijzondere opsporingsambtenaar
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken (Intern sturingssysteem van de politie waaruit af te lezen is welke actie er op zaken is genomen)
BVH	Basis Voorziening Handhaving (registratiesysteem voor de basispolitiezorg waarin alle mutaties zijn terug te lezen; landelijk ingevoerd in de loop van 2009)
CERD	International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination
CODIS	Commune delicten met een discriminatoir aspect. Ofwel, gewone delicten (belediging, vernieling et cetera) waarbij discriminatie op de achtergrond vaak als motief mee speelt.
COMPAS	Computersysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratie Systeem
Fact Factory	Afdeling binnen het Parket-Generaal ter ondersteuning van de kwaliteit en beschikbaarheid van de informatievoorziening voor het College en de concerndirecteuren.
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (Computersysteem Openbaar Ministerie)
LECD	Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
LHBT	Lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender
MiND	Meldpunt internet Discriminatie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
RDO	Regionaal Discriminatie Overleg
Specifieke discriminatie	Zaken waar de discriminatieartikelen 137c e.v. en 429quater Sr op van toepassing zijn.
Sr	Wetboek van Strafrecht
TOM	Taakstraf Openbaar Ministerie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Zo Simpel, Spoedig, Samen, Selectief, Slachtoffergericht en Samenlevingsgericht Mogelijk zaken afdoen
ZM	Zittende Magistratuur

Samenvatting

De minister van Justitie en Veiligheid heeft de Kamer een onderzoek toegezegd waarin getracht wordt inzicht te verschaffen in de mate waarin de beleidsintensiveringen van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het goed toepassen van de huidige strafverzwaringsgrond bij delicten met een discriminatieaspect. Daarbij zal ook worden bezien of er andere beleidsintensiveringen denkbaar zijn om de huidige werkwijze te verbeteren.

In de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht zijn de grondvormen van discriminatie strafbaar gesteld, namelijk het in het openbaar beledigen wegens het behoren tot een bepaalde groep (art. 137c), het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (art. 137d) in het openbaar maken, toezenden en verspreiden van uitlatingen die een groep mensen beledigen (art. 137e); hiertoe behoren ook voorwerpen zoals boeken, tijdschriften, afbeeldingen en beeld- en geluidsdragers die mensen beledigen; deelnemen aan en steunen van discriminatoire activiteiten (art. 137f) en beroepsmatige discriminatie (als misdrijf art. 137g en als overtreding art. 429quater). Daarnaast kennen we echter zogenaamde commune delicten met een discriminatieaspect. Deze vorm van discriminatie is niet als zodanig in de strafwet verankerd, maar kan als motief of aanleiding meespelen bij een commuun delict. Wel wordt specifiek aandacht gevestigd op deze delicten in beleidsregels van het Openbaar Ministerie. In de huidige Aanwijzing Discriminatie (2018A009) worden commune delicten met een discriminatieaspect – afgekort tot CODIS-feiten – als volgt omschreven:

> Het gaat dan bijvoorbeeld om delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, bedreiging, opruiing, vernieling, brandstichting of doodslag waarbij een discriminatieaspect ex artikel 137c Sr als motief of aanleiding heeft gespeeld, of gebruikt is om het delict indringender te plegen. Ook als het discriminatieaspect is gelegen in een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht wordt dit beschouwd als een commuun delict met discriminatieaspect.

Het doel van het onderzoek is om na te gaan in hoeverre de beleidsintensiveringen in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie sinds 2015 hebben bijgedragen aan het intensiever betrekken van een discriminatieaspect bij de strafeis en straftoemeting en de inzichtelijkheid daarvan. Met de resultaten van het onderzoek wordt bezien in hoeverre er aanleiding is een discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid op te nemen in de wet.

Er zijn negen onderzoeksvragen gesteld. In deze samenvatting geven we zowel de vragen als de gevonden antwoorden hierop weer. Voordat we daar toe overgaan, staan we eerst kort stil bij de benutte onderzoeksmethoden, te weten: deskresearch, registeronderzoek, interviews en het bijwonen van rechtszittingen.

A. **Deskresearch.** Hierbij is met name gebruik gemaakt van de jaarlijkse publicaties van de politie en het Openbaar Ministerie op het gebied van discriminatie, respectievelijk Discriminatiecijfers en Cijfers in Beeld. Daarnaast zijn 63 uitspraken, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl bestudeerd.
B. **Registeronderzoek.** De discriminatieoverzichten van de politie voor de jaren 2017 en 2018 zijn gekoppeld aan gegevens van het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht met behulp van het procesverbaalnummer. Op die wijze is nagegaan welke zaken van de discriminatieoverzichten van de politie bij het Openbaar Ministerie instromen als specifieke discriminatiefeiten of CODIS-feiten. Tevens heeft het Openbaar Ministerie een bestand van alle ingestroomde discriminatiefeiten (specifiek en CODIS) ter beschikking gesteld.
C. **Interviews.** Er zijn twee interviews bij de politie gehouden en er zijn elf (assistent) officieren van justitie geïnterviewd, werkzaam bij acht van de tien arrondissementsparketten. Tot slot zijn zes rechters, werkzaam bij vijf rechtbanken geïnterviewd. De interviews zijn deels face-to-face en deels telefonisch gehouden.
D. **Bijwonen rechtszittingen.** We hebben negen rechtszittingen bijgewoond. Deze zittingen hebben zich afgespeeld in Dordrecht (twee zittingen), Rotterdam (drie zittingen), Den Haag (twee zittingen), Haarlem en Amsterdam. De zitting in Amsterdam is een zitting geweest van een meervoudige strafkamer; bij de overige zaken betreft het politierechterzittingen.

Een deel van de strafbare discriminatie dat bij de politie wordt aangegeven/gemeld is herkenbaar in het registratiesysteem BVH aan de hand van de code F50. De politie zoekt aanvullend in BVH aan de hand van steekwoorden (query's) naar discriminatiezaken en deze overzichten worden handmatig opgeschoond door materiedeskundigen. Een deel van de zaken met een (mogelijk) discriminatieaspect worden echter niet door de query's gevangen en die zien we dus niet terug in de discriminatieoverzichten van de politie. Zaken waarbij een of meer verdachten in beeld zijn gekomen, stromen in principe in bij het Openbaar Ministerie. Het 'discriminatielabel' van de politie speelt echter geen rol bij het toekennen van de classificatie Discriminatie bij het Openbaar Ministerie. Een zaak die niet door de query's van de politie is opgepikt, kan echter wel worden geregistreerd met de classificatie Discriminatie bij het Openbaar Ministerie.

Specifieke discriminatie

Onderzoeksvraag 1: Hoeveel van de door de politie geregistreerde specifieke discriminatiezaken in de jaren 2015 t/m 2018 hebben een vervolg gekregen in de vorm van een OM-afdoening of een gerechtelijke afdoening? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij?

Hoeveel specifieke discriminatiezaken er bij de politie worden geregistreerd kan niet worden vastgesteld, omdat de aard van de politieadministratie ons niet in staat stelt een onderscheid te maken tussen specifieke discriminatiezaken en zaken met een discriminatieaspect. Wel weten we hoeveel specifieke discriminatiefeiten er bij het Openbaar Ministerie zijn ingestroomd in de jaren 2015 t/m 2018. Er zijn in totaal 532 specifieke discriminatiefeiten ingestroomd in de periode 2015 t/m 2018 met een respectievelijke verdeling over deze vier jaren die als volgt is: 142, 163, 144 en 83 feiten.

Het gaat bij specifieke discriminatiefeiten met name om groepsbelediging (art. 137c Sr). In de jaren 2015 t/m 2018 is ongeveer 80 procent van de ingestroomde discriminatiefeiten geregistreerd onder dit artikel. Ongeveer de helft van de specifieke discriminatiefeiten wordt door het Openbaar Ministerie afgedaan met een dagvaarding in de periode 2015 t/m 2018. De verdeling fluctueert per jaar.

Commune delicten met een discriminatieaspect

Onderzoeksvraag 2: Hoeveel van de door de politie in de jaren 2015 t/m 2018 geregistreerde commune delicten met een discriminatieaspect stromen in bij het OM en worden als CODIS-feit geregistreerd? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij?

Hoeveel commune delicten met een discriminatieaspect er bij de politie worden geregistreerd kan om dezelfde reden als genoemd bij de specifieke discriminatiezaken niet worden vastgesteld. Er zijn in totaal 901 CODIS-feiten ingestroomd bij het Openbaar Ministerie in de periode 2015 t/m 2018 met een respectievelijke verdeling per jaar die als volgt is: 168, 232, 189 en 312 feiten. Bij CODIS-feiten is ook vastgelegd bij welk commuun delict er sprake is van een discriminatieaspect. Het gaat meestal om een belediging (artikel 266/267 Sr), gevolgd door de delicten bedreiging, geweld en vernieling.

Niet als CODIS-feit geregistreerd bij het OM

Onderzoeksvraag 3: Wat zijn de redenen dat door de politie geregistreerde commune delicten met een discriminatieaspect die instromen bij het OM niet als CODIS-feit worden geregistreerd?

Er zijn heel veel zaken van de discriminatieoverzichten van de politie die niet de classificatie Discriminatie krijgen bij het Openbaar Ministerie. Het registeronderzoek laat zien dat ongeveer 5 procent van ingestroomde feiten (nadat de specifieke discriminatiefeiten er uit zijn gefilterd) die op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomen, als CODIS-feit worden geregistreerd in de administratie van het Openbaar Ministerie.

Er zijn twee hoofdverklaringen voor dit grote verschil. Enerzijds zijn er forse verschillen in opvatting over wat nu als commune delict met een discriminatieaspect moet worden gezien. Anderzijds laat de registratie bij het OM te wensen over. Ook al bestaat er een verschil van mening over wat nu een commuun delict met een discriminatieaspect behelst, er wordt ook met regelmaat simpelweg geen classificatie Discriminatie in het systeem meegegeven.

We hebben onderzocht welke factoren van invloed zijn op het al dan niet toekennen van het CODIS-label in de OM-administratie. We zien dan dat een strafbaar feit eerder als CODIS-feit wordt gelabeld in het arrondissement Amsterdam (de thuisbasis van het Landelijke Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie) dan in de rest van het land. Of daarbij het feit is ingestroomd via de ZSM-tafel maakt niet uit voor het toekennen van de classificatie CODIS. Feiten die betrekking hebben op belediging (artikel 266/267 Sr) worden bij het Openbaar Ministerie vaker als CO-

DIS-feit geclassificeerd als het *geen* werknemer met een publieke taak betreft. Of het een gerechtelijke of buitengerechtelijke afdoening betreft maakt niet uit voor het CODIS-label, maar een sepot leidt minder vaak tot het voorzien van het feit met de classificatie discriminatie. Als het discriminatie op grond van ras betreft, is de kans groter dat het label CODIS wordt toegekend dan wanneer er sprake is van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid of antisemitisme.

De afdoening van CODIS-feiten en het meewegen van het discriminatieaspect

Onderzoeksvraag 4: Hoeveel CODIS-feiten heeft het OM afgedaan met een strafbeschikking en in hoeverre kan worden gedocumenteerd dat het discriminatieaspect is meegewogen in de hoogte van de strafbeschikking? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij? Wat zijn redenen om het discriminatieaspect niet mee te wegen in de strafbeschikking?

Onderzoeksvraag 5: Hoeveel CODIS-feiten zijn voor de rechter gebracht? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij? En in hoeverre kan worden gedocumenteerd dat het discriminatieaspect is meegewogen in de strafeis? Wat zijn redenen om het discriminatieaspect niet mee te wegen in de strafeis?

Onderzoeksvraag 6: Op welke wijze wordt in de het requisitoir aandacht besteed aan het discriminatieaspect? En, hoe weegt de rechter dit aspect mee bij de uiteindelijke uitspraak?

Als een zaak door de politie wordt ingestuurd naar het Openbaar Ministerie dan legt het OM de zaak vast met een verdachte als registratie-eenheid, waarbij een verdachte van meerdere feiten kan worden verdacht. In ons onderzoek hebben we 3.540 verdachten gevolgd die naar het OM zijn ingestuurd voor een zaak die op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomt. Hiervan zijn 190 verdachten (5,4 procent) bij het OM geregistreerd voor een of meer CODIS-feiten. Daarnaast zijn er 95 verdachten (2,7 procent) geregistreerd voor een of meer specifieke discriminatiefeiten. En er zijn twaalf verdachten (0,3 procent) geregistreerd voor zowel CODIS als specifieke discriminatie feiten. Tot slot zijn de meeste verdachten, namelijk 3.243 (91,6 procent), bij het OM geregistreerd zonder dat het label discriminatie aan een feit is toegekend, terwijl ze dat label wel hebben op de politieoverzichten.

Afdoening CODIS-feiten

De 190 verdachten zijn verdacht van 233 CODIS-feiten. Van negen feiten is de afdoening nog onbekend. Een kwart van de feiten is afgedaan met een sepot, veelal wegens gebrek aan bewijs. Van de overige feiten is 14 procent in eerste aanleg afgedaan met een strafbeschikking (24 feiten), maar daar is bij zeven feiten verzet tegen aangetekend en is de zaak alsnog aan de rechter voorgelegd. Een ruime meerderheid van de CODIS-feiten is aan de rechter voorgelegd. Als we sepots buiten beschouwing laten dan is 83 procent van de CODIS-feiten door het OM afgedaan door middel van een dagvaarding (en 2 procent is gevoegd)

De officieren van justitie geven in de interviews aan dat er voor dagvaarden wordt gekozen als er sprake is van een (relatief) zware zaak. Ook de houding van de verdachte (wel of niet bekennen) en het slachtoffer (al dan niet bereid tot een gesprek) spelen een rol hierbij. Sommige officieren noemen verder ook efficiency als reden; een strafbeschikking legt geen beslag op de politierechter. Tot slot wordt er ook gewezen op het maatschappelijk belang. Is het van belang om een signaal af te geven dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd dan ligt een gang naar de rechter voor de hand vanwege het openbare karakter van een rechtszitting.

Discriminatieaspect en de strafeis

De officieren van justitie geven in de interviews aan dat bij het bepalen van de strafeis vaak vele elementen een rol spelen en dat het discriminatieaspect daar een van is. Als een zaak als CODIS-feit is benoemd dan wordt het discriminatieaspect ook in het requisitoir benoemd en wordt het aspect meegewogen in de strafeis. Het is echter niet zo dat meerdere strafverzwarende omstandigheden klakkeloos bij elkaar worden opgeteld, want dat zou in veel gevallen leiden tot een niet-proportionele strafeis waar de rechter ook niet in mee zal gaan. Officieren anticiperen in hun strafeis veelal op wat ze verwachten dat de rechter billijk zal vinden (zie ook Bosmans en Pemberton, 2012).

Als een zaak niet als CODIS-feit is geregistreerd bij het Openbaar Ministerie, maar wel op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomt, dan wordt er soms wel en soms geen rekening gehouden met het discriminatieaspect in de strafeis; dit 'soms wel en soms niet' is niet goed te kwantificeren. We hebben 56 uitspraken op rechtspraak.nl gevonden van zaken die op de politieoverzichten voorkomen. Bij dertien van deze 56 uitspraken wordt het discriminatieaspect genoemd (23 procent) en bij zes van deze strafzaken (11 procent) wordt het discriminatieaspect meegewogen in de strafeis. Als deze zaken representatief zijn voor alle zaken die op politieoverzichten staan, maar waar geen CODIS-kwalificatie aan wordt toegekend dan zou in ongeveer 10 procent van die zaken het discriminatieaspect worden meegewogen in de strafmaat. Het is echter twijfelachtig of deze zaken representatief zijn voor alle zaken, omdat de uitspraken betrekking hebben op meervoudige strafkamer zaken, terwijl het merendeel van de zaken aan de politierechter wordt voorgelegd.

Straftoemeting door de rechter

Evenals er bij de strafeis van de officier van justitie vele elementen een rol spelen, geldt ook bij het bepalen van de strafmaat door de rechter dat diverse aspecten een rol spelen, en dat de uiteindelijke straf geen rechttoe rechtaan optelsom is. In de politieoverzichten van discriminatiezaken hebben veel zaken betrekking op discriminerend schelden. De meeste officieren van justitie zijn van mening dat het uitschelden in termen als 'homo', 'Jood' of 'mongool' kan worden gezien als belediging ex art. 266 Sr, maar dat het algemene gebruik van deze termen maakt dat aan een dergelijk feit geen discriminatieaspect wordt toegekend. Dit is in lijn met hoe de geïnterviewde rechters hier tegenaan kijken. In het algemeen zijn zij van mening dat het schelden zelden een reden tot een strafverzwaring vanwege een discriminatieaspect vormt. Het is voor rechters van belang of de scheldwoorden homo, Jood of mongool worden gebezigd als algemene scheldwoorden of dat deze woorden bewust zijn gekozen om het slachtoffer extra te kwetsen. Bewust racistisch schelden ('kankermarokkaan' of

'vuile zwarte') wordt eerder als een discriminatieaspect gezien door rechters dan iemand uitmaken voor homo of mongool, omdat iemands afkomst of huidskleur veelal een zichtbaar kenmerk is. Sommige van de geïnterviewde rechters geven verder aan dat de intensiteit van de belediging wel van belang is.

Discriminatieaspect meegewogen in de strafeis en de straftoemeting bij CODIS-feiten

In totaal is het vonnis van dertien verdachten (in acht rechtszaken) van CODIS-feiten in kaart gebracht. In al deze zaken heeft de officier van justitie het discriminatieaspect benoemd in het requisitoir en meegewogen in de strafeis. Daar waar dit wordt geëxpliciteerd, wordt er een strafverzwaring van 50 tot 100 procent geëist. In een van de zaken is de rechter van mening dat er weliswaar sprake is van een nare ervaring voor de slachtoffers en dat de uitingen van de verdachten wijzen op een discriminatoir karakter van het geweld, maar ook dat op basis van het dossier niet kan worden vastgesteld dat een dergelijk *motief* ook de aanleiding is geweest voor het incident. Daarom weegt de rechtbank het discriminatieaspect niet als strafverzwarend element mee in het vonnis. In alle andere zaken gaat de rechter wel mee in de stellingname van de officier dat er sprake is van een discriminatieaspect.

Hoe de rechter dan uiteindelijk het discriminatieaspect weegt in de straftoemeting hebben we niet kunnen vaststellen. En waarschijnlijk is dit ook niet vast te stellen, omdat de uiteindelijke straftoemeting niet een mathematische optelsom is. Wel kunnen we zien in hoeverre het vonnis overeenkomt met de strafeis van de officier. Bij twee van de acht zaken volgt de rechter geheel de eis van de officier. In twee zaken volgt de rechter de eis van de officier voor wat betreft de andere dan gevangenisstraffen. Bij de gevangenisstraffen straft de rechter iets milder. Bij vier van de acht zaken straft de rechter milder in vergelijking met de strafeis van de officier.

De eindconclusie is dat het discriminatieaspect bij CODIS-feiten in de strafeis wordt benoemd en wordt meegewogen. De rechter onderschrijft in de meeste gevallen dat er sprake is van een discriminatieaspect. De rechter straft met regelmaat wel milder dan hetgeen de officier eist. In hoeverre dit is toe te schrijven aan het minder zwaar meewegen van het discriminatieaspect hebben we niet kunnen vaststellen.

Vergelijking met de periode 2010 t/m 2013

Onderzoeksvraag 7: Hoe verhouden de onderzoeksuitkomsten zich tot die van het in 2015 uitgevoerde onderzoek 'Discriminatiezaken in de strafrechtketen'?

De vergelijking van de situatie in de jaren 2015 t/m 2018 (huidige onderzoek) met die van 2010 t/m 2013 (onderzoek uit 2015) is gemaakt op vijf aspecten, te weten: het selectieproces bij de politie; de instroom bij het Openbaar Ministerie; de registratie bij het Openbaar Ministerie; het meewegen van discriminatieaspect in de strafeis en het oordeel van de rechter. Op vier van de vijf aspecten zijn er positieve veranderingen waar te nemen. Het selectieproces bij de politie is transparanter en meer eenduidig geworden. De instroom bij het Openbaar Ministerie is verbeterd en er is een classificatie

voor commune delicten met een discriminatieaspect ingevoerd, hetgeen vermoedelijk heeft geleid tot het vaker meewegen van het discriminatieaspect bij de strafeis. De houding van de rechter ten aanzien van het al dan niet honoreren van een strafverzwaring voor een discriminatieaspect lijkt daarentegen niet te zijn veranderd. De slotsom moet luiden dat er positieve veranderingen zijn waar te nemen, maar ook dat er nog volop ruimte is voor verdere verbeteringen, waarover hieronder meer.

Effect van beleidsintensiveringen

Onderzoeksvraag 8: In welke mate hebben de beleidsintensiveringen in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie – dat wil zeggen de invoering van de CODIS-registratie en scholing/bewustwording door het LECD – bijgedragen aan het beter registreren van het discriminatieaspect, het toepassen van een discriminatieaspect bij de strafeis, in het requisitoir en bij de straftoemeting, alsmede aan de inzichtelijkheid daarvan?

De invoering van de maatschappelijke classificatie discriminatie in 2014 heeft er voor gezorgd dat commune delicten met een discriminatieaspect beter zichtbaar zijn geworden. In de jaarlijkse 'Cijfers in Beeld'-rapportage van het LECD wordt voortaan ook aandacht besteed aan commune delicten met een discriminatieaspect en ook in de nieuwe Aanwijzing discriminatie wordt hieraan volop aandacht besteed. Het LECD staat collega's in het land met raad en daad bij. Er blijft echter ook nog het nodige te wensen over op dit punt. Voor de discriminatieofficieren bij de parketten is de discriminatieportefeuille een taakaccent waar geen extra werktijd voor wordt vrijgemaakt, zoals dat overigens ook geldt voor andere portefeuilles. Daarnaast hebben deze officieren nauwelijks zicht op de zaken die van de politieoverzichten instromen bij het Openbaar Ministerie. En bovendien wordt er onvoldoende op toegezien of de classificatie Discriminatie wordt meegegeven in GPS. Verder hebben de discriminatieofficieren geen systematisch zicht op de afdoening van discriminatiezaken in hun arrondissement. Ten aanzien van het LECD geldt dat dit onderdeel van de OM-organisatie wegens capaciteitsgebrek op sommige momenten aanwijsbaar in gebreke is gebleven; dit geldt in elk geval waar het de scholing van nieuwe discriminatieofficieren betreft.

Mogelijke verdere beleidsintensiveringen

Onderzoeksvraag 9: In hoeverre is er aanleiding om het meewegen van een discriminatieaspect door politie, Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht (verder) te intensiveren? Zo ja, welke beleidsintensiveringen zijn dan denkbaar?

De invoering van de maatschappelijke classificatie Discriminatie in de registratiesystemen van het Openbaar Ministerie heeft er voor gezorgd dat commune delicten met een discriminatieaspect zichtbaar worden voor beleidsmatige doeleinden. Het blijkt dan dat er een groot gat gaapt tussen het aantal zaken op de discriminatieoverzichten van de politie en de feiten die bij het Openbaar Ministerie de classificatie Discriminatie krijgen. Dit gegeven zou een belangrijke reden kunnen vormen voor een verdere aanscherping van het beleid. Hierbij denken we aan aspecten die spelen bij de onderstaande vier punten.

1. **Definitie van commune delicten met een discriminatieaspect**
   Er is een verschil van opvatting tussen de discriminatie-experts van het LECD en degenen die in praktijk deze zaken afhandelen – parketsecretarissen en (assistent) officieren van justitie – over wat een CODIS-feit is. Veel incidenten op de politieoverzichten hebben betrekking op wat we gemakshalve het 'uitschelden' noemen. Het verschil van opvatting zit in de vraag of het schelden met het woord homo, Jood of mongool of andere termen die vallen onder artikel 137c Sr gezien moet worden als een algemeen scheldwoord of als een discriminatieaspect. Veel misverstanden kunnen worden voorkomen als hier betere overeenstemming over is. Het lijkt ons daarnaast van belang om deze discussie af te stemmen met vertegenwoordigers van de rechtbanken.

   Het onderzoek laat zien dat een CODIS-feit op drie manieren kan worden gedefinieerd, waarbij de eerste definitie (onder a) het smalste is, terwijl de laatste definitie (onder c) het breedst is. Het onderzoek wijst tevens uit dat de definitie onder b momenteel de meeste steun heeft onder officieren van justitie en rechters.

   a) Er is sprake van een CODIS-feit als het discriminatieaspect (een onderdeel is van) het motief is om het delict te plegen. Bijvoorbeeld racistisch of homofoob geweld.
   b) Er is sprake van een CODIS-feit als het discriminatieaspect (een onderdeel is van) het motief is om het delict te plegen (zoals bij a), maar ook als een discriminatiegrond vallend onder artikel 137c Sr *specifiek* wordt gebruikt om het slachtoffer *gericht* te kwetsen.
   c) Er is sprake van een CODIS-feit als het discriminatieaspect (een onderdeel is van) het motief is om het delict te plegen (zoals bij a), maar ook als een discriminatiegrond vallend onder artikel 137c Sr *algemeen* wordt gebruikt om het slachtoffer te kwetsen.

2. **Zaakselectie bij de politie**
   Het is de politie tot nu toe onvoldoende gelukt om alle zaken met een discriminatieaspect te ontsluiten. Er zijn recentelijk initiatieven in gang gezet om met behulp van Analytic Data Science een zelflerend systeem te ontwikkelen, maar dat lijkt waar het de werkzaamheid in de praktijk betreft vooralsnog toekomstmuziek. Een juiste zaakselectie bij de politie is – mede in het licht van de onder het eerste punt genoemde definitie – van belang om discriminatiezaken door de strafrechtketen heen te kunnen volgen.

3. **Koppelen van discriminatieoverzichten met OM-administratie**
   De Nationale Politie maakt overzichten en stuurt deze overzichten naar de eenheden en ketenpartners. Een aantal zaken wordt in het RDO besproken, maar er wordt geen link gemaakt met de administratie van het Openbaar Ministerie. Het ligt voor de hand om deze koppeling wel te maken. Dit veronderstelt echter meer overeenstemming over de vraag wat een commuun delict met een discriminatieaspect nu precies behelst (zie punt 1). Hiermee zou het

probleem dat de parketsecretaris die de zaak invoert zich onvoldoende bewust is van een mogelijk discriminatieaspect deels oplossen. Deels, omdat zaken die door de ZSM-tafel worden afgedaan, vermoedelijk al zijn ingestroomd bij het OM, voordat de zaken op de politie-discriminatieoverzichten staan. Deze overzichten komen immers pas tot stand na het draaien van de query's en de definitieve handmatige controle van deze automatisch geselecteerde zaken door de materiedeskundige.

4. **Invulling van het taakaccent discriminatie**
   De discriminatieofficier/secretaris kan serieuzer invulling geven aan dit taakaccent en collega's aanspreken en attenderen op het discriminatieaspect bij commune delicten door het taakaccent discriminatie niet slechts op papier aan een officier en/of secretaris toe te kennen, maar daar ook daadwerkelijk een aantal vrijgestelde uren/dagen aan te koppelen.

De onderzoeksvraag heeft ook betrekking op de rechterlijke macht. Het is natuurlijk zo dat de rechter onafhankelijk is en dat daarom geen beleidsintensiveringen worden opgelegd door de minister. Dit gezegd hebbende, is het opvallend dat discriminatie tot op heden niet is opgenomen als strafverzwarende omstandigheid in de oriëntatiepunten van het LOVS. We zien overigens wel dat rechters tot op zekere hoogte de eis van de officier van justitie volgen als er om strafverzwaring wordt gevraagd vanwege een discriminatieaspect. Als discriminatie wel in de oriëntatiepunten zou zijn opgenomen, zorgt dit er vermoedelijk voor dat de rechter meer houvast heeft bij het beoordelen en het meewegen van dit aspect. Idealiter is er overeenstemming in de gehele strafrechtketen (politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht) over de vraag wanneer er sprake is van een discriminatieaspect.

Tot slot zijn de geïnterviewde officieren van justitie en rechters gevraagd naar de mogelijke voor- en nadelen van een wettelijke verzwaringsgrond van een discriminatieaspect bij commune delicten. Door de geïnterviewde officieren van justitie worden als voordelen onder andere genoemd het opbouwen van jurisprudentie en een groter bewustzijn dat een discriminatieaspect als strafverzwarend kan worden aangemerkt. Als nadeel wordt naar voren gebracht dat het de handelingsvrijheid van rechters beknot. De geïnterviewde rechters wijzen deels op dezelfde voor- en nadelen als de officieren. Het rechtsvergelijkend onderzoek naar een mogelijke wettelijke verankering van het discriminatieaspect dat parallel aan ons onderzoek wordt verricht, geeft naar verwachting meer informatie die kan worden betrokken bij de beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid hiervan.

1 Inleiding

De minister van Justitie en Veiligheid heeft op 19 juni 2018 een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 442) naar aanleiding van schriftelijke vragen van de Tweede Kamerleden Segers (ChristenUnie) en Buitenweg (GroenLinks) over het overwegen van strafverzwarende omstandigheden bij geweld met een racistisch, antisemitisch of homofoob oogmerk. In de brief refereert de minister onder andere aan het WODC-rapport Discriminatie: De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen (Kruize en Gruter, 2015). Hierin wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre een discriminatieaspect bij commune delicten in de strafeis en strafoplegging wordt meegewogen. Deze vraag blijkt lastig te beantwoorden, omdat in de onderzochte periode (2010 t/m 2013) in veel gevallen niet is gedocumenteerd of het discriminatieaspect is meegewogen. Er blijken twee redenen te zijn voor het ontbreken van deze documentatie:

1. In het onderzoek zijn zaken door de strafrechtketen gevolgd die op de discriminatieoverzichten van de politie staan. Het gaat hierbij niet noodzakelijkerwijs om strafbare discriminatie. In de periode 2010 t/m 2013 registreert het OM nog niet op het discriminatieaspect. Pas sinds 2015 wordt dit element vastgelegd aan de hand van de maatschappelijke classificatie discriminatie.

2. In veel van de onderzochte dossiers ontbreken het requisitoir en de strafeis van de officier van justitie, het verweer van de raadsman en de motivering van de rechter. Dit geldt vooral bij zaken die voor de politierechter worden gebracht. Van deze rechtszittingen wordt namelijk slechts een summier schriftelijk verslag gemaakt.

De onderzoekers stellen in 2015 – op basis van gesprekken met officieren van justitie – dat het discriminatieaspect niet in alle gevallen als strafverzwarend wordt aangemerkt. Een van de aangevoerde redenen is dat de officieren geneigd zijn de strafeis niet te veel te willen laten oplopen als er ook andere strafverzwarende omstandigheden aanwezig zijn (zoals het in dit verband vaak voorkomende beledigen van een ambtenaar in functie). Op basis van gesprekken met twee rechters die themazittingen discriminatie voorzitten, zijn er aanwijzingen dat deze redenering eveneens voor rechters geldt.

De minister stelt in zijn brief van 19 juni 2018 dat er in de daaraan voorafgaande jaren verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd. Deze hebben vooral betrekking op de bewustwording, scholing, registratie en rapportage. Tegelijkertijd is op basis van de beschikbare informatie echter niet aan te geven in hoeverre de beleidsintensiveringen hebben bijgedragen aan het op juiste wijze toepassen van de strafverzwaringsgrond bij delicten met een discriminatieaspect. Daarom acht de minister een vervolgonderzoek noodzakelijk.

De minister staat tevens stil bij het mogelijk introduceren van een wettelijke verzwaringsgrond, omdat deze mogelijk zou kunnen bijdragen aan het beter meewegen van het discriminatieaspect bij de strafeis en de strafoplegging. Ook zou een wettelijke verzwaringsgrond nog beter kunnen onderstrepen dat discriminatie in Nederland niet wordt geaccepteerd, aldus de minister. Keerzijde van een wettelijke verzwaringsgrond is echter dat het discriminatieaspect dan ook steeds wettig en overtuigend moet worden bewezen. De minister geeft aan daarom behoefte te hebben aan een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wijze waarop discriminatie in andere landen als strafverzwarende omstandigheid wordt vormgegeven. Tevens verlangt hij een antwoord op de vraag tot welke voor- en nadelen dit in de praktijk leidt.

De bewindsman besluit zijn brief aan de Kamervoorzitter met de aankondiging van een onderzoek dat uit twee onderdelen bestaat:

1. Het eerste onderzoeksdeel zal rechtsvergelijkend van aard zijn en bezien hoe enkele ons omringende landen een discriminatoir oogmerk (discriminatieaspect) als strafverzwarende omstandigheid betrekken, en hoe dit in de praktijk uitwerkt.

2. Het tweede onderzoeksdeel zal trachten inzicht te verschaffen, in hoeverre de beleidsintensiveringen van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het goed toepassen van de huidige strafverzwaringsgrond bij delicten met een discriminatieaspect. Daarbij zal ook worden bezien of er andere beleidsintensiveringen denkbaar zijn om de huidige werkwijze te verbeteren.

Het hier voorliggend rapport heeft betrekking op het tweede onderzoeksdeel.

1.1 Discriminatie en het strafrecht

Discriminatie is in Nederland bij wet verboden. Artikel 1 van de Grondwet luidt: “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.” Dit grondwetsartikel vormt de basis voor verschillende wetten en regels. De belangrijkste daarvan zijn de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) en verschillende artikelen in het Wetboek van Strafrecht. Dit rapport heeft betrekking op strafbare discriminatie, dat wil zeggen: strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht.

De eerste discriminatiebepalingen in de Nederlandse strafwet stammen uit 1934. In dit jaar worden de artikelen 137c Sr en 137d Sr ingevoerd. De politieke situatie van die tijd (in het openbaar beledigen van Joden) was de reden voor de invoer van deze twee wetsartikelen (Grijsen, 2013). In artikel 137c Sr wordt het beledigen van een groep van de bevolking strafbaar gesteld; deze strafbaarstelling

is de voorloper van het huidige artikel 137c Sr. In artikel 137d Sr werd het verspreiden van beledigend materiaal strafbaar gesteld; een voorloper van het huidige artikel 137e Sr.

Ten Voorde (Tekst & Commentaar Strafrecht, aantekening 1 bij artikel 137c Sr) merkt op dat het delicten betreft, waarin een specifieke vorm van belediging strafbaar is gesteld, die nauw samenhangen met klassieke beledigingsdelicten uit Titel XVI (artikel 261 Sr en volgende). Het verschil is dat voor discriminatie het openbare karakter vaak een voorwaarde is, waardoor discriminatie is ondergebracht bij openbare orde delicten (Titel V).

In 1971 worden de discriminatieartikelen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht aangepast naar aanleiding van het internationale verdrag rond rassendiscriminatie (CERD).[2] Volgens Grijsen was, naar de mening van de regering, de situatie in Nederland op dat moment niet zodanig dat grote behoefte bestond aan nieuwe, speciaal tegen rassendiscriminatie gerichte wetgeving, maar CERD dwong dit toch af. Grijsen merkt hierbij op dat in die tijd zich weldegelijk discriminatie-incidenten voordeden, maar dat destijds "een zekere blindheid" daarvoor bestond (Grijsen, 2013, p. 36). Als gevolg van de CERD-verplichtingen werd artikel 137c Sr omgevormd tot het beledigen van een groep mensen wegens ras, godsdienst of levensovertuiging. Het eerdere artikel 137d Sr werd omgedoopt tot artikel 137e Sr (verspreiden van discriminerend materiaal) en een nieuw artikel 137d Sr stelt het aanzetten tot haat of discriminatie strafbaar.

Naast invoering van de nieuwe artikelen 137c t/m e is bij de wetswijziging van 1971 een aantal discriminatoire gedragingen als een overtreding strafbaar gesteld. Het – in 1992 tot artikel 137f omgevormde – artikel 429ter verbood het verlenen van (financiële) steun en het deelnemen aan discriminatoire activiteiten en in artikel 429quater werd het beroepsmatig achterstellen van mensen op grond van hun ras, godsdienst, geslacht of hetero- of homoseksuele gerichtheid strafbaar gesteld.

In 1992 is artikel 429ter omgevormd tot het huidige artikel 137f en de opzetvariant van artikel 429quarter is artikel 137g geworden. Daarnaast zijn twee nieuwe discriminatiegronden aan de artikelen toegevoegd: hetero- of homoseksualiteit en geslacht. Geslacht is echter geen discriminatiegrond in artikel 137c (vanwege de vrees om de vrijheid van meningsuiting te veel te beknotten; bijvoorbeeld van feministische auteurs, aldus Grijsen, 2013, p. 40). Handicap is als discriminatiegrond toegevoegd in 2006.

Grijsen (2013, p. 49-51) stelt in haar dissertatie over de handhaving van de discriminatiewetgeving dat de Nederlandse wetgeving op twee punten afwijkt van de internationale 'standaard'. Ten eerste wordt de strafbaarstelling van discriminerende beledigingen in de internationale gemeenschap als

[2] De International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (CERD) stamt uit januari 1969 en is het eerste internationale instrument dat de inzet van het strafrecht bij de bestrijding van discriminatie afdwingt. Volgens Grijsen (2013, p. 20) liggen er twee redenen ten grondslag aan dit verdrag: het apartheidsregime in Zuid-Afrika en antisemitische incidenten in diverse landen in de jaren zestig.

controversieel beschouwd, omdat de vrijheid van meningsuiting dan moet wijken voor het discriminatieverbod. Grijsen betoogt dat de vrijheid van meningsuiting geen sterke positie inneemt in de Nederlandse rechtstraditie. Ten tweede wijst de Nederlandse wetgever – in tegenstelling tot vele andere landen – expliciete strafbaarstelling van haatcriminaliteit van de hand. Brants, Kool & Ringnalda (2007, p. 13) stellen dat het zwaarder straffen van een verdachte vanwege het achterliggende motief niet goed past binnen de systematiek van de Nederlandse strafwet, waarbij personen worden gestraft op basis van daden en niet op basis van gedachten.

Bovenstaande schets van de discriminatiewetgeving in Nederland heeft betrekking op wat we ook wel specifieke discriminatie noemen. In de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht zijn de grondvormen van discriminatie strafbaar gesteld, namelijk het in het openbaar beledigen wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, seksuele gerichtheid of handicap (art. 137c), het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (art. 137d) in het openbaar maken, toezenden en verspreiden van uitlatingen die een groep mensen beledigen; hiertoe behoren ook voorwerpen zoals boeken, tijdschriften, afbeeldingen en beeld- en geluidsdragers die mensen beledigen (art. 137e); deelnemen aan en steunen van discriminatoire activiteiten (art. 137f) en beroepsmatige discriminatie (art. 137g en 429quater).

Daarnaast kennen we echter zogenaamde commune delicten met een discriminatieaspect. Deze vorm van discriminatie is niet in de strafwet verankerd anders dan de delictsomschrijving van het commune (grond) feit. Het idee van commune delicten met een discriminatieaspect wordt voor het eerst benoemd in de Richtlijn Discriminatiezaken van het OM uit 1993. Volgens de Richtlijn (p. 1) gaat het om ‘gewone’ delicten waarbij discriminatoire elementen op de achtergrond een belangrijke rol spelen. Er wordt echter niet nauwkeurig omschreven wat daar onder moet worden verstaan.

In de huidige Aanwijzing Discriminatie (2018A009) worden commune delicten met een discriminatieaspect – afgekort tot CODIS-feiten – als volgt omschreven:

> Het gaat dan bijvoorbeeld om delicten als mishandeling, openlijke geweldpleging, eenvoudige belediging, bedreiging, opruiing, vernieling, brandstichting of doodslag waarbij een discriminatieaspect ex artikel 137c Sr als motief of aanleiding heeft gespeeld, of gebruikt is om het delict indringender te plegen. Ook als het discriminatieaspect is gelegen in een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht wordt dit beschouwd als een commuun delict met discriminatieaspect.

1.2 Strafverzwarende omstandigheden

In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003)[3] worden algemene en specifieke strafverzwarende omstandigheden benoemd. Als algemene strafverzwarende omstandigheden gelden medeplegen en recidive. Daarnaast zijn er specifieke strafverzwarende omstandigheden waarover afspraken zijn gemaakt met de minister van J&V en/of handhavingspartners. Een van deze omstandigheden is discriminatoire aspecten bij commune delicten. In de Aanwijzing wordt gesteld:

> Discriminerend taalgebruik en/of gebaren (anders dan bedoeld in art. 137c Sr), bedoeld als extra krenkend wordt/worden in het maatschappelijk verkeer als zeer storend ervaren. Dergelijke uitingen dienen dan ook strafverzwarend te worden beoordeeld. Onder discriminerend wordt uiteraard ook racistisch begrepen. Onderscheid wordt gemaakt tussen situaties waarin het discriminerende element zich voordoet bij een minder ingrijpend feit (bijvoorbeeld bij een burenruzie waar over en weer grof gescholden wordt) of bij een ingrijpend feit. In het eerste geval is alertheid geboden en dient voor zover mogelijk een probleemgerichte aanpak plaats te vinden, waarbij ketenpartners een rol kunnen vervullen. We spreken van een ingrijpend feit als sprake is van een aanzienlijke aantasting van de lichamelijke integriteit, een aanzienlijke inbreuk op het eigendom, een evidente inbreuk op de persoonlijke integriteit (geestelijke schade, levenssfeer), een extreme modus operandi, etc.. In deze gevallen dient niet alleen te worden gedagvaard, maar ook bij de strafeis maatwerk te worden toegepast, met als uitgangspunt een strafverzwaring van 100% ten opzichte van het uitgangspunt in de richtlijn.

Naast discriminatoire aspecten worden diverse andere specifieke strafverzwarende factoren genoemd in de Aanwijzing strafvordering, te weten:

- Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak, journalisten en kwetsbare slachtoffers.
- Verstoring van de openbare orde en ernstige overlast, waaronder verstoringen van het uitgaansleven door gebruik van alcohol en/of drugs (uitgaansgeweld), voetbalgeweld en geweld bij evenementen, zoals bij de Oud en Nieuw viering.
- Burgermoed, dat wil zeggen dat iemand zelf slachtoffer is geworden in een poging geweld te verhinderen.
- Letsel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen licht letsel (geen behandeling of een behandeling door een eerstelijns arts) en zwaar letsel (behandeling door medisch specialist).
- Wapens, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen slag- of stootwapens, steekwapens en (nep)vuurwapens.

In de Aanwijzing strafvordering staat dat strafverminderende factoren niet in de richtlijnen zijn opgenomen, maar er wordt wel gewezen op diverse strafverminderende omstandigheden, zoals po-

[3] Zie https://beleidsregels.om.nl/index/aanwijzing-kader/ (Stcr. 2019, 14890). Hier is verwezen naar de meest recente versie. In de 'Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen' (Stcr. 2015, 4952), die in de door ons onderzochte periode van toepassing was, komt de hier geciteerde passage ook voor.

ging, medeplegen, persoonlijke omstandigheden en andere factoren die in het voordeel van de verdachte kunnen gelden. Er wordt gesteld dat deze omstandigheden per strafzaak verschillen en te omvangrijk zijn om in de compacte richtlijnen op te sommen.

INTERVICT heeft drie onderzoeken (Van der Aa et al., 2008; Lodewijks et al., 2010; Bosmans en Pemberton, 2012) uitgevoerd naar de strafeis en het vonnis bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers, dat wil zeggen tegen medewerkers met een publieke taak. Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak is een strafverzwarend element dat zowel is benoemd in de richtlijnen van het Openbaar Ministerie als de oriëntatiepunten van het LOVS.[4] De strafverzwaring in de richtlijnen van het OM is echter forser dan in de oriëntatiepunten van het LOVS. Het onderzoek van Bosmans en Pemberton (2012) laat echter zien dat het vonnis van de rechter weinig afwijkt van de strafeis van de officier. En dit geldt zowel bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers als bij geweld tegen slachtoffers die niet dit predicaat hebben. Uit het onderzoek blijkt tevens dat de officier bij kwalificerende slachtoffers afwijkt van het zogenaamde BOS-advies (het advies op basis van de richtlijnen) en wel in de zin dat de officier de eis naar beneden bijstelt. De onderzoekers stellen dat het waarom hiervan niet is onderzocht, maar dat dit mogelijk kan worden verklaard uit de wens om de strafeis niet teveel te laten oplopen en/of om de strafeis aan te laten sluiten bij het te verwachten vonnis van de rechter.

1.3 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om na te gaan in hoeverre de beleidsintensiveringen in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie sinds 2015 hebben bijgedragen aan het intensiever betrekken van een discriminatieaspect bij de strafeis en straftoemeting en de inzichtelijkheid daarvan. Met de resultaten van het onderzoek wordt bezien in hoeverre er aanleiding is een discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid op te nemen in de wet.

Probleemstelling

> In hoeverre heeft het toekennen van een CODIS-kwalificatie in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie sinds 2015 bijgedragen aan het intensiever betrekken van een discriminatieaspect bij de strafeis en de straftoemeting? En wat is de inzichtelijkheid daarvan?

We beantwoorden bovenstaande (tweeledige) probleemstelling aan de hand van de navolgende negen onderzoeksvragen.

[4] Het LOVS (Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht) heeft in 1998 een eerste aanzet gegeven om te komen tot een consistent landelijk straftoemetingsbeleid.

Onderzoeksvragen

1. Hoeveel van de door de politie geregistreerde specifieke discriminatiezaken in de jaren 2015 t/m 2018 hebben een vervolg gekregen in de vorm van een OM-afdoening of een gerechtelijke afdoening? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij?

2. Hoeveel van de door de politie in de jaren 2015 t/m 2018 geregistreerde commune delicten met een discriminatieaspect stromen in bij het OM en worden als CODIS-feit geregistreerd? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij?

3. Wat zijn de redenen dat door de politie geregistreerde commune delicten met een discriminatieaspect die instromen bij het OM niet als CODIS-feit worden geregistreerd?

4. Hoeveel CODIS-feiten heeft het OM afgedaan met een strafbeschikking en in hoeverre kan worden gedocumenteerd dat het discriminatieaspect is meegewogen in de hoogte van de strafbeschikking? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij? Wat zijn redenen om het discriminatieaspect niet mee te wegen in de strafbeschikking?

5. Hoeveel CODIS-feiten zijn voor de rechter gebracht? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij? En in hoeverre kan worden gedocumenteerd dat het discriminatieaspect is meegewogen in de strafeis? Wat zijn redenen om het discriminatieaspect niet mee te wegen in de strafeis?

6. Op welke wijze wordt in de het requisitoir aandacht besteed aan het discriminatieaspect? En, hoe weegt de rechter dit aspect mee bij de uiteindelijke uitspraak?

7. Hoe verhouden de onderzoeksuitkomsten zich tot die van het in 2015 uitgevoerde onderzoek ‘Discriminatiezaken in de strafrechtketen’?

8. In welke mate hebben de beleidsintensiveringen in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie – dat wil zeggen de invoering van de CODIS-registratie en scholing/bewustwording door het LECD – bijgedragen aan het beter registreren van het discriminatieaspect, het toepassen van een discriminatieaspect bij de strafeis, in het requisitoir en bij de straftoemeting, alsmede aan de inzichtelijkheid daarvan?

9. In hoeverre is er aanleiding om het meewegen van een discriminatieaspect door politie, Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht (verder) te intensiveren? Zo ja, welke beleidsintensiveringen zijn dan denkbaar?

1.4 Methoden van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn vier methoden van onderzoek benut, te weten: deskresearch, registeronderzoek, interviews en het bijwonen van rechtszittingen. We bespreken deze methoden hierna puntsgewijs.

1.4.1 Deskresearch

Zowel de politie als het Openbaar Ministerie publiceren jaarlijks een rapport met landelijke cijfers over discriminatie in Nederland. In de publicatie *Discriminatiecijfers* worden de cijfers van de politie en alle gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) gepresenteerd en geanalyseerd. *Cijfers in Beeld* wordt opgesteld door het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) van het Openbaar Ministerie en geeft inzicht in specifieke discriminatiefeiten en commune feiten met een discriminatieaspect (CODIS-feiten) die bij het OM zijn ingestroomd. Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de rapportages over de jaren 2015 t/m 2018.

Een deel van de rechtelijke uitspraken wordt gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. Publicatie op rechtspraak.nl vindt plaats aan de hand van het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl (https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Selectiecriteria.aspx). Hieruit blijkt dat vooral de uitspraken worden gepubliceerd van meervoudige kamers, uitspraken van zaken waarvoor aandacht is in de media en uitspraken in hoger beroepszaken. Uitspraken waarbij vrijwel uitsluitend standaardformuleringen zijn gebruikt, worden in de regel niet gepubliceerd.

Er is op rechtspraak.nl gezocht naar rechtelijke uitspraken aan de hand van het parketnummer van zaken die we door de keten heen volgen (registratie bij de politie in 2017 en 2018). We weten op basis van het registerbestand (beschreven in paragraaf 1.4.2) aan welke type rechter de zaak is voorgelegd: kinderrechter, politierechter of meervoudige strafkamer. Er zijn geen uitspraken gevonden van zaken die aan de kinderrechter zijn voorgelegd. We hebben naar een kleine honderd politierechterzaken gezocht, maar de conclusie is, in overeenstemming met de publicatierichtlijnen, dat deze zaken niet op rechtspraak.nl zijn te vinden. Van de 231 verdachten van wie een zaak is behandeld door een meervoudige strafkamer hebben we 63 uitspraken gevonden op rechtspraak.nl. Deze zaken zijn nader bestudeerd.

Naast een karakterisering van de strafzaak hebben we per vonnis vastgelegd of het (vermeende) discriminatieaspect in het vonnis wordt beschreven, en als dit het geval is, of dit aspect is benoemd in de strafeis van officier van justitie en in het vonnis van de rechtbank. Daarnaast is nagegaan of het discriminatieaspect is meegewogen in de strafmaat en als dit niet het geval is, in hoeverre dit niet meewegen is beargumenteerd in het vonnis.

1.4.2 Registeronderzoek

De politie heeft de zaaksoverzichten van 2015 t/m 2018 ter beschikking gesteld. Omdat de overzichten in 2015 en 2016 tot stand zijn gekomen op basis van query's met behulp van Brains, terwijl er in 2017 en 2018 is gezocht met behulp van Cognos-query's[5]. Omdat er gedurende deze jaren diverse aanpassingen in de zoektermen zijn doorgevoerd, kunnen de jaarcijfers niet goed met elkaar worden vergeleken. Vanwege de onvergelijkbaarheid, maar ook vanwege het feit dat we de analyse met de meest recente data willen maken, hebben we besloten alleen voor de jaren 2017 en 2018 na te gaan welke feiten uit het zaaksoverzicht van de politie zijn ingestroomd bij het Openbaar Ministerie.

De politiegegevens zijn gekoppeld aan gegevens van het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht met behulp van het procesverbaalnummer (zie ook Bijlage 2). Dit nummer is uniek in combinatie met het nummer van de eenheid (PL-code). De PL-code en het PV-nummer vormen in samentrekking het BVH-nummer. Deze koppeling is uitgevoerd door een medewerker van de Fact Factory van het Parket-Generaal.

De ervaring leert dat het koppelen van politie- en OM/ZM-gegevens meestal niet voor de volle 100 procent slaagt. Om zicht te krijgen op welk deel niet is gekoppeld, maar wel gekoppeld had moeten worden, hebben we gebruik gemaakt van BOSZ-gegevens. In BOSZ (Beter Opsporen door Sturing op Zaken) wordt vastgelegd op welke wijze de zaak van een verdachte is afgedaan. Voordat BOSZ is bevraagd door de politie (Bureau Management Informatie; BMI), heeft BMI aan de hand van het BVH-nummer uitgezocht of, en zo ja, hoeveel verdachten er in beeld zijn gekomen.

Gedurende het onderzoek is gebleken dat er feiten als discriminatie zijn geclassificeerd in de administratie van het Openbaar Ministerie die niet op de politieoverzichten voorkomen. Om zicht te krijgen op alle geregistreerde discriminatiefeiten bij het Openbaar Ministerie heeft de Fact Factory van het Parket-Generaal een bestand met deze gegevens ter beschikking gesteld.

1.4.3 Interviews

Voor inzicht in de wijze waarop de zaaksoverzichten van de politie tot stand komen, is de landelijk projectleider Aanpak discriminatie geïnterviewd en zijn we op bezoek geweest bij een van de vijf materiedeskundigen. Naast een gesprek met deze materiedeskundige over het screenen en de keuzes die daarbij moeten worden gemaakt, heeft hij ons het Cognos-overzicht en de screeningslijsten laten zien. Voor inzicht in de wijze waarop de afhandeling van discriminatiezaken bij het Openbaar Ministerie is ingericht, is een beleidsmedewerkster van het LECD geïnterviewd. Daarmee beschrijven

[5] Zowel met Brains als met Cognos kan in vrije tekstvelden worden gezocht. De software werkt echter niet identiek en daarom is het resultaat ook niet volledig vergelijkbaar.

we de werkwijze bij de politie en het LECD anno 2019. Mogelijk zijn er in 2020 nieuwe initiatieven gestart die niet in deze rapportage zijn meegenomen.

Vervolgens zijn discriminatie-officieren bij de arrondissementsparketten geïnterviewd. In deze interviews zijn de volgende acht thema's ter sprake gekomen:

1. Ervaring rond discriminatiezaken (beroepsachtergrond)
2. Taak als discriminatie-officier/parketsecretaris
3. Administratieve afdoening via ZSM-tafel, via reguliere instroom
4. Strafbeschikking of dagvaarden
5. Strafeis bij CODIS-feiten
6. Requisitoir bij CODIS-feiten
7. Oordeel van de rechter bij CODIS-feiten
8. Mening over wettelijke verankering van discriminatieaspect als strafverzwaring

Naast een discriminatie-officier/parketsecretaris hebben we bij twee parketten een officier geïnterviewd die veel ervaring heeft met het afhandelen van zaken via ZSM. In totaal zijn er elf (assistent) officieren van justitie geïnterviewd, werkzaam bij acht van de tien arrondissementsparketten.[6]

Tot slot hebben we zes rechters bij vijf rechtbanken geïnterviewd.[7] In deze gesprekken is onder andere het meewegen van het (vermeende) discriminatieaspect bij commune delicten in het vonnis aan de orde geweest. In deze interviews ligt het accent – uiteraard – bij de afwegingen die de rechter maakt bij het al dan niet meewegen van het (vermeende) discriminatieaspect in de straftoemeting. In de interviews met officieren hebben we onder andere gevraagd hoe zij de rol van de rechter ervaren; in de interviews met rechters is ook de rol van officieren van justitie aan de orde geweest. Op deze wijze hebben we zowel inzicht gekregen in het zelfbeeld van officieren en rechters, maar ook in het gepercipieerde beeld door de andere partij.

[6] Er ontbreken interviews met een vertegenwoordiger van de parketten Zeeland-West-Brabant en Den Haag.
[7] De Raad voor de Rechtspraak heeft ons verzoek om van iedere rechtbank een rechter te mogen interviewen gehonoreerd. Het werven van rechters is door de Raad zelf ter hand genomen. De Raad heeft bij de rechtbanken geïnformeerd of er rechters zijn die aan het onderzoek zouden willen meewerken. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in vijf gesprekken, waarbij het interview bij de Amsterdamse rechtbank een dubbelinterview betreft. Naast de twee rechters werkzaam bij de rechtbank van Amsterdam hebben we rechters gesproken van de rechtbanken van Rotterdam, Oost-Brabant, Den Haag en Midden-Nederland. Meerdere van de geïnterviewde rechters geven aan dat ze naar aanleiding van ons interviewverzoek ruggespraak hebben gehouden met collega-rechters over hun ervaringen met en meningen over CODIS-feiten. Dus feitelijk vertegenwoordigen de zienswijzen van de geïnterviewde rechters waarschijnlijk een wat bredere groep dan die van de zes rechters. Alle geïnterviewde rechters hebben ruime ervaring als politierechter en als rechter van een meervoudige strafkamer.

Tijdens de interviews met officieren van justitie en rechters zijn twee fictieve casussen voorgelegd waarbij het oordeel van de geïnterviewde is opgetekend. We zijn nagegaan of het oordeel veranderde bij veranderende omstandigheden (vignettenmethode). Bij de officieren ging het om het oordeel of er sprake is van een CODIS-feit, terwijl de rechters is gevraagd of ze het oordeel van de officier (dat er sprake is van een CODIS-feit) delen en in hoeverre dit aspect wordt meegewogen in de strafoplegging.

De interviews zijn deels face-to-face en deels telefonisch gehouden; van ieder gesprek is een verbatim verslag gemaakt dat ter goedkeuring aan de respondenten is gestuurd.

1.4.4 Bijwonen rechtszittingen

In gepubliceerde uitspraken kunnen we (meestal) lezen of er aandacht is besteed aan het discriminatieaspect bij commune delicten, en in hoeverre dit tot een strafverzwaring heeft geleid. Ook hebben officieren van justitie en rechters daar over verteld in de interviews. In aanvulling hierop hebben we er voor gekozen om ook zelf – uit eerste hand – te horen en te zien hoe zittingen van CODIS-feiten verlopen. Daartoe zijn we aanwezig geweest bij negen rechtszittingen.

Het bijwonen van CODIS-zittingen is lastig gebleken. Het Parket-Generaal verwees ons door naar het LECD op zicht te krijgen op de vraag waar en wanneer CODIS-feiten op zitting komen. Het LECD kon ons echter niet aan de gevraagde informatie helpen. Vervolgens hebben we alle discriminatie-officieren van de parketten die we aan hebben geschreven voor een interview, ook gevraagd ons lopende het onderzoek op de hoogte te houden van CODIS-zaken die voor de rechter worden gebracht. Dit leverde geen respons op. Tijdens de interviews met discriminatie-officieren hebben we dit verzoek herhaald. Alle discriminatie-officieren die wij hebben gesproken hebben ons echter aan gegeven daar geen zicht op te hebben. Wel hebben enkelen beloofd ons in te seinen als ze toevallig een zaak zouden tegen komen. Dit heeft acht tips opgeleverd.

Vanuit het LECD is gesuggereerd dat de perslijsten wellicht uitkomst zouden kunnen bieden. Via de Raad voor de Rechtspraak hebben we vanaf 13 november 2019 tot en met 1 maart 2020 toegang gekregen tot de zittingslijsten van de rechtbanken en de gerechtshoven. In sommige van deze lijsten is de dagvaarding te lezen. Met behulp van de korte omschrijvingen, maar ook door te zoeken op termen als ‘belediging’, ‘bedreiging’, ‘homo’, ‘Jood’, ‘discriminatie’ en dergelijke is gezocht naar mogelijke CODIS-feiten. We onderstrepen hierbij ‘mogelijk’, want wij beschikken slechts over de CODIS-lijsten van de politie en het Openbaar Ministerie tot en met 2018, terwijl de meeste van de door ons bijgewoonde rechtszittingen betrekking hebben op zaken uit 2019. Het is dus onzeker of de feiten die zijn afgedaan tijdens deze bijgewoonde rechtszittingen als CODIS-feit ook daadwerkelijk zijn geclassificeerd bij het Openbaar Ministerie.

Voor iedere bijgewoonde rechtszitting is een schema ingevuld waarin is aangetekend op welke wijze het (vermeende) discriminatieaspect wordt besproken door de verschillende partijen bij de zitting:

officier, advocaat, rechter, verdachte, slachtoffer en getuige. De eerste drie actoren zijn standaard bij iedere rechtszitting aanwezig. Dit geldt echter niet voor de laatste drie. Er is verder opgetekend of het discriminatieaspect doorklinkt in de strafeis en is benoemd in het requisitoir. En, tot slot, waarom de rechter (niet) van mening is dat het discriminatieaspect is bewezen en in welke mate dit aspect in het vonnis (beargumenteerd) wordt meegewogen.

We hebben bij elkaar negen rechtszittingen bijgewoond. De zittingen hebben zich afgespeeld in Dordrecht (twee zittingen), Rotterdam (drie zittingen), Den Haag (twee zittingen), Haarlem en Amsterdam. De zitting in Amsterdam is een zitting geweest van een meervoudige strafkamer; bij de overige zaken betreft het politierechterzittingen.

1.5 Leeswijzer

Het rapport bestaat, naast de Inleiding, uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt geschetst op welke wijze de politie en het Openbaar Ministerie discriminatiezaken registreren en welke indelingen daarbij worden gemaakt. Dit hoofdstuk, waarin geen onderzoeksvragen worden beantwoord, is nodig om de onderzoeksresultaten, zoals verwoord in de daarop volgende hoofdstukken, te kunnen duiden.

In hoofdstuk 3 brengen we in kaart hoe de gang van discriminatiezaken door de keten verloopt. Hierbij zijn onderzoeksvragen 1 t/m 3 richtinggevend.

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de vraag naar strafverzwaring van een discriminatieaspect bij een commuun delict, zowel in strafbeschikking en strafeis van de officier van justitie als in de strafoplegging door de rechter. In dit hoofdstuk komen de onderzoeksvragen 4 t/m 6 aan de orde.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op beleidsintensiveringen rond commune delicten met een discriminatieaspect vanaf 2015 en de vraag welke verdere intensiveringen denkbaar zijn. In dit hoofdstuk staan de onderzoeksvragen 7 t/m 9 centraal.

Het rapport sluiten we af met de conclusies (hoofdstuk 6) waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

2 Registratie van discriminatiezaken

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie specifieke discriminatie en CODIS-feiten registreren. Er wordt in dit hoofdstuk niet ingegaan op het aantal geregistreerde discriminatiezaken bij de politie versus het aantal ingestroomde discriminatie-feiten bij het Openbaar Ministerie; deze aspecten komen aan bod in hoofdstuk 3.

2.1 Geregistreerde discriminatiezaken bij de politie

In de vorige Aanwijzing discriminatie (geldig van 2007 t/m 2018)[8] wordt het volgende gesteld: "de politie zorgt voor een eenduidige registratie van zowel de grondvormen van discriminatie, als de commune delicten met een discriminatoir aspect. Het betreft de registratie van meldingen, aangiften en uit eigener beweging opgemaakte processen-verbaal".

Er zijn zes wegen waarlangs een discriminatie-incident ter kennis van de politie kan komen, te weten:

- Eigen waarneming van politiemedewerkers.
- Aangifte door het slachtoffer op het bureau.
- Melding door het slachtoffer, getuige of andere betrokkene op het bureau.
- Melding via politie.nl. Op deze site kan een melding worden gemaakt van discriminatie.[9]
- Telefonische melding. Deze komt binnen bij het Regionaal Service Centrum (RSC) op nummer 0900-8844, of bij de Landelijke Centrale in Driebergen op het alarmnummer 112.
- Melding via webcare. Dit heeft betrekking op vragen die via Twitter binnenkomen.

Alle meldingen/aangiften worden geregistreerd in het basisprocessensysteem *Basis Voorziening Handhaving* (BVH). De politie.nl-melding is niet gekoppeld aan BVH, maar deze meldingen worden doorgezet naar de eenheden en die registreren – als het goed is – de melding in BVH.

Een melding/aangifte kan van een zogenaamde Flag worden voorzien, ook wel F-code genoemd. Discriminatie heeft de code F50. Er kan sinds 2019 nog maar één F-code aan een incident worden toegekend. In het geval van commune delicten met een discriminatieaspect zal echter vaak voor een andere F-code worden gekozen dan de discriminatiecode. De landelijk projectleider Aanpak discriminatie van de politie geeft een voorbeeld: als bij een mishandeling ook 'homo' wordt geroepen dan wordt zo een incident vermoedelijk geregistreerd met de code F60 (Geweld). Omdat er slechts

[8] De vorige Aanwijzing is te vinden in de Staatscourant van 30 november 2007, nr. 233, p. 10 en volgende. In paragraaf 4.1 worden de huidige en de vorige Aanwijzing discriminatie nader besproken en toegelicht.
[9] De melder wordt gevraagd dit formulier in te vullen: https://www.politie.nl/aangifte-of-melding-doen/meldpunten/meldformulier-discriminatie.html?sid=fa592777-7d65-4380-9425-dfce4a59a33a

één *Flag* kan worden gezet, levert het zoeken via F-codes naar incidenten met een discriminatieaspect een beperkt aantal zaken op. Het feit dat een zaak niet onder de code F50 wordt geregistreerd, zegt uiteraard verder niets over de verdere afhandeling van de zaak door de politie en het Openbaar Ministerie. Dit primaire proces loopt ongeacht het label dat er aan toe is gekend.

De politie registreert aangiften en mutaties in het registratiesysteem BVH. In BVH is er, zoals gezegd, weliswaar een code F50 voor discriminatie, maar de ervaring heeft dus geleerd dat vele mutaties/aangiften van commune delicten met een discriminatieaspect onzichtbaar blijven als louter wordt gezocht op basis van deze F50-code. Daarom heeft de politie in 2008 een zaaksformulier discriminatie (Excel-overzicht) in gebruik genomen waarin per regio de discriminatiezaken worden bijgehouden. Vanaf 2014 wordt er niet meer door de eenheden gezocht in BVH, maar wordt er gebruik gemaakt van query's waarmee de politiesystemen worden doorzocht aan de hand van steekwoorden. In 2015 en 2016 zijn deze query's geschreven in het softwareprogramma Brains en vanaf 2017 in Cognos.

De resultaten worden gescreend op relevantie (discriminatie j/n) en veredeld (onder andere met een samenvatting, actualiteit). Er zijn anno 2019 vijf landelijke materiedeskundigen; ieder van hen screent tweewekelijks de zaken van twee politie-eenheden. De overzichten worden naar de contactpersonen discriminatie van de eenheden gestuurd. Zij zorgen dat zaken in het Regionale Discriminatie Overleg (RDO) komen. Sommige van deze contactpersonen monitoren om te zien of er ook daadwerkelijk iets mee gebeurt. Per eenheid is de politie-inzet op dit aspect verschillend.

De query's waarmee door de software wordt gezocht in de politiesystemen vormen geen garantie dat *alle* geregistreerde discriminatiezaken uiteindelijk ook worden geselecteerd voor de zaaksoverzichten. Er wordt voor iedere geselecteerde zaak door de screener – na lezing – bepaald of er sprake is van een relevante zaak. Uiteraard worden daarbij de ten onrechte geselecteerde zaken verwijderd, zoals een zaak waarin het woord **lesbo**ek voorkomt, omdat het systeem aanslaat op de eerste vijf letters (lesbo). In de interne instructie wordt gesteld dat beledigende uitlatingen (in welke vorm dan ook) altijd als relevant moeten worden aangemerkt en dat een zaak altijd relevant is wanneer het slachtoffer aangeeft zich gediscrimineerd te voelen. De uiteindelijke beoordeling of er sprake is van strafbare discriminatie ligt uiteraard bij het OM. Van de relevante zaken worden de discriminatiegrond, discriminatievorm, de locatie waar het feit zich heeft voorgedaan vastgelegd en of het incident werk gerelateerd is, en dan met name of het is gericht tegen een werknemer met een publieke taak. Daarnaast wordt er van elke relevant geachte zaak een beknopte samenvatting gemaakt.[10] In 2018 zijn de overzichten tevens met 'actualiteit' (onderwerpen die maatschappelijke en/of politieke ophef veroorzaakten) en 'relatie' veredeld. Het kan voorkomen dat van dezelfde zaak meerdere documenten meekomen in de Cognos-rapportages. Deze dubbelingen worden uit de overzichten

[10] Volgens de instructie moet het gaan om een beknopte, maar zo volledig mogelijke samenvatting die de kern van het incident weergeeft: Wat is er gebeurd en wat was de aanleiding? Wie waren betrokken en wat is/was hun relatie? Waaruit blijkt dat het om discriminatie ging? Wat is er letterlijk gezegd (discriminerende uiting)? Waar speelde het zich af? Indien bekend: wat is de voorgeschiedenis?

'verwijderd' (de mappen blijven bestaan, maar worden in Excel verborgen onder een apart tabblad) en tellen daardoor niet mee in de statistiek. Het kan ook zijn dat verschillende personen aangifte doen van een incident (bijvoorbeeld demonstratieleuzen tegen bepaalde bevolkingsgroepen). Deze aangiften worden dan gezien als afzonderlijke zaken en tellen ook afzonderlijk mee in de statistiek. Een terugkerende vorm van discriminatie (bijvoorbeeld een man wordt door zijn buurman steeds opnieuw voor 'homo' uitgemaakt) is in principe ook steeds een nieuw incident. Verder kan ook niet-strafrechtelijk vervolgbare discriminatie opgenomen zijn in het RDO-overzicht. Deze zaken worden niet verwijderd.

Discriminatiegrond

De materiedeskundigen kunnen kiezen uit de volgende discriminatiegronden: antisemitisme[11], ras, godsdienst, levensovertuiging[12], geslacht[13], seksuele gerichtheid[14], handicap, overig en onbekend. Voor deze categorie Overig moet worden gekozen wanneer sprake is van discriminatie, maar niet bekend is op welke grond. Als voorbeeld wordt genoemd een hakenkruis dat ergens op is aangebracht, maar zonder dat dit ergens toe is te herleiden (lukraak in de sneeuw of op een auto, op een lantaarnpaal voor zover niet in de buurt van een synagoge of Joodse begraafplaats).

Discriminatievorm

In de Instructie voor de materiedeskundigen staat dat er bij de verwerking in het discriminatiebestand voor het zwaarste delict moet worden gekozen. "Als sprake is van bedreiging én schelden, kies dan voor bedreiging", aldus de Instructie. Er worden in de Instructie de volgende tien vormen van discriminatie onderscheiden:

---

[11] In de Instructie voor de materiedeskundigen wordt opgemerkt: "Ajax heeft de naam van oudsher een Joden club te zijn. Ajacieden (spelers en supporters) werden/worden door de tegenstander 'Joden' genoemd en de supporters zijn in reactie hierop 'Joden' als geuzennaam gaan gebruiken. Tijdens wedstrijden van Ajax worden in dit verband veelvuldig leuzen en spreekkoren aangeheven waarin op allerlei manieren de woorden Jood en Joden worden gebruikt. Het gebruik van 'Joden' als geuzennaam is echter niet strafbaar."

[12] In de Instructie wordt hierbij de volgende toelichting gegeven: "Een levensovertuiging is de manier waarop iemand zijn of haar leven wil leiden. Een geloof is een levensovertuiging, maar een levensovertuiging is geen geloof. Onder levensovertuiging vallen atheïsme, boeddhisme, hindoeïsme, sikhisme, vrijmetselaar, holisme etc. Wat er niet onder valt: pacifist, vegetariër, veganist, gothic etc."

[13] "Onder geslacht vallen vrouw (ook vanwege zwangerschap of moederschap), man en non-conforme genderidentiteit. Non-conforme genderidentiteit is de koepelterm voor iedereen wiens genderidentiteit afwijkt van de traditionele man/vrouw onderverdeling. Hieronder valt discriminatie van onder anderen transgenders, transseksuelen, cross-dressers en travestieten", aldus de Instructie.

[14] In de Instructie wordt opgemerkt: "Het woord homo wordt vaak in algemene zin gebruikt, zonder dat dit gericht lijkt te zijn tegen iemand die homoseksueel is of daarvoor wordt aangezien. Vermeld indien bekend in de samenvatting of degene die voor homo werd uitgescholden ook daadwerkelijk homo is. Voeg indien mogelijk context toe: incidenten in of nabij een homokroeg, bij een mannenontmoetingsplek, bij LHBT-festiviteiten, iemand met een regenboog-sjaal, etc."

1. **Uiting/beledigende uitlating**. Het gaat hierbij om gesproken teksten, kwaadspreken, teksten op websites, spandoeken, posters, pamfletten, stickers, maar ook tattoos. Zowel het gebruik van één woord dat discriminerend is als het gebruik van één discriminerend woord in hele reeks scheldwoorden, valt onder de categorie beledigende uitlating, aldus de Instructie.[15] Er staat letterlijk in de Instructie: "iemand uitschelden met de termen 'homo', 'Jood' of 'mongool': dit altijd aanmerken als belediging met een discriminatoir aspect. Of het slachtoffer daadwerkelijk homo of Joods is of iemand met een handicap – zet dit eventueel wél in de samenvatting – is vanuit juridisch oogpunt minder/niet relevant."
2. **Bedreiging**. In de Instructie wordt de juridische omschrijving van artikel 285, lid 1 van het wetboek van strafrecht hier geciteerd. Verder wordt een enkel voorbeeld gegeven; een burenruzie waarbij is geroepen: 'Vieze homo, houd je bek of ik sla hem dicht'.
3. **Geweld in combinatie met uitlating**. Het gaat hier om geweld (kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken) in combinatie met een discriminerende uitlating. Als voorbeeld wordt gegeven: De postbezorger is met een boksbeugel geslagen en mogelijk werd ook gezegd: 'je moet terug naar je land, kutneger'
4. **Geweld**. Als voorbeeld bij deze categorie wordt gegeven: "Twee vriendinnen liepen hand in hand over straat toen één van hen plotseling met een tak op haar rug werd geslagen. De vrouwen waren gekleed in een jas met regenboogkleuren omdat zij zojuist de Gaypride hadden bezocht. De dader liep na het slaan hard weg. Enig signalement ontbreekt. De vrouw heeft geen idee waarom zij werd geslagen".
5. **Bekladding**. Het gaat hierbij om bekladden met verf, graffiti, stift, maar ook stickers plakken, het bekrassen en het plakken van posters of het bekladden van graffiti of een poster, dat door het slachtoffer als bedreigend of beledigend wordt ervaren.
6. **Bespugen**. In de Instructie wordt gesteld dat het niet uitmaakt of iemand al dan niet geraakt wordt, dus ook op de grond of op de deur van een woning bij een homo of transgender.
7. **Pesterij**. Deze vorm wordt omschreven als: "gedrag waarbij iemand herhaaldelijk en gedurende langere tijd door anderen bejegend wordt op manieren die leiden tot fysieke verwonding en/of psychisch lijden". Als voorbeelden worden genoemd het gooien van eieren tegen de woning of het raam van een homostel en cyberpesten in de vorm van een fake profiel.
8. **Vernieling**. In de Instructie wordt de juridische omschrijving van artikel 350, lid 1 van het wetboek van strafrecht hier geciteerd. Als voorbeelden worden genoemd: Een hakenkruis op een auto gekrast en het in brand steken van de tas van een jongen door medescholieren terwijl hij wordt uitgescholden voor flikker en mietje.

[15] In de Instructie worden onderstaande voorbeelden ter verduidelijking gegeven:
- Aangever gaf zijn vriend een zoen in het openbaar waarop verdachte reageerde met 'vieze homo's'.
- 'Vuile flikker', tegen een politieman die een bon uitschrijft.
- 'Tyfus jood', door een klant tegen de eigenaar van de supermarkt (onbekend of hij van Joodse komaf is).
- 'Kanker mongool', de ene scholier tegen de andere tijdens een ruzie.
- 'Je gedraagt je als een homo', tegen een voetbal- of hockeymaatje.
- 'Tering mongolen, kanker homo's, gore smeerlappen', door een dronken arrestant tegen politie.
- Buren die elkaar over en weer beledigen met 'kankerneger' en 'vuile Hollandse trut'.

9. **Weigering**. Hierbij wordt verwezen naar de artikelen 137G en 429quater van het wetboek van strafrecht inzake beroepsmatig discrimineren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het weigeren van een rolstoeler in een disco, het uitsluiten woonwagenbewoners van huisvesting of arbeidsmarktdiscriminatie op basis van ras of geloof.[16]
10. **Onbekend**. Deze restcategorie wordt in de Instructie als volgt omschreven: "Alles wat niet onder de bovenstaande vormen te plaatsen is maar wel als relevant kan worden aangemerkt."

Locatie

Van ieder incident wordt vastgelegd waar het incident zich voor heeft gedaan. Er kan worden gekozen uit de woonbuurt (binnenshuis of directe woonomgeving), op of bij een specifieke plek (gebedshuis, mannen-ontmoetingsplek, plaats met bijzondere betekenis, horeca/uitgaan, school, sport- of recreatieterrein), op de openbare weg (wel of niet verkeersgerelateerd), in het openbaar vervoer, commerciële dienstverlening of in de media/communicatie; uitingen op internet vallen in deze laatste categorie.

Werkgerelateerd

Er wordt tevens vastgelegd of het incident werkgerelateerd is. En, als dit het geval is, of indien er sprake is van een werknemer met een publieke taak. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de volgende categorieën: ambulance, brandweer, openbaar vervoer, politie, zorg en een restcategorie overig, waar onder andere gemeentelijke boa's onder vallen.

2.2 Registratie van discriminatie bij de politie in perspectief

In het rapport *Discriminatiecijfers 2018*, gebaseerd op registraties bij de politie, de antidiscriminatievoorzieningen en het Meldpunt internetdiscriminatie MiND, wordt gesteld dat de meldingsbereidheid onder slachtoffers van discriminatie laag is. Ter documentatie van deze uitspraak wordt verwezen naar een essay van Andriessen (2017) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Zij refereert aan een grootschalig survey-onderzoek van het SCP uit 2014 naar ervaren discriminatie in Nederland (Andriessen, Fernee en Wittebrood, 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat ongeveer een derde van de inwoners van Nederland discriminatie heeft ervaren in de twaalf maanden voorafgaand aan de bevraging. De hoogst scorende ervaren vormen van discriminatie zijn achtereenvolgens leeftijd (10 procent), herkomst (8 procent), geslacht (6 procent), huidskleur (4 procent), geloof (4 procent), handicap/chronische ziekte (2 procent) en seksuele gerichtheid (2 procent).

[16] Er wordt in de instructie opgemerkt dat discriminatie op basis van leeftijd verboden is in het kader van de Algemene wet gelijke behandeling, maar niet strafbaar is gesteld volgens het strafrecht. "Indien de betrokken persoon melding of aangifte heeft gedaan bij de politie, dan kies je voor mogelijk relevant. Het RDO beslist".

Andriessen (2017, p. 16) stelt dat mensen het om verschillende redenen zeggen het lastig te vinden om discriminatie te herkennen, te benoemen en te melden. Ze geeft hier de volgende verklaring voor:

> Zo hebben mensen een bepaald beeld van discriminatie in hun hoofd, waardoor ze vormen die daarvan afwijken minder snel als discriminatie herkennen. Of mensen zijn bang voor de gevolgen wanneer ze publiekelijk uitspreken dat iets discriminatie is. En het melden van discriminatie gebeurt vaak niet omdat mensen het idee hebben dat het toch geen zin heeft of omdat de kosten van het melden (tijd, emotie) niet opwegen tegen de baten (bv. vergelding).

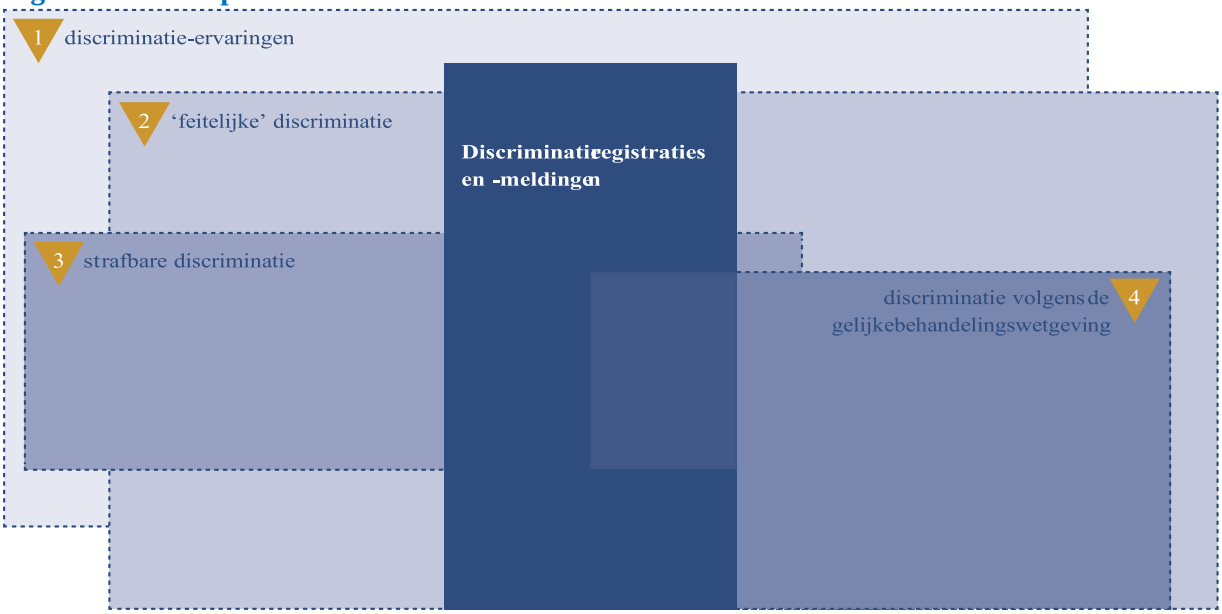
In het rapport *Discriminatiecijfers 2018* wordt er op gewezen dat discriminatie een fenomeen is dat verschillend kan worden gedefinieerd. Er worden vier definities van discriminatie onderscheiden (Discriminatiecijfers 2018, p. 6):

1. Ervaren discriminatie: hieronder vallen alle gevallen waarin een persoon zelf het gevoel heeft door een andere persoon of door een organisatie gediscrimineerd te zijn. Het kan, maar hoeft niet altijd te gaan om feitelijke discriminatie.
2. Feitelijke discriminatie: hieronder vallen alle gevallen waarin onderscheid wordt gemaakt tussen personen op basis van een persoonskenmerk dat er in die situatie niet toe doet.
3. Strafbare discriminatie: hieronder vallen incidenten die binnen het strafrecht aangemerkt zijn als discriminatie. Bij deze gevallen gaat het altijd om feitelijke discriminatie, maar niet per definitie om discriminatie-ervaringen, omdat de herkenning en de betekenisgeving van het slachtoffer hierin niet van essentieel belang is.
4. Discriminatie volgens de gelijke behandelingswetgeving, waaronder de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). Hieronder vallen incidenten die volgens de AWGB als verboden onderscheid zijn aangemerkt. Ook hier gaat het om feitelijke discriminatie en niet per definitie om discriminatie-ervaringen. er bestaat een overlap tussen strafbare discriminatie en discriminatie volgens de gelijke behandelingswetgeving.

In Figuur 2.1 is schematische weergegeven op welke wijze deze vier definities zich tot elkaar verhouden. De auteurs van *Discriminatiecijfers 2018* merken hierbij op dat de grootte van de verschillende onderdelen binnen figuur niet de verhoudingen met betrekking tot de omvang van de verschillende onderdelen weergeeft.[17]

[17] Naar ons idee is 'strafbare discriminatie' altijd een deelverzameling van 'feitelijke discriminatie'. Dit wordt ook gesteld in de uitleg, geciteerd voorafgaand aan de figuur.

Figuur 2.1 Conceptuele onderdelen van discriminatie



Bron: Rapport *Discriminatiecijfers 2018*, p. 7

In ons onderzoek zijn we primair geïnteresseerd in strafbare discriminatie. Zoals uit de figuur blijkt, vinden we slechts een deel van de strafbare discriminatie terug in de registraties bij de politie. Een schatting van het deel van de strafbare discriminatie dat niet wordt geregistreerd bij de politie valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

2.3 Monitorfunctie van de politieoverzichten

De materiedeskundigen van de politie sturen tweewekelijks het discriminatieoverzicht op basis van de Cognos-query naar hun contactpersonen van de tien regionale politie-eenheden. Iedere eenheid heeft een contactpersoon, maar er zijn wel verschillen in de wijze waarop de eenheden aan de slag gaan met het overzicht. Er zijn eenheden waar de contactpersoon de zaken van het overzicht nader bekijkt en min of meer op de voet volgt. Dit in tegenstelling tot andere eenheden waar deze lijst minder actief wordt benut.

Het politieoverzicht wordt ook naar de lokale antidiscriminatievoorzieningen (ADV's)[18] en het Openbaar Ministerie gestuurd. Tezamen vormen politie, ADV en OM het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO); iedere eenheid kent een dergelijk RDO. Als het goed is dan bekijken de leden van het RDO het overzicht en overleggen ze met elkaar over sommige van de zaken. Er wordt soms overlegd door enkele malen per jaar een vergadering te beleggen. Daarnaast is er ook telefonisch of schriftelijk (e-mail) overleg.

[18] Voor een nadere uitleg hierover verwijzen we naar: https://www.discriminatie.nl/organisaties/gemeentelijk-antidiscriminatiebureau

Vertegenwoordigers van het landelijk project Aanpak Discriminatie horen volgens de planning eenmaal in de zes weken om tafel te zitten met de contactpersonen van de eenheden. Ook een vertegenwoordiger van het LECD en de Landelijke Voorziening Discriminatie zijn hierbij aanwezig als toehoorder (in de jaren 2018 en 2019). Het doel van dit periodiek overleg is om ontwikkelingen rond discriminatie te volgen en te bespreken.

2.4 Instroom van discriminatiezaken bij het Openbaar Ministerie

Het zou voor de hand liggen dat de zaken die op de politieoverzichten figureren en waarbij het RDO een strafrechtelijke afdoening het meest geëigende instrument acht, bij het Openbaar Ministerie instromen met de classificatie Discriminatie. De praktijk is echter een andere. Er bestaat namelijk geen administratieve link tussen de discriminatieoverzichten van de politie en de vlag waaronder een strafbaar feit instroomt bij het Openbaar Ministerie. Ofwel: in de praktijk hoeft een feit dat door de politie is benoemd als discriminatiefeit niet noodzakelijkerwijze ook de classificatie Discriminatie te krijgen in de OM-administratie.

Voordat we nader ingaan op de wijze waarop strafbare feiten dan wel instromen bij het OM, staan we eerst stil bij de administratieve overgang van een zaak van de politie naar het OM. De politie registreert incidenten. Eén incident kan meerdere strafbare feiten inhouden. Zo kan een incident waarbij twee personen een derde persoon klappen geven en deze persoon daarbij uitschelden voor ‘vieze homo’, twee strafbare feiten opleveren (mishandeling en belediging). De politie maakt echter rapport op van het incident met één BVH-nummer. Indien er twee personen als verdachte worden aangemerkt en de zaak wordt ingestuurd naar het OM, dan stromen er vier feiten in bij het OM, namelijk twee verdachten met ieder twee feiten op hun naam. Deze wisseling van registratie-eenheid bij de instroom bij het OM maakt het lastig om politiezaken door de keten heen goed te kunnen volgen.

Een verdachte kan op tal van manieren in beeld komen, maar in de meeste gevallen wordt de verdachte aangehouden en naar het bureau overgebracht. Tegenwoordig is het zo dat het Openbaar Ministerie er naar streeft om een verdachte, die weer op vrije voeten wordt gesteld, weg te sturen met een afdoeningsbeslissing. Hiertoe zijn zogenaamde ZSM-tafels in het leven geroepen. Er is een ZSM-tafel ‘vast’ voor verdachten die voor onderzoek zijn opgehouden door de politie dan wel in verzekering zijn gesteld, en er is een ZSM-tafel ‘niet-vast’ voor verdachten die aan het bureau worden ontboden. Zaken die niet via de ZSM-tafel lopen (zwaardere zaken die vaak meer onderzoek vergen) worden later naar het OM ingestuurd. Of de afdoening van de verdachte nu via de ZSM-tafel loopt – vast en niet-vast – of pas na nader onderzoek bij het OM instroomt, de administratieve vastlegging in GPS of Compas wordt in alle gevallen verricht door een parketsecretaris. De afdoeningsbeslissing wordt vervolgens voorgelegd aan een (assistent) officier van justitie. Het is daarom

de parketsecretaris die (in eerste aanleg) besluit of de maatschappelijke classificatie Discriminatie aan een strafbaar feit moet worden toegekend.

Als wordt gekozen voor de maatschappelijke classificatie Discriminatie, dan moet vervolgens worden gekozen voor een discriminatiegrond. Er kan dan worden gekozen uit zes gronden, te weten: ras, antisemitisme, godsdienst, seksuele gerichtheid, handicap of overig. Daarnaast moet worden gekozen onder welk delict een feit wordt geregistreerd. Als dit een van de discriminatiedelicten is, dan spreekt het Openbaar Ministerie (LECD) van specifieke discriminatie en als sprake is van een ander commuun delict met de maatschappelijke classificatie Discriminatie dan wordt er gesproken van een CODIS-feit.

Sinds 1 januari 2015 kunnen er bij het OM meerdere 'maatschappelijke classificaties' aan een strafbaar feit worden meegegeven. In het geval dat een politiefunctionaris wordt uitgescholden voor 'kanker homo' dan zal het feit bijvoorbeeld niet alleen worden geregistreerd onder artikel 267, lid 2 Sr (beledigen van een ambtenaar in functie)[19] subsidiair artikel 266, lid 1 Sr (belediging), maar kan de maatschappelijke classificatie 'geweld tegen beroepsoefenaars politie' worden meegegeven of de classificatie 'discriminatie: seksuele gerichtheid' of beide classificaties. Als de classificatie discriminatie niet bij de instroom wordt meegenomen, kan dit in theorie later worden hersteld, maar dat vergt meer handelingen dan alleen maar een vinkje toevoegen. Een van de geïnterviewde discriminatie-officieren zegt hier het volgende over:

> Ik kom inderdaad wel eens tegen dat bij een zaak een maatschappelijke classificatie ontbreekt; overigens niet alleen bij CODIS-feiten. Technisch gezien is het dan mogelijk om in het systeem alsnog dat vinkje te zetten. Maar liever verdisconteer ik het op zitting gewoon met de strafmaat. Want, het zetten van een vinkje in die fase, betekent feitelijk dat je de zaak opnieuw moet gaan beoordelen in GPS, en daar gaat nogal wat tijd in zitten. Het is wellicht beter omdat je dan het systeem zuiver houdt, maar het streven om het systeem zuiver te houden, is nu niet meteen de eerste prioriteit bij mijn werk.

In het rapport Cijfers in beeld 2018 (p. 25) van het LECD wordt gesteld dat indien er sprake is van twijfel bij de beoordeling door de parketsecretaris, of er sprake is van een discriminatieaspect, toch de maatschappelijke classificatie Discriminatie moet worden aangevinkt.

2.5 Inzicht in discriminatiezaken op basis van politie- en OM-registraties?

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat slechts een deel van de strafbare discriminatie bij de politie wordt aangegeven/gemeld. Een deel van deze zaken is herkenbaar aan de hand van de code F50 in BVH. Aanvullend wordt er gezocht in BVH aan de hand van steekwoorden (query's) en worden de overzichten handmatig opgeschoond door de materiedeskundigen. Een deel van de zaken met een

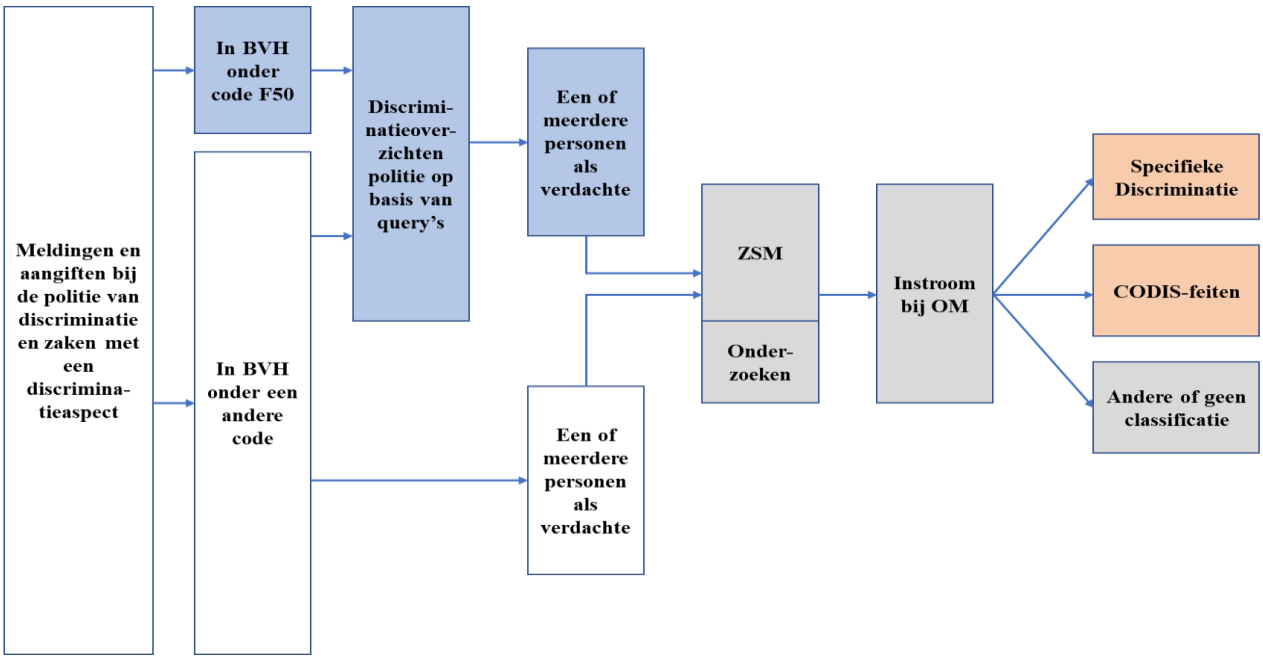
[19] Of als we de precieze formulering gebruiken: "een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening."

(mogelijk) discriminatieaspect worden echter niet door de query's gevangen en die zien we dus niet terug in de discriminatieoverzichten van de politie.

Zaken waarbij een of meer verdachten in beeld zijn gekomen, stromen in principe in bij het OM. Het 'discriminatielabel' van de politie speelt echter geen rol bij het toekennen van de classificatie Discriminatie bij het OM. Een zaak die niet door de Cognos-query's van de politie is opgepikt, kan echter bij het OM – door beoordeling van de parketsecretaris – wel worden geregistreerd met de classificatie Discriminatie.

In Figuur 2.2 is het proces van registratie van discriminatiefeiten schematisch in kaart gebracht. De blauw gekleurde blokken kunnen we vullen met cijfers van de politie. De lichtoranje gekleurde blokken kunnen we vullen met cijfers van het Openbaar Ministerie. In het volgende hoofdstuk wordt dit schema ingevuld met cijfers (percentages) op basis van registeronderzoek. De grijze en witte blokken kunnen we niet meten, maar worden beredeneerd afgeleid van de wel bekende cijfers. Grijs op basis van het registeronderzoek en wit op basis van doorredeneren. In het volgende hoofdstuk leggen we uit op welke wijze dit is gedaan. Daarnaast geven we nadere duiding aan deze cijfers op basis van interviews met politie- en OM-respondenten.

Figuur 2.2 Registratie van discriminatie bij de politie en het OM



3. Inzicht in discriminatiezaken

In dit hoofdstuk schetsen we allereerst een beeld van de zaken op basis van de politieoverzichten voor de jaren 2015 t/m 2018. Dit doen we op basis van rapporten Discriminatiecijfers. Daarna brengen we in kaart welke strafbare feiten bij het Openbaar Ministerie, ingestroomd in de periode 2015 t/m 2018, de classificatie discriminatie hebben meegekregen en of het specifieke discriminatie betreft dan wel een commuun delict met een discriminatieaspect (CODIS). Dit beeld schetsen we op basis van de rapporten Cijfers in beeld.

Vervolgens brengen we de gegevens uit de politie- en OM-administratie in verband met elkaar voor de jaren 2017 en 2018. We maken hierbij gebruik van drie bestanden:

1) Een politiebestand met informatie over het aantal verdachten, de maatschappelijke code en de afdoening. Dit bestand bevat alle BVH-nummers uit de discriminatieoverzichten van de politie van de jaren 2017 en 2018.
2) Een OM-bestand met alle strafbare feiten, ingestroomd in 2017 en 2018, die door het LECD als discriminatiefeiten (specifiek en CODIS) zijn geselecteerd voor de jaarlijkse overzichten. Dit bestand bevat informatie over het strafbare feit – artikel(en), maatschappelijke classificatie – en de gegevens kunnen worden geaggregeerd naar verdachte-niveau (op basis van het parketnummer) en naar zaaksniveau (op basis van het pv-nummer).
3) Een gekoppeld bestand met gegevens van de politie en het OM. Van alle BVH-nummers van de politieoverzichten uit 2017 en 2018 is nagegaan of de zaak is terug te vinden in de OM-administratie. Er kan op die manier inzicht worden verkregen in de vraag welke zaken uit het politieoverzicht ook de classificatie discriminatie hebben gekregen bij het OM.

Verder besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de vraag wat nu een CODIS-feit is in de ogen van officieren van justitie en wordt een statistische analyse gepresenteerd van factoren die van invloed zijn op het al dan niet toekennen van de classificatie discriminatie in de OM-administratie. Dit hoofdstuk sluit af met een totaalbeeld onder de titel Verschil van visie en administratieve verwarring.

3.1 Discriminatie geregistreerd bij de politie (2015 t/m 2018)

Door de jaren heen wordt in de rapporten Discriminatiecijfers een onderscheid gemaakt in reguliere discriminatiezaken en zaken waarbij een werknemer met een publieke taak is betrokken. Zoals betoogd in 1.4.2 zijn de jaarcijfers niet goed met elkaar te vergelijken, dus de conclusie dat het aantal geregistreerde discriminatiezaken bij de politie is afgenomen in de periode 2015 t/m 2018, zoals het geval lijkt te zijn bij de aanblik van Tabel 3.1, mogen we niet trekken.

Tabel 3.1 laat zien dat discriminatie-incidenten waarbij werknemers met een publieke taal zijn betrokken ongeveer 30 procent van het totaal aantal geregistreerde zaken betreft (met uitzondering van het jaar 2015).

Tabel 3.1 Geregistreerde discriminatiezaken bij de politie (zaaksoverzichten)

	Regulier	Publieke taak	Totaal	Verhouding
2015	5.506	1.036	6.542	84:16
2016	4.376	1.528	5.904	74:26
2017	3.499	1.506	5.005	70:30
2018	3.299	1.375	4.674	71:30

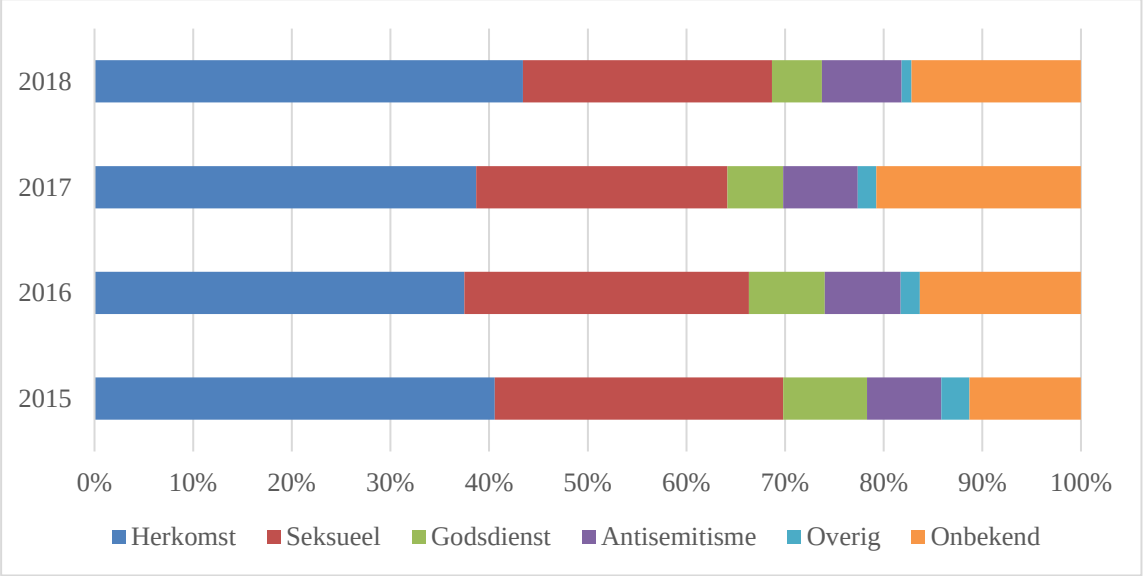
Bron: Nationale Politie (rapporten Discriminatiecijfers)

Reguliere discriminatiezaken en zaken gericht tegen werknemers met een publieke taak apart worden besproken omdat deze zaken van elkaar verschillen wat betreft discriminatiegrond en discriminatievorm.

3.1.1 Reguliere discriminatie-incidenten

De verdeling naar discriminatiegrond bij reguliere discriminatie-incidenten fluctueert wel enigszins per jaar, maar het beeld is redelijk constant te noemen. De meerderheid van de discriminatie-incidenten die bij de politie zijn gemeld heeft betrekking op herkomst (ras) of seksuele gerichtheid. Er zijn ook relatief veel incidenten gekwalificeerd als onbekend. Het gaat hier in het overgrote deel om het aantreffen van een hakenkruis op objecten zonder een duidelijke context.

Figuur 3.1 Discriminatiegrond bij reguliere incidenten (2015 t/m 2018)



Bron: tabellen in de bijlage van de publicaties Discriminatiecijfers (jaren 2015-2018); eigen bewerking.

De categorieën bij discriminatievorm verschillen in rapporten over 2015/16 in vergelijking met de rapporten over 2017/18.[20] Daarom presenteren we hier alleen de discriminatievorm op basis van de overzichten van 2017 en 2018. Hieruit blijkt dat ruim de helft van de incidenten is geclassificeerd als een uitlating (uitschelden; in juridische termen belediging). Bekladding en vernieling staan voor circa 20 procent van de incidenten, terwijl ongeveer een kwart van de geregistreerde incidenten betrekking heeft op bedreiging of geweld. Tabel 3.2 geeft het overzicht.

Tabel 3.2 Discriminatievorm bij reguliere incidenten (2017 en 2018)

	2017	**2018**
Uitlating	51 %	54 %
Geweld (met uitlating)	14 %	13 %
Bedreiging	12 %	9 %
Bekladden	5 %	8 %
Vernielen	10 %	8 %
Overig/onbekend	8 %	8 %

Bron: Tabellen in de bijlage van de publicaties Discriminatiecijfers (jaren 2017-2018)

3.1.2 Discriminatie-incidenten werknemers met een publieke taak

De geregistreerde discriminatie-incidenten gericht tegen een werknemer met een publieke taak hebben in de meeste gevallen betrekking op een politiefunctionaris (in 2017/18 ruim 70 procent). Werknemers die werken in het openbaar vervoer en in de zorg staan ieder voor rond 5 procent van de geregistreerde incidenten in 2017/18. Bij ambulance- en brandweerpersoneel scoren de geregistreerde discriminatie-incidenten nauwelijks. Verder is er sprake van een relatief grote restcategorie – 15 tot 20 procent van de incidenten. Een ruim vertegenwoordigde groep binnen deze categorie overig zijn gemeentelijke handhavers (boa's).[21]

Het is opvallend dat in het rapport over 2016 98 procent van deze incidenten is geclassificeerd als belediging en 2 procent als bedreiging/geweld.[22] In de rapporten van 2017 en 2018 is dit fors anders. Dan wordt niet meer de term belediging gebruikt, maar wordt gesproken over uitlating (uitschelden). Deze categorie is nog steeds veruit de grootste, maar in 2017 is 20 procent bestempeld als bedreiging/geweld, terwijl dit 11 procent bedraagt in 2018.

Het uitschelden voor 'homo' of woorden van gelijke strekking komt het vaakst voor, maar neemt in de registraties wel iets af in de periode 2015 t/m 2018. Vooral de afname in 2016 ten opzichte van

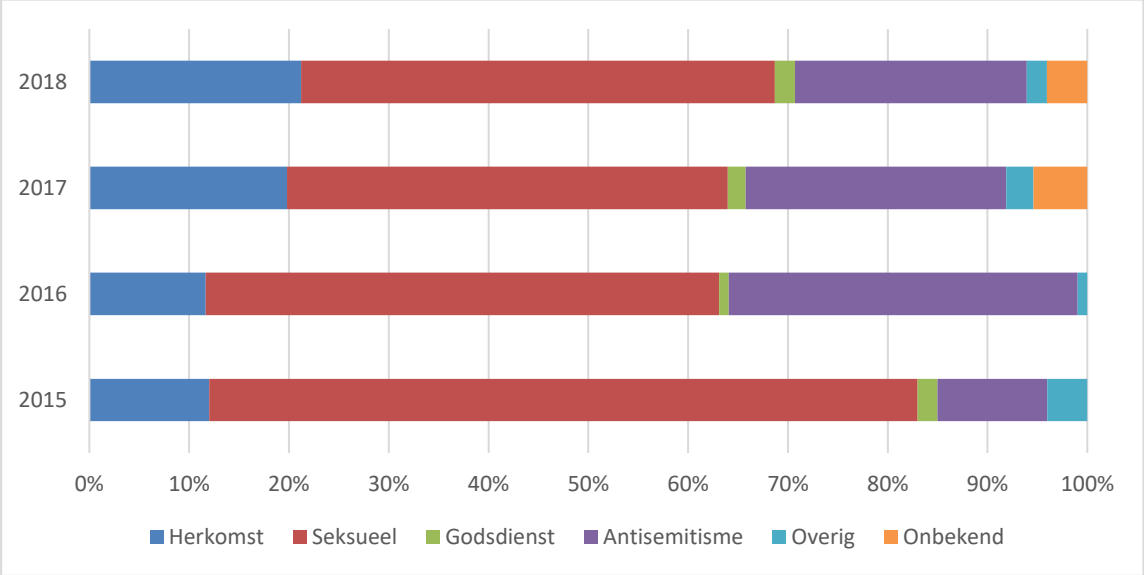
[20] In de rapporten over 2015 en 2016 worden de categorieën bedreiging, belediging, mishandeling, opruiing, vernieling en overig gehanteerd.

[21] In het rapport van 2015 ontbreekt deze tabel. In 2016 is 91 procent werkzaam bij de politie en is 5 procent in dienst bij het openbaar vervoer. De categorie 'zorg' komt niet voor, terwijl 'overig' slechts voor 3 procent van de incidenten staat.

[22] In het rapport van 2015 ontbreekt deze tabel.

2015 valt daarbij op. Het uitschelden met termen waar het woord 'Jood' in voorkomt (geclassificeerd als antisemitisch schelden) scoort met name hoog in 2016 , maar staat in de jaren 2017 en 2018 ongeveer op gelijke voet met het uitschelden op basis van herkomst. Figuur 3.2 geeft een overzicht.

Figuur 3.2 Discriminatiegrond bij incidenten werknemers met publieke taak (2015 t/m 2018)



Bron: Tabellen in de bijlage van de publicaties Discriminatiecijfers (jaren 2015-2018)

3.2 Discriminatie geregistreerd bij het Openbaar Ministerie (2015 t/m 2018)

In de rapportages van het Openbaar Ministerie (Cijfers in beeld) wordt een onderscheid gemaakt tussen specifieke discriminatie en commune delicten met een discriminatieaspect. De rapporten zijn gebaseerd op ingestroomde strafbare feiten. Het kan voorkomen dat één incident tot twee feiten leidt en dat het ene feit is geclassificeerd als specifieke discriminatie, terwijl het andere feit als CODIS-feit te boek staat. In dat geval telt het incident zowel mee bij specifieke discriminatiefeiten als bij CODIS-feiten.

Het LECD plaatst een disclaimer bij de gepresenteerde cijfers. Er wordt het volgende gesteld (Cijfers in beeld 2018, p. 12): "De cijfers in het rapport zijn afhankelijk van allerlei factoren waar vaak weinig invloed op uit te oefenen is. Zo kan één zaak, met meerdere verdachten en/of feiten, al voor een groot verschil in de cijfers zorgen ten opzichte van voorgaande jaren. Het is daarom niet mogelijk om vergaande conclusies uit de cijfers te trekken."

Als we desondanks de cijfers uit de periode 2015 t/m 2018 op een rij zetten dan blijkt het aantal ingestroomde discriminatiefeiten op jaarbasis tussen de 300 en 400 te liggen. Het aantal CODIS-feiten is alle jaren in de meerderheid, maar in 2018 slaat de verhouding erg ver door in de richting

van CODIS-feiten in vergelijking met de voorgaande drie jaren. Er wordt in het rapport Cijfers in beeld 2018 geen verklaring hiervoor gegeven (anders dan wat staat in de hiervoor genoemde disclaimer). We hebben geen reden om aan te nemen dat ingestroomde feiten die in 2018 als CODIS-feit zijn gekwalificeerd in de jaren daarvoor deels onder de noemer van specifieke discriminatie zouden zijn ingestroomd.

Tabel 3.3 Ingestroomde discriminatiefeiten bij het OM

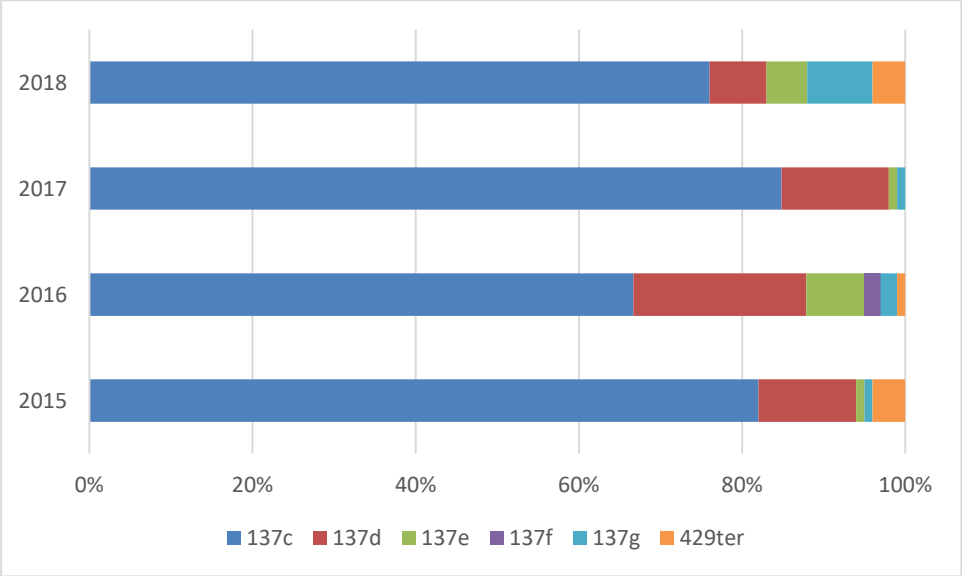
	Specifiek	CODIS	Totaal	Verhouding
2015	142	168	310	46:54
2016	163	232	395	41:59
2017	144	189	333	43:57
2018	83	312	395	21:79

Bron: Openbaar Ministerie (rapporten Cijfers in beeld)

3.2.1 Specifieke discriminatiefeiten

Bij specifieke discriminatiefeiten gaat het met name om groepsbelediging (art. 137c Sr). In de jaren 2015 t/m 2018 is ongeveer 80 procent van de ingestroomde discriminatiefeiten geregistreerd onder dit artikel; het ene jaar iets boven en het andere jaar iets onder de 80 procent (2018: 76 procent). Figuur 3.4 geeft het procentuele aandeel van de discriminatiewetsartikelen per jaar.

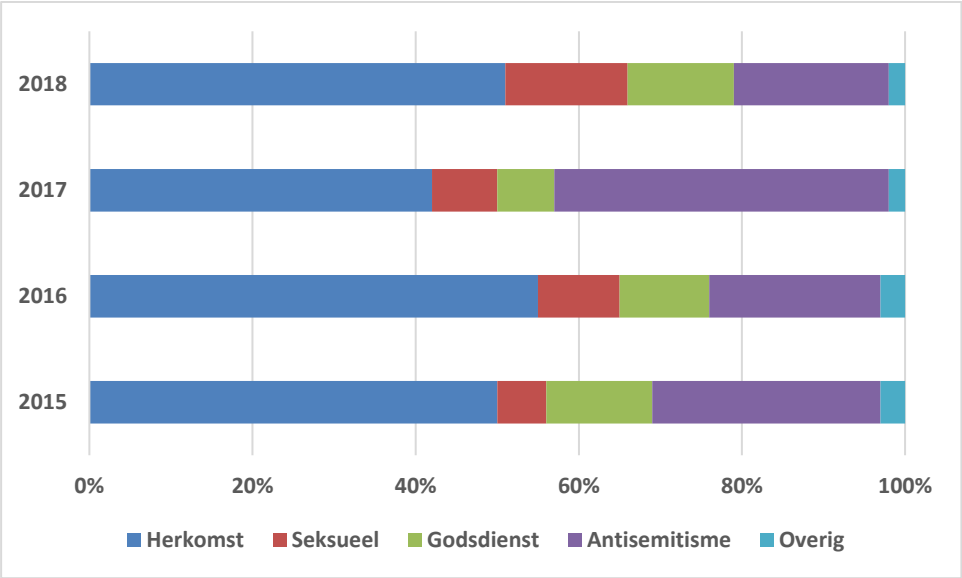
Figuur 3.3 Wetsartikel van specifieke discriminatiefeiten



Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 2, p. 14

Bij de discriminatiegrond zijn er vier categorieën te onderscheiden. Discriminatie op grond van ras of herkomst staat voor ongeveer de helft van de ingestroomde discriminatiefeiten. Figuur 3.4 geeft een overzicht van het procentuele aandeel van de overige drie gronden, waarbij antisemitisme het hoogst scoort.

Figuur 3.4 Discriminatiegrond bij specifieke discriminatiefeiten

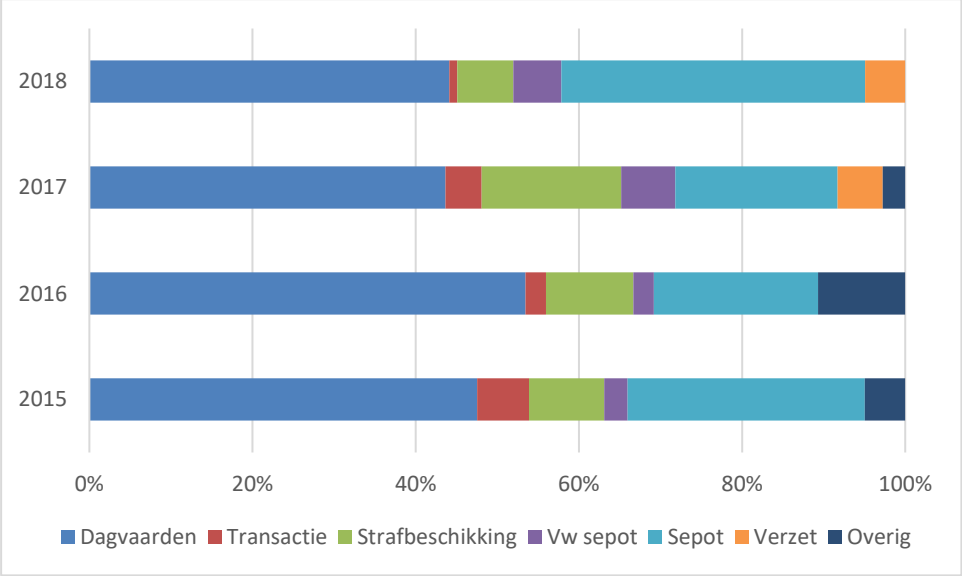


Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 3, p. 15

Verder blijkt uit 'Cijfers in beeld' dat 13 procent van de feiten in 2018 gericht is tegen werknemers met een publieke taak. In de voorgaande jaren ligt dit percentage echter aanmerkelijk lager (3 tot 6 procent).

Figuur 3.5 geeft de afdoening van specifieke discriminatiefeiten door het Openbaar Ministerie weer voor de periode 2015 t/m 2018. De verdeling fluctueert per jaar, maar ongeveer de helft van de feiten worden afgedaan met een dagvaarding. Tevens wordt een fors deel van de feiten (voorwaardelijk) geseponeerd.

Figuur 3.5 OM-afdoening specifieke discriminatiefeiten

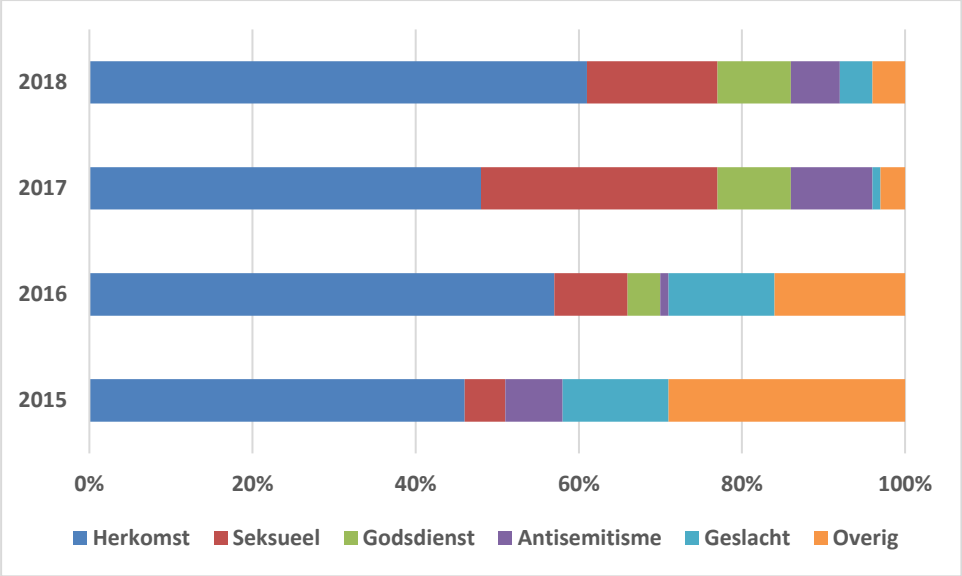


Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 11, p. 24

3.2.2 CODIS-feiten

Ook bij CODIS-feiten is discriminatie op basis van ras/herkomst de hoogst scorende categorie. In vergelijking met specifieke discriminatie komt de discriminatiegrond antisemitisme minder vaak voor. In tegenstelling tot de discriminatiegrond bij specifieke discriminatie wordt bij CODIS-feiten geslacht als discriminatiegrond genoemd; dit geldt vooral voor de jaren 2015 en 2016. In met name 2015 en in mindere mate 2016 scoort de categorie 'overig' vrij vaak.

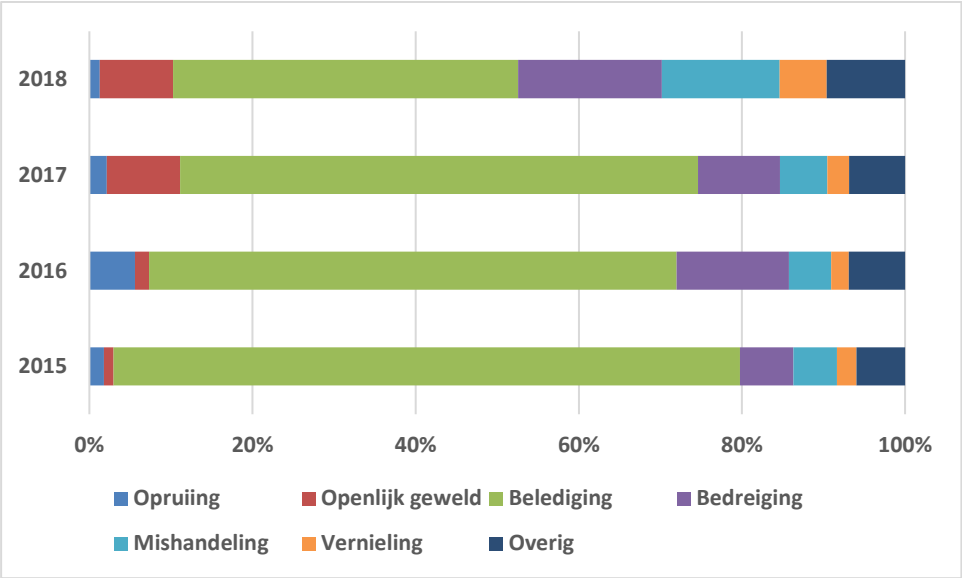
Figuur 3.6 Discriminatiegrond bij CODIS-feiten



Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 14, p. 30

Bij CODIS-feiten is ook vastgelegd bij welk commuun delict er sprake is van een discriminatieaspect. Figuur 3.7 laat zien dat het vaak gaat om een belediging (artikel 266/267 Sr), maar de grafiek laat ook zien dat het *relatief* aantal CODIS-feiten waar het commune delict belediging betreft in de periode 2015 t/m 2018 terugloopt: van 77 procent in 2015, naar 65-63 procent in 2016/17, naar 42 procent in 2018. Het *absoluut* aantal CODIS-feiten met belediging als commuun delict is echter redelijk constant in de periode 2015 t/m 2018. Dit impliceert dat er vaker ook andere commune delicten als CODIS-feit worden aangemerkt. Dit geldt met name voor 2018. In dit jaar zijn beduidend meer feiten waarbij sprake is van mishandeling of bedreiging als CODIS-feit geregistreerd. Het is echter te voorbarig om op basis van deze cijfers te concluderen dat het gebruik van de maatschappelijke classificatie Discriminatie langzaam begint in te dalen binnen de OM-organisatie.

Figuur 3.7 Commuun delict bij CODIS-feiten



Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 13, p. 29

3.3 Discriminatiezaken bij politie en OM in samenspraak (2017 en 2018)

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de politie in 9.679 discriminatie-incidenten heeft opgenomen in de discriminatieoverzichten in de jaren 2017 en 2018. Het Openbaar Ministerie heeft in deze jaren 728 ingestroomde strafbare feiten de classificatie discriminatie meegegeven. Op het eerste gezicht is er dus een enorme discrepantie tussen de politieregistratie en de instroom bij het OM. In deze paragraaf gaan we na hoe dit nu precies zit.

3.3.1 Zaken met een verdachte

De discriminatie-incidenten die op de politieoverzichten staan, kunnen ook betrekking hebben op incidenten die niet strafbaar zijn (middels het strafrecht). Daarnaast komen er op de overzichten uiteraard incidenten voor waarbij geen verdachte in beeld is (komt). Om te kunnen bepalen welke incidenten in principe in kunnen stromen bij het OM, hebben we onderzocht bij welke incidenten een of meerdere bekende verdachten zijn geregistreerd in BVH.

Omdat er tien incidenten in de overzichten van 2017 en 2018 dubbel voor blijken te komen, zijn er dus 9.669 incidenten die we nader bekijken. Het blijkt dat in bijna de helft van de zaken (48 procent) de identiteit van een of meerdere verdachten bekend is. Als we de registratie van (een) verdachte(n) relateren aan de discriminatiegrond dan blijkt dat er in de categorie overig/onbekend relatief weinig verdachten in beeld komen. Zoals eerder opgemerkt gaat het hierbij vaak om een hakenkruis dat ergens op een object is aangetroffen zonder dat er sprake is van een specifieke context. Het gaat dus in de meeste gevallen om bekladden/vernielen en die zaken leiden niet vaak tot het identificeren van een verdachte.

Verder valt op dat de discriminatiegronden geslacht en godsdienst/levensovertuiging minder vaak tot een geïdentificeerde verdachte leiden dan de andere discriminatiegronden en dat aan de andere kant de discriminatiegronden antisemitisme en seksuele gerichtheid relatief vaak tot een verdachte leiden. Deze resultaten kunnen worden verklaard door te kijken naar het slachtoffer. Is een werknemer met een publieke taak – veelal politiefunctionaris – het slachtoffer, dan is er vaak sprake van een geïdentificeerde verdachte; dit is niet verrassend. Als werknemers met een publieke taak worden geconfronteerd met discriminerende uitlatingen, is dat vaak in een aanhoudings- of handhavingssituatie en daarmee is de kans groot dat de identiteit van de verdachte bekend is. Nu is het zo dat de scheldwoorden 'homo', 'Jood' en in iets minder mate 'zwarte' en 'neger', in combinatie met toevoegingen als 'kanker', 'klote' of 'kut', vaak worden gebezigd bij discriminerende uitlatingen en dit leidt dan tot een vinkje bij respectievelijk seksuele gerichtheid, antisemitisme of ras. Als we echter deze discriminatievoorvallen rond werknemers met een publieke taak buiten beschouwing laten, dan zijn er echter nauwelijks verschillen te zien in het percentage van zaken met een verdachte naar discriminatiegrond.

Tabel 3.4 Verdachte(n) geïdentificeerd naar discriminatiegrond (2017 en 2018)

	Geen VE	Wel VE	Totaal	Verhouding
Antisemitisme	516	763	1.279	40:60
Geslacht	40	17	57	70:30
Godsdienst/levensovertuiging	241	129	370	65:35
Handicap	32	50	82	39:61
Ras/herkomst	1.828	1.521	3.349	55:45
Seksuele gerichtheid	1.198	1.881	3.079	39:61
Overig/onbekend	1.179	274	1.453	81:19
Totaal	**5.034**	**4.635**	**9.669**	**52:48**

Bron: Discriminatieoverzichten van de politie en BVH (eigen berekeningen)

Onderstaande tabel 3.5 geeft een overzicht van incidenten waarbij een verdachte in beeld is naar discriminatievorm.[23] Zoals eerder gesteld, blijkt dat 'bekladding' en 'vernieling' vrij zelden tot het identificeren van een verdachte leidt. Bij 'uitlating' komt in 53 procent van de zaken een verdachte in beeld. Dit percentage lijkt in tegenspraak met de verklaring die is gegeven bij discriminatiegrond, namelijk dat bij het uitschelden van werknemers met een publieke taak er vaak een verdachte bekend is. Bij nadere bestudering van de cijfers blijkt dit wel degelijk het geval te zijn. Als de werknemer met een publieke taak een politiefunctionaris betreft (en politiefunctionaris staat voor het merendeel van de werknemers met een publieke taak) dan komt een verdachte in beeld bij 89 procent van de zaken met de discriminatievorm uitlating. Dit betekent dus dat, indien er sprake is van een discriminerende uitlating tegen anderen dan werknemers met een publieke taak, zijnde veelal buren of buurtbewoners, er nauwelijks een verdachte in beeld komt. In veel gevallen zal echter de identiteit van de 'uitschelder' bekend zijn als het om een buurtgenoot gaat, maar in die zaken wordt er blijkbaar vaker gekozen voor een niet-strafrechtelijke afdoening; bijvoorbeeld bemiddeling. Wat precies

[23] Zie paragraaf 2.1 onder discriminatievorm voor een uitleg van waar deze categorieën voor staan.

is gedaan door de politie – of wellicht is er niets gedaan – is echter geen onderwerp van studie geweest in dit onderzoek. Hier constateren we slechts dat het discriminerende uitschelden van een werknemer met een publieke taak vaker leidt tot een verdachte – en dus een strafrechtelijke afdoening –. Dat wil overigens niet zeggen dat het discriminerend uitschelden een rol speelt in de strafrechtelijke reactie. Het kan immers zo zijn dat het strafbare feit waarvoor de verdachte is aangehouden strafrechtelijk is afgedaan, maar dat het uitschelden daarbij geen rol heeft gespeeld.

Tabel 3.5 Verdachte(n) geïdentificeerd naar discriminatievorm (2017 en 2018)

	Geen VE	Wel VE	Totaal	Verhouding
Bedreiging	284	281	565	50:50
Bekladding	427	50	477	90:10
Bespugen	21	27	48	44:56
Geweld	436	807	1243	35:65
Pesterij	79	12	91	87:13
Uitlating	2.907	3.287	6.194	47:53
Vernieling	590	74	664	89:11
Weigering	89	19	108	82:18
Overig/onbekend	201	78	279	72:28
Totaal	**5.034**	**4.635**	**9.669**	**52:48**

Bron: Discriminatieoverzichten en BVH (eigen berekeningen)

3.3.2 Geregistreerd in BVH onder de vlag van discriminatie

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 worden de discriminatieoverzichten van de politie samengesteld op basis van query's die op steekwoorden door de politiële systemen crawlen en de daarop volgende screening van de materiedeskundigen die checken in hoeverre 'de vangst' in de screening terecht is gebleken. Aan de hand van de code F50 kunnen we zien welke zaken politiemedewerkers in BVH als discriminatie hebben bestempeld. Het blijkt dan dat 1.045 van de 9.669 zaken op de discriminatieoverzichten de code F50 hebben meegekregen in BVH. Dit komt overeen met 10,8 procent. De uitkomst van de query plus screening geeft dus bijna een tienvoud aan discriminatiezaken in vergelijking met het louter afgaan op F50-codes in BVH.

Als we onderzoeken welk deel van de zaken met een verdachte het stempel discriminatie heeft meegekregen in BVH dan zakt het aandeel tot 6,6 procent.[24] In Tabel 3.6 is dit uitgesplitst naar discriminatievorm. 'Pesterij' en 'weigering' scoren procentueel hoog, maar het gaat hierbij om relatief kleine aantallen. Er zijn echter weinig verschillen tussen 'bedreiging', 'geweld' en 'uitlating'; de vormen die er getalsmatig het meeste toe doen.

[24] Bij 4.635 van de 9.669 zaken is een verdachte in beeld gekomen. Aan 307 van deze 4.635 zaken (6,6 procent) heeft de politie de code F50 meegegeven. Dit betekent omgekeerd dat aan 738 van de 5.034 zaken zonder verdachte (14,7 procent) de code F50 is meegegeven.

Tabel 3.6 Toekennen van F50 (discriminatie) code aan zaken met verdachte(n) naar discriminatievorm

	Discriminatie	Anders	Totaal	% discriminatie
Bedreiging	12	269	281	4,3
Bekladding	5	45	50	10,0
Bespugen	2	25	27	7,4
Geweld	41	766	807	5,1
Pesterij	4	8	12	33,3
Uitlating	228	3.059	3.287	6,9
Vernieling	2	72	74	2,7
Weigering	10	9	19	52,6
Overig/onbekend	3	75	78	3,8
Totaal	**307**	**4.328**	**4.635**	**6,6**

Bron: Discriminatieoverzichten en BVH (eigen berekeningen)

3.3.3 Afdoening van verdachten (volgens BOSZ)

In 4.635 zaken zijn er een of meerdere personen in BVH geregistreerd als verdachte. In totaal zijn er 5.761 verdachten geregistreerd voor deze 4.635 zaken. Volgens de politieadministratie is het dossier van 5.389 van deze verdachten ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. Dit betekent dus dat van 372 verdachten het dossier niet is ingestuurd. Bij 126 verdachten is het onbekend waarom het dossier niet naar het OM is ingestuurd. Daar waar dit wel bekend is, gaat het onder andere om 'inzenden naar Halt' (61 verdachten)[25], politiestrafbeschikking (90 verdachten) of een reprimande (19 verdachten).

Volgens het registratiesysteem BOSZ is ongeveer de helft van de naar het OM ingestuurde verdachten gedagvaard, dat wil zeggen dat de zaak aan de rechter is voorgelegd. Dit betekent dat bij ongeveer 50 procent van de verdachten de zaak door het Openbaar Ministerie wordt afgedaan, namelijk in de vorm van een (voorwaardelijk) sepot, strafbeschikking[26] T(OM) zitting[27] of met een doorverwijzing naar Halt.[28]

[25] Halt biedt jongeren de kans om hun strafbare gedrag recht te zetten zonder dat dit leidt tot een justitiële aantekening (www.halt.nl)

[26] "Een strafbeschikking is een straf die opgelegd wordt door het OM voor met name veelvoorkomende strafbare feiten. Als de bestrafte het niet eens is met zijn strafbeschikking , kan deze bezwaar maken door verzet in te stellen bij het OM. De strafrechter beoordeelt de strafzaak dan in zijn geheel opnieuw." (www.om.nl)

[27] "Zowel bij een TOM-zitting als de OM-zitting wordt een strafzaak afgedaan zonder tussenkomst van een rechter door een voorstel te doen aan een verdachten. Accepteert de verdachte het voorstel dan is de strafzaak daarmee in principe beëindigd." (www.om-zitting.com). De T staat voor taakstraf. Bij een OM-zitting kunnen ook andere straffen worden opgelegd.

[28] Blijkbaar leidt een Halt-afdoening in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet tot inzending naar het Openbaar Ministerie.

Tabel 3.7 Afdoening volgens BOSZ (2017 en 2018)

	Aantal	Percentage
Dagvaarding	2.667	49,5
Strafbeschikking/transactievoorstel	580	10,8
T(OM) zitting	600	11,1
HALT	133	2,5
Reprimande	2	-
Voorwaardelijk sepot	127	2,4
Sepot	1.102	20,4
Onbekend	178	3,3
Totaal	**5.389**	**100,0**

Bron: BOSZ

Er is bij 1.229 verdachten gekozen voor een sepot. Dit kan een technisch sepot of een beleidssepot zijn. Bij een technisch sepot ziet het Openbaar Ministerie van vervolging af, omdat deze naar verwachting niet tot een veroordeling zal leiden. Dit geldt voor 904 verdachten: de persoon in kwestie is onterecht als verdachte aangemerkt (125 keer), er is in de ogen van het OM sprake is van onvoldoende bewijs (760 keer) en het feit is niet strafbaar (19 keer).

De strafzaak tegen 325 verdachten is geseponeerd om beleidsmatige redenen. Een veroordeling wordt wel mogelijk geacht, maar vervolging is desondanks niet wenselijk. De hoogst scorende redenen zijn:

- Verhouding tot benadeelde is geregeld (63 keer)
- Medeschuld van de benadeelde (59 keer)
- Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert (40 keer)
- Door feit of gevolgen getroffen (34 keer)
- Gewijzigde omstandigheden (28 keer)
- Gering feit (13 keer)

3.3.4 Koppeling politie-incidenten met verdachte aan OM-administratie

Er zijn dus 5.389 *verdachten* ingestuurd naar het Openbaar Ministerie in verband met een incident dat in de jaren 2017 of 2018 op de discriminatieoverzichten van de politie staat. We hebben onderzocht voor welke feiten deze verdachten zijn ingestroomd bij het OM en welke feiten zijn geclassificeerd als discriminatie. Om dit te kunnen onderzoeken hebben we de BVH-nummers van de politieoverzichten aangeboden aan de Fact Factory van het Parket-Generaal met het verzoek de daarbij behorende OM-informatie te leveren. Deze koppeling is echter niet voor alle zaken gelukt.

Eerder hebben we gemeld dat bij 4.635 *zaken* uit de discriminatie-overzichten van de politie een of meerdere verdachten in beeld zijn gekomen. Van 4.233 van deze zaken is (zijn) de verdachte(n) ingestuurd naar het OM. Bij 3.074 van deze zaken is het gelukt om de zaak te koppelen met OM-

gegevens aan de hand van het BVH-nummer. Dit betekent dat de koppeling in 73 procent van de zaken is gelukt. We zijn nagegaan of er reden is om aan te nemen dat het al dan niet lukken van de koppeling inhoudelijk samenhangt met relevante variabelen. Dit blijkt niet het geval. Het al dan niet slagen van de koppeling hangt niet samen met de discriminatiegrond of discriminatievorm. Ook zijn er geen significante verschillen naar politie-eenheid. We beschouwen daarom de gekoppelde gegevens als representatief voor de zaken uit de discriminatie-overzichten van de politie.

De 3.074 gekoppelde zaken hebben betrekking op 3.712 verdachten. Deze 3.712 personen zijn verdacht van 5.932 feiten. In totaal hebben 363 van deze 5.932 feiten de maatschappelijke classificatie discriminatie meegekregen.[29] Dit komt overeen met 6,1 procent. Als we terugrekenen naar zaaksniveau, dan blijkt dat slechts 7,9 procent van de zaken die de politie als discriminatiezaak bestempelt, in de OM-administratie zijn geclassificeerd als discriminatie.

Tabel 3.8 Administratieve discriminatie classificatie van zaken/feiten uit politieoverzichten

	Zaaksniveau (n=3.074)		Feitniveau (n=5.932)	
	Aantal	**Percentage**	**Aantal**	**Percentage**
Specifieke discriminatie	83	2,7	116	2,0
CODIS	149	4,8	247	4,2
Combinatie specifiek/CODIS	12	0,4		
Totaal	**244**	**7,9**	**363**	**6,1**

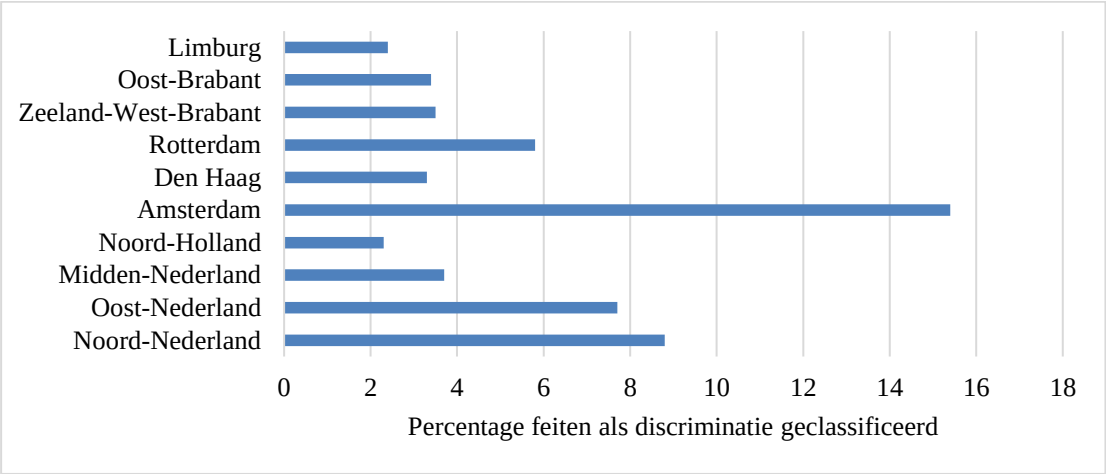
Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

Er is dus sprake van een zeer groot verschil tussen hetgeen de materiedeskundigen van de politie – gesteund en geïnstrueerd door het OM (LECD)[30] en de ADV's – als discriminatie bestempelen en de wijze waarop deze feiten in de OM-administratie worden geclassificeerd. Figuur 3.8 laat zien dat er wel forse verschillen zijn naar arrondissementsparket. Het LECD is ondergebracht bij het parket van Amsterdam. Een van de discriminatieofficieren van het parket Amsterdam is tevens het hoofd van het LECD. Mogelijk dat dit parket om deze reden aanzienlijk hoger scoort dan de andere parketten.

[29] De oplettende lezer zal de wenkbrauwen doen fronsen bij dit getal. Immers, uit paragraaf 3.2, Tabel 3.3 blijkt dat er 728 discriminatiefeiten (specifiek en commuun) bij het OM zijn ingestroomd in de jaren 2017 en 2018. Nu lopen de 'politiejaren' niet noodzakelijkerwijs synchroon met de 'instroomjaren', maar het verschil tussen 363 en 728 is te groot dat dit door verschuivende jaren kan worden verklaard. Evenmin is het feit dat de koppeling maar voor 73 procent van de zaken is gelukt een afdoende verklaring. Dit betekent dus dat er strafbare feiten bij het OM zijn ingestroomd en gelabeld als discriminatie die **niet** in de discriminatie-overzichten van de politie voorkomen. Dit is niet verrassend, want bij de beschrijving van de Cognos-query's is immers aangegeven dat deze query's niet optimaal functioneren.

[30] Het hoofd LECD zegt hierover in een interview: "het feit dat de politielijsten zo ruim zijn waar het gaat om CODIS-feiten (dus ook het uitschelden 'homo' en dergelijke) is mede door toedoen van het LECD." Ook de landelijk coördinator discriminatie van de politie geeft aan dat de screeningsinstructie een gezamenlijk product is van de politie, het Openbaar Ministerie en RADAR.

Figuur 3.8 Deel van de zaken op het discriminatieoverzicht dat als discriminatie is geclassificeerd in de OM-administratie, uitgesplitst naar arrondissementsparket



Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

Bij de 116 *specifieke* discriminatiefeiten betreft het strafbare feit uiteraard een discriminatiedelict. Tabel 3.9 geeft een overzicht van de overige commune delicten die in het gekoppelde bestand voorkomen waaraan in sommige gevallen de maatschappelijke classificatie discriminatie is meegegeven.[31] Er zijn verschillen naar commuun delict. Uit Tabel 3.9 blijkt dat opruiing, smaad, stalking en belediging de hoogste percentages laten zien, terwijl diverse vormen van geweld een lager percentage laten zien. Bij diefstal en vernieling is nog geen procent van de ingestroomde feiten die op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomen geclassificeerd als discriminatie.

Tabel 3.9 Discriminatie classificatie bij relevante commune delicten

Artikel	Omschrijving	Aantal Feiten	Als discriminatie	Percentage
131	Opruiing	12	2	16,7
141	Openlijke geweldpleging	462	23	5,0
261	Smaad	19	2	10,5
266/67	Belediging	1.867	154	8,2
285	Bedreiging	862	26	3,0
285b	Stalking	11	1	9,1
287	Doodslag	36	3	8,3
289	Moord	14	1	7,1
300	Mishandeling	852	20	2,3
302	Zware mishandeling	164	8	4,9
310	Diefstal	274	2	0,7
350	Vernieling	429	4	0,9
	Totaal	**5.002**	**246**	**4,9**

Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen); van 1 feit ontbreekt het wetsartikel

[31] Omdat we nu niet naar 5.932 feiten kijken, maar naar 4.966 feiten stijgt het percentage waarbij classificatie discriminatie is meegegeven van 4,2 naar 4,9 procent.

Het is lastig hoe we deze cijfers nu moeten interpreteren. Een zaak waarbij bijvoorbeeld sprake is van openlijke geweldpleging (zonder een discriminatieaspect) en waar bij de aanhouding de verdachte een politieman de belediging 'vuile kankerjood' toevoegt, leidt natuurlijk niet tot de maatschappelijke classificatie discriminatie bij de openlijke geweldpleging. Het is dus logisch dat er geen 100 procent score is bij de commune delicten. Anderzijds zijn dit wel erg lage percentages en is er reden om aan te nemen dat veel feiten niet als discriminatie worden gelabeld, terwijl de materiedeskundigen van de politie dit wel als discriminatie beschouwen. Om een zuiverder beeld te krijgen beperken we ons tot parketnummers (verdachten) waarbij er sprake is van slechts één feit (Tabel 3.10), maar het beeld is dan niet wezenlijk anders.

Tabel 3.10 Discriminatie classificatie bij relevante commune delicten (enkel feit)

Artikel	Omschrijving	Aantal Feiten	Als discriminatie	Percentage
131	Opruiing	11	2	18,2
141	Openlijke geweldpleging	399	16	4,0
266/67	Belediging	1.236	98	7,9
285	Bedreiging	478	14	2,9
285b	Stalking	9	1	11,1
287	Doodslag	32	3	9,4
289	Moord	12	1	8,3
300	Mishandeling	617	16	2,6
302	Zware mishandeling	137	8	5,8
350	Vernieling	215	2	0,9
	Totaal	**3.146**	**161**	**5,1**

Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

Als we nagaan welke maatschappelijke classificatie dan wel is meegegeven aan de strafbare feiten genoemd in Tabel 3.9 dan valt het op dat veel feiten zijn geregistreerd onder de classificatie overig (2.147 van de 5.002 feiten = 42,9 %). Dit suggereert dat parketsecretarissen die deze classificaties moeten invullen dan wel vaak kiezen voor de 'makkelijkste' oplossing dan wel niet goed uit de voeten kunnen met de categorieën – wegens gebrek aan kennis of wegens het ontbreken van relevante classificaties.

Als we nader inzoomen op drie classificaties die zich met enige regelmaat voordoen bij de strafbare feiten uit het discriminatieoverzicht van de politie en die ook tot strafverzwaring kunnen leiden – te weten geweld tegen werknemers met een publieke taak, huiselijk geweld en uitgaansgeweld – dan blijkt dat met name vaak wordt gekozen voor de classificatie geweld tegen werknemers met een publieke taak. In bijna een van de drie feiten is deze classificatie meegegeven. Dit geldt met name bij belediging (55 procent). De classificatie huiselijk geweld wordt niet vaak gebruikt, maar als deze classificatie wordt gebruikt dan is het met name bij bedreiging en mishandeling. Tot slot 'uitgaansgeweld'. Ook deze classificatie wordt niet vaak benut, maar als deze wordt aangevinkt dan is dat met andere feiten rond openbare geweldpleging of mishandeling. Tabel 3.11 geeft het overzicht.

Tabel 3.11 Andere classificaties bij relevante commune delicten

Artikel	Omschrijving	Aantal feiten	Geweld publieke taak	Huiselijk geweld	Uitgaans-geweld
131	Opruiing	12	3		
141	Openlijke geweldpleging	462	65		109
261	Smaad	19		1	
266/67	Belediging	1.867	1.028	1	28
285	Bedreiging	862	310	44	21
285b	Stalking	11	3	5	
287	Doodslag	36	1		5
289	Moord	14			1
300	Mishandeling	852	133	79	99
302	Zware mishandeling	164	16	5	29
310	Diefstal	274			
350	Vernieling	429	15	15	15
	Totaal	**5.002**	**1.574**	**150**	**307**
			31,5 %	**3,0 %**	**6,1 %**

Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

3.4 Gebrekkige registratie of verschil van inzicht over wat een CODIS-feit is

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat ongeveer 5 procent van de commune feiten die op de discriminatieoverzichten van de politie staan en bij het OM zijn ingestroomd, zijn bestempeld als een CODIS-feit (zie Tabel 3.9 en Tabel 3.10). Hier kunnen twee verklaringen aan ten grondslag liggen, of een combinatie van beide verklaringen. De eerste betreft het besef dat de maatschappelijke classificatie discriminatie nog onvoldoende is ingedaald in de OM-organisatie en dat daardoor deze classificatie – ten onrechte – vaak achterwege blijft. De interviews met (assistent) officieren van justitie en parketsecretarissen ondersteunen deze gedachtegang. Drie verschillende officieren zeggen daarover onder meer het volgende:

> Het gebeurt wel dat door de ZSM-tafel CODIS-feiten worden afgedaan die niet als zodanig blijken te zijn herkend. Het is lastig daar een percentage op te plakken, maar het komt nog te vaak voor. Het is niet zo dat er bij een bepaald soort zaken het over het hoofd wordt gezien. In zijn algemeenheid geldt dat collega's er gewoon niet altijd even goed van op de hoogte zijn. Dat geldt ook voor de beoordelaars (parketsecretarissen).

> Bij de beoordeling kan de parketsecretaris of de assistent OvJ er inderdaad voor kiezen om er een maatschappelijke kwalificatie aan te hangen. Dus in deze gevallen het te erkennen als een zaak met een discriminatoir aspect. Maar dan moet dat ook wel gezien en gedaan worden. Dat is niet bepaald een automatisch proces.

> De secretaris moet alert zijn om te zien dat het gaat om discriminatie. Maar het wordt vaak niet opgemerkt. We zijn om die reden toevallig vorige week met elkaar gaan zitten om de vraag te bespreken hoe we nu vaker dit soort zaken ook opmerken. We zijn toen op grond van de zaaksoverzichten terug gaan kijken. We hebben de parketnummers erbij gezocht en hebben toen gekeken of het aangevinkt was of niet. Veel bleken niet aangevinkt. Dus er gaat iets mis.

De tweede mogelijke verklaring gaat uit van het idee dat er verschil van mening is tussen het LECD en (sommige) officieren van justitie wat nu wel en wat niet als een CODIS-feit moet worden gezien. We noemen hier het LECD, omdat eerder is aangegeven dat de discriminatieoverzichten van de politie mede geïnspireerd zijn op de visie van het LECD, wat onder de noemer commune delicten met een discriminatieaspect dient te vallen. Om de discussie over wat nu wel als CODIS-feit wordt gezien door de geïnterviewde (assistent) officieren van justitie en parketsecretarissen hebben we hen twee fictieve casussen ter beoordeling voorgelegd.

Casus 1: discriminerend schelden
Een man is luidruchtig aanwezig in het uitgaanscentrum van een stad. Hij schopt tegen vuilnisbakken en vernielt een ruit. De politie komt ter plaatse en houdt de man aan. Bij het overbrengen van de man naar het bureau scheldt hij het politiekoppel uit voor vuile homo's en kankerjoden.

De OM-respondenten is gevraagd of ze deze situatie als een CODIS-feit bestempelen als:

a) de agenten het uitschelden voor homo en Jood in het proces-verbaal van aanhouding vermelden, maar geen aangifte doen van belediging;
b) een van de agenten wel aangifte doet van belediging;
c) de agent die aangifte doet van belediging homoseksueel is, maar niet van Joodse afkomst;
d) de agent die aangifte doet van belediging homoseksueel en van Joodse afkomst is.

Het hoofd van het LECD (een officier van justitie) geeft aan dat in deze casus alleen situatie a – er wordt geen aangifte gedaan – niet als een CODIS-feit wordt gezien. Als er geen aangifte is van belediging dan wordt daar in principe niet voor vervolgd. Situatie b – en dan natuurlijk ook c en d – wordt wel gezien als een belediging met een discriminatieaspect; een CODIS-feit. Het argument hiervoor is dat het uitschelden met termen als homo en Jood in zichzelf voldoende is om te spreken van een discriminatieaspect. De onderbouwing hiervoor is dat het schelden met gebruik van deze termen van invloed is op het maatschappelijk klimaat in het denken over homo's en Joden en daarom moet worden tegengegaan. Het hoofd van het LECD zegt hierover:

> Als een agent bijvoorbeeld wordt uitgescholden voor vuile Turk of Jood, dan is het gewoon een belediging, maar wij vinden daar ook een discriminatoir aspect aan zitten. Rechters zullen dat niet vinden. Zij vinden dat hij niet wordt uitgescholden, omdat het een Turk is; hij wordt uitgescholden omdat hij een bon gaat uitschrijven. Wij vinden het schelden en dat proberen indringender te doen door daar een etnische component bij te halen, wel degelijk een discriminatoir element hebben. Het verraadt dat er discriminatoire trekken spelen in de samenleving. En die moeten door het strafrecht worden bestreden. Ook al gaat het om een vocabulaire; het is een vocabulaire die fout is en uitgeroeid moet worden. Het

> denken over groepen leidt hier tot het zeggen. Maar het zeggen leidt ook tot het denken op een bepaalde manier over deze groepen. Als je merkt dat mensen voor 'vuile Jood' worden uitgemaakt dan ga je zelf ook anders denken over Joden. Maar onze denkwijze stuit wel op weerstand, ook bij delen van de politie. En ook binnen het OM vindt ook niet iedereen wat wij vinden op dit punt. Maar wij willen het begrip discriminatoir aspect breder hebben, omdat het ook breder moet worden bestreden.

De opmerking dat de zienswijze van het LECD blijkbaar niet breed wordt gedeeld binnen het Openbaar Ministerie komt naar voren uit onze interviews met discriminatieofficieren van de andere arrondissementsparketten. Het idee dat het schelden met discriminatoire termen in zichzelf voldoende is om te spreken van een CODIS-feit wordt namelijk door lang niet alle officieren gedeeld, integendeel. Het uitschelden met woorden als homo of samenstellingen met die term erin ('kankerhomo') wordt veelal meer als algemeen schelden gezien. Sommige officieren stellen als voorwaarde om te spreken van een CODIS-feit in situatie c dat de verdachte zich bewust is van het feit dat de agent homoseksueel is. En dan zijn we weer terug bij het punt van discussie dat het hoofd van het LECD schetst, namelijk: Is er slechts sprake van een discriminatieaspect als er een discriminerend motief aan ten grondslag ligt?[32]

Casus 2: discriminatie als oorzaak van handgemeen?
Er zijn spanningen tussen buren en op een dag komt het tot een handgemeen. Buurman A geeft buurman B een droge klap in het gezicht en voegt daar aan toe 'ga toch terug naar je eigen land, vuile aap'. Buurman B is van Afrikaanse afkomst en is tien jaar geleden naar Nederland gekomen als asielzoeker. Buurman A wordt eenvoudige mishandeling ten laste gelegd.

De OM-respondenten is gevraagd of ze deze situatie als een CODIS-feit bestempelen als:

a) tijdens het verhoor de verdachte aangeeft dat hij in woede zijn buurman 'vuile aap' heeft genoemd, maar dat hij verder niet racistisch is;
b) zoals bij a), maar er wordt ook belediging ten laste gelegd;
c) tijdens het verhoor de verdachte ontkent zijn buurman te hebben uitgescholden voor 'vuile aap'. Er zijn geen getuigen die het relaas van het slachtoffer kunnen ondersteunen;
d) tijdens het verhoor de verdachte aangeeft dat hij het zo zat is dat er zoveel buitenlanders in zijn wijk wonen. Ze hebben een andere leefcultuur en dat past niet in de Nederlandse samenleving. Hij ontkent echter zijn buurman te hebben uitgescholden voor 'vuile aap'. Er zijn geen getuigen die het relaas van het slachtoffer kunnen ondersteunen.

[32] Het is ons opgevallen dat de LECD-zienswijze lang niet bij alle discriminatieofficieren in het land bekend is. Een van de geïnterviewde officieren legt uit dat zij bij hun parket het roepen van 'kankerhomo' naar een agent in de regel als een normale belediging zien, gewoon als een standaardscheldwoord. En zij voegt er aan toe: "Dat wij daarmee afwijken van het LECD-standpunt is mij eerlijk gezegd niet bekend. Dat is nieuw voor mij. Ik wist niet dat ze daar zo precies in zijn. Ik zie dat soort zaken inderdaad wel steeds op de lijsten staan en wij hebben dan zoiets van 'waarom komen die zaken voor op de lijsten?' Wij vinden dat namelijk onzin en besteden daar op een zitting geen extra aandacht aan."

Over de tweede casus merkt het hoofd van het LECD op dat er sprake is van een CODIS-feit bij situatie a, maar dat het gek is dat de belediging niet ten laste is gelegd. Dit is wel het geval bij situatie b en daarmee wordt de zaak wel sterker. De mishandeling zelf wordt niet als CODIS-feit gezien. Bij situatie c wordt er vermoedelijk voor gekozen om de zaak te seponeren (sepotcode 02 – gebrek aan bewijs) en daarmee is het dan geen CODIS-feit – hoewel er ook kan worden gesteld dat het een CODIS-feit is dat niet is bewezen. Bij situatie d is het van belang met welk motief de mishandeling is gepleegd. Het hoofd van het LECD verwoordt dit als volgt: "De vraag is of hij de mishandeling heeft gepleegd, omdat hij buitenlanders zo zat is. Maar dat lees je er zo niet uit. Als hij de mishandeling heeft gepleegd, omdat hij de buitenlanders uit zijn wijk wil hebben, dan zou het een echt CODIS-feit zijn. In dit geval, zo opgeschreven, dus niet."

Het blijkt dat de geïnterviewde officieren van justitie op een aantal punten verschillend tegen deze casus aankijken. De vraag of er sprake is van een discriminatoire mishandeling bij situatie a wordt uiteenlopend beantwoord. Sommige officieren geven aan dat er in hun ogen sprake is van een mishandeling met een discriminatieaspect. Een van officieren stelt: "Het gaat immers om een Afrikaanse meneer. Als je dan 'vuile aap' roept dan kan het niet anders zijn dan dat je daarmee uiting geeft aan racistische denkbeelden" en deze officier concludeert vervolgens dat "de woorden zijn geuit om de mishandeling intensiever te plegen, dus ook als het alleen om de mishandeling gaat, is het van belang dit aspect mee te wegen." Andere officieren zien juist geen discriminatieaspect bij de mishandeling. Een geïnterviewde parketsecretaris geeft aan dat zij zelf de belediging alsnog mee zou nemen en er voor zou zorgen dat de persoon in kwestie daar alsnog aangifte van zou doen.

Het oordeel dat er bij situatie b sprake is van een CODIS-feit wordt breed gedragen onder de geïnterviewden. Bij situatie c en d komt de vraag naar voren of het commuun feit kan worden bewezen. Er is een verschil van mening of een strafbaar feit dat wordt geseponeerd wel of niet als CODIS-feit moet worden gelabeld in GPS (of Compas). In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat er CODIS-feiten zijn die zijn geseponeerd vanwege gebrek aan bewijs. De antwoorden op deze casus leren dat hier blijkbaar verschillend mee wordt omgegaan in de praktijk.

3.5 Grotere mate van overeenstemming tussen politie- en OM-medewerkers

In paragraaf 3.4 hebben we de verschillen besproken tussen de discriminatieoverzichten met verdachte van de politie en het labelen van een feit als discriminatie bij het OM. In deze paragraaf gaan we na wat de mate van overeenstemming is tussen de kwalificatie die politiemedewerkers geven aan een zaak (dus welke code de politie meegeeft in BVH) en de classificatie bij het OM.[33]

[33] Uitganspunt hierbij zijn de 116 specifieke discriminatie feiten en de 5.002 commune feiten van Tabel 3.9. Bij elkaar 5.118 strafbare feiten ingestroomd bij het OM.

Het blijkt dat 82 van de 116 feiten die bij het OM zijn ingestroomd onder een discriminatieartikel (specifieke discriminatie) bij de politie zijn geregistreerd onder de code F50 (discriminatie). Dit komt overeen met een percentage van 71 procent. Van de 246 bij het OM ingestroomde CODIS-feiten zijn er 58 bij de politie geregistreerd onder de code F50; oftewel 24 procent. Tot slot zijn er 4.756 feiten van de politieoverzichten bij het OM ingestroomd onder een andere classificatie dan discriminatie. Van deze feiten zijn er 170 door de politie geregistreerd onder de code F50 (4 procent). Tabel 3.12 geeft het overzicht.

Tabel 3.12 BVH-code en GPS/Compas classificatie van ingestroomde feiten van de politieoverzichten

GPS/Compas	**BVH**		
	Discriminatie (F50)	Andere maatschappelijke code	**Totaal**
Specifieke discriminatie	82	34	**116**
CODIS-feit	58	188	**246**
Andere classificatie	170	4.586	**4.756**
Totaal	**310**	**4.808**	**5.118**

Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

Dit betekent dus dat politiemedewerkers en OM-medewerkers het in 71 procent van de zaken met elkaar eens zijn dat er sprake is van specifieke discriminatie. Bij commune delicten met een discriminatieaspect is de politie het vaker eens met het OM (in 24 procent van de gevallen)[34] dan oneens (4 procent).[35] Het overgrote deel van de zaken dat op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomt wordt echter noch door politiemedewerkers (die de melding/aangifte in BVH registreren) noch door parketsecretarissen (die de feiten in GPS/Compas registreren) als discriminatie bestempeld.

3.6 Factoren van invloed op het meegeven van de classificatie discriminatie

We gaan er van uit dat bij strafbare feiten waarin sprake is van specifieke discriminatie, het feit wordt geregistreerd bij het OM aan de hand van het relevante discriminatiedelict. Zaken uit de politieoverzichten waaraan geen discriminatiedelict is gekoppeld door het OM, beschouwen we daarom als potentiële CODIS-feiten. In onderstaande analyse beperken we ons tot de commune feiten, zoals genoemd in Tabel 3.9; in totaal 5.002 feiten, waarvan er 246 de maatschappelijke classificatie discriminatie hebben meegekregen. Aan de hand van een logistische regressieanalyse zijn we nagegaan welke factoren de kans op de CODIS-classificatie vergroten dan wel verminderen.[36]

[34] 58 van de 246 OM-CODIS-feiten (= 24 procent) zijn door de politie gelabeld als F50-zaken.

[35] 170 van de 4.756 zaken die niet door het OM als 'discriminatie' zijn gelabeld (= 4 procent) zijn door de politie als F50-zaken gelabeld.

[36] Voor een toegankelijke verklaring van deze statistische techniek, zie bijvoorbeeld: https://wikistatistiek.amc.nl/index.php/Logistische_regressie

Hierbij zijn zes variabelen betrokken, waarbij afdoening en discriminatiegrond in respectievelijk tweeën en drieën zijn gedeeld, dus feitelijk zijn er negen variabelen in de analyse betrokken. Alle variabelen zijn dichotoom gemaakt, dat wil zeggen in twee meetwaarden opgedeeld, met de waarde 0 en de waarde 1. De meetwaarde waar het getal 1 aan is toegekend vergroot, naar verwachting, de kans dat het feit als CODIS-feit is geregistreerd (behalve bij de opgedeelde variabelen afdoening en discriminatiegrond). Als deze verwachting klopt, dan moet de analyse een zogeheten odds-getal laten zien dat groter is dan 1.[37]

Overzicht 3.1 Betrokken variabelen in de logistische regressieanalyse

Variabele	**Waarde 0**	**Waarde 1**
Arrondissementsparket	Niet Amsterdam	Amsterdam
ZSM	Via ZSM	Niet via ZSM
Wetsartikel	Niet belediging	Belediging
Maatschappelijke classificatie	Werknemer publieke taak	Niet werknemer met publieke taak
Afdoening 1	OM (buitengerechtelijk)	Rechter (gerechtelijk)
Afdoening 2	Sepot	Niet sepot
Discriminatiegrond 1	Niet ras	Ras
Discriminatiegrond 2	Niet seksuele gerichtheid	Seksuele gerichtheid
Discriminatiegrond 3	Niet antisemitisme	Antisemitisme

De logistische regressieanalyse geeft een significante uitkomst met een verklarend vermogen van 0,21 (Nagelkerke). Dit betekent dat de variabelen betrokken in de analyse voor 21 procent de uitkomst van het al dan niet toekennen van het CODIS-label kunnen voorspellen.

Er zijn vijf variabelen die van significante invloed zijn op het al dan niet toekennen van het CODIS-label in de OM-administratie. Zoals ook eerder besproken, wordt een strafbaar feit eerder als CODIS-feit gelabeld in het arrondissement Amsterdam dan in de rest van het land. Of het feit is ingestroomd via ZSM of als onderzoek maakt niet uit voor het toekennen van de classificatie CODIS. Feiten die betrekking hebben op belediging worden vaker als CODIS-feit geclassificeerd, als het niet een werknemer met een publieke taak betreft.[38] Of het een gerechtelijke of buitengerechtelijke afdoening betreft, maakt niet uit voor het CODIS-label, maar een sepot leidt minder vaak tot het voorzien van het feit met de classificatie discriminatie. Als het discriminatie op grond van ras betreft is de kans groter dat het label CODIS wordt toegekend dan indien er sprake is van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid of antisemitisme.

[37] Een odds ratio van 2 betekent dat de kans dat het onderzochte fenomeen voorkomt – in ons geval het labelen van het strafbare feit als CODIS-feit – twee keer zo groot is als de variabele de getoetste waarde aanneemt. Een odds ratio van 3 betekent dat de kans hierop drie keer zo groot is, et cetera.

[38] Voor deze uitspraak combineren we de uitslag dat belediging de kans op een CODIS-classificatie vergroot, maar een werknemer met een publieke taak als slachtoffer deze kans verkleint. Omdat veel feiten met een werknemer met een publieke taak betrekking hebben op bedreiging, betekent dit dat de kans op een CODIS-classificatie extra toeneemt bij belediging van personen die niet een publieke taak hebben.

Tabel 3.13 Resultaten van de logistische regressieanalyse

Variabele	Getoetst	Significantie	Odds ratio
Arrondissementsparket	Amsterdam	< 0,01	4,080
ZSM	Niet via ZSM	Niet significant	
Wetsartikel	Belediging	< 0,01	5,902
Maatschappelijke classificatie	Niet publieke taak	< 0,01	8,148
Afdoening 1	Gerechtelijk	Niet significant	
Afdoening 2	Niet sepot	< 0,01	2,135
Discriminatiegrond 1	Ras	< 0,01	2,076
Discriminatiegrond 2	Seksuele gerichtheid	Niet significant	
Discriminatiegrond 3	Antisemitisme	Niet significant	

3.7 Verschil van visie en administratieve verwarring

De voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk laten zien dat de vraag hoeveel discriminatiezaken er nu bij de politie zijn geregistreerd en hoeveel van deze zaken instromen bij het Openbaar Ministerie niet eenvoudig kan worden beantwoord. Als we met enige distantie naar dit vraagstuk kijken dan kunnen we constateren dat er twee hoofdredenen zijn voor de onduidelijkheid over de antwoorden op deze vragen.

Ten eerste zijn er forse verschillen in opvatting over wat nu als commuun delict met een discriminatieaspect moet worden gezien tussen enerzijds de discriminatiespecialisten bij de politie (landelijke coördinatie) en het OM (LECD) en anderzijds de mening hierover van de politie en de OM-medewerkers in het veld. Dit verschil van inzicht draait in essentie om de vraag of er sprake is van discriminatie als dit aspect geen of niet mede een rol speelt bij het *motief* om het commune delict te plegen. En het verschil van inzicht is vervolgens het meest duidelijk bij het uitschelden met termen die in artikel 137c Sr als discriminatiegrond worden genoemd. Centraal staat dan de kwestie in hoeverre er kan worden gesproken van belediging met een discriminatieaspect als iemand voor kankerhomo wordt uitgescholden, zonder dat de persoon in kwestie homoseksueel is en het daar ook helemaal niet over gaat, maar de term kankerhomo als algemeen scheldwoord wordt gebezigd. Hier wordt verschillend over gedacht en daardoor wordt er ook verschillend naar gehandeld. De discriminatieoverzichten van de politie zijn het product van de gedachte dat het bezigen van discriminerende woorden voldoende is om van een discriminatieaspect te spreken. Medewerkers die aan de knoppen zitten bij de invoer in het politiesysteem BPS en de OM-systemen GPS/Compas hanteren daarentegen veelal een meer beperkte definitie van het begrip discriminatieaspect.

Ten tweede fungeert de wijze waarop de politie in samenspraak met het OM zicht probeert te krijgen op geregistreerde discriminatiezaken bij de politie verre van optimaal. Behalve dat het arbeidsintensief is om alle geselecteerde zaken aan de hand van de zoekquery's handmatig te doorlopen, is gebleken dat deze query's lang niet alle discriminatiezaken naar boven halen uit het systeem. Dit

blijkt uit het feit dat ongeveer een derde van de strafbare feiten die bij het OM de classificatie discriminatie meekrijgen niet in de politieoverzichten voorkomen.[39] Maar ook de registratie bij het OM laat echter te wensen over. Naast het feit dat er een verschil van mening bestaat over wat nu commune delicten met een discriminatieaspect behelzen, wordt ook met regelmaat geen classificatie discriminatie in het systeem meegegeven; vermoedelijk, omdat er vaak wordt gekozen voor slechts één classificatie en de keuze voor een andere classificatie dan prevaleert.

Hoofdstuk 2 hebben we afgesloten met de belofte om Figuur 2.2 aan het einde van hoofdstuk 3 nader in te vullen. De aantallen in de blauwe blokken zijn gebaseerd op de officiële cijfers van de politie, zoals genoemd in Tabel 3.5, voor wat betreft aantal zaken op de discriminatieoverzichten en het aantal zaken met een of meerdere verdachten. Het aantal zaken met een F-50 code is genoemd in paragraaf 3.3.2, eerste alinea. De aantallen in de oranje blokken zijn gebaseerd op de officiële cijfers van het Openbaar Ministerie, zoals genoemd in Tabel 3.3.

Het gekoppelde bestand van politie- en OM-data laat zien dat 2 procent van gekoppelde feiten specifieke discriminatie betreft, 5 procent als CODIS-feit is geregistreerd en dat 93 procent een andere of geen maatschappelijke classificatie heeft meegekregen (zie Tabellen 3.8, 3.9 en 3.10). Dit gekoppelde bestand vatten we op als een niet-selectieve steekproef. We kennen de werkelijke aantallen van ingestroomde specifieke discriminatiefeiten en van CODIS-feiten. Op basis hiervan kunnen het derde getal (van feiten met een andere of geen maatschappelijke classificatie) uitrekenen. Als we 93 procent omrekenen naar een absoluut aantal dan komt dit overeen met 9.790 feiten.

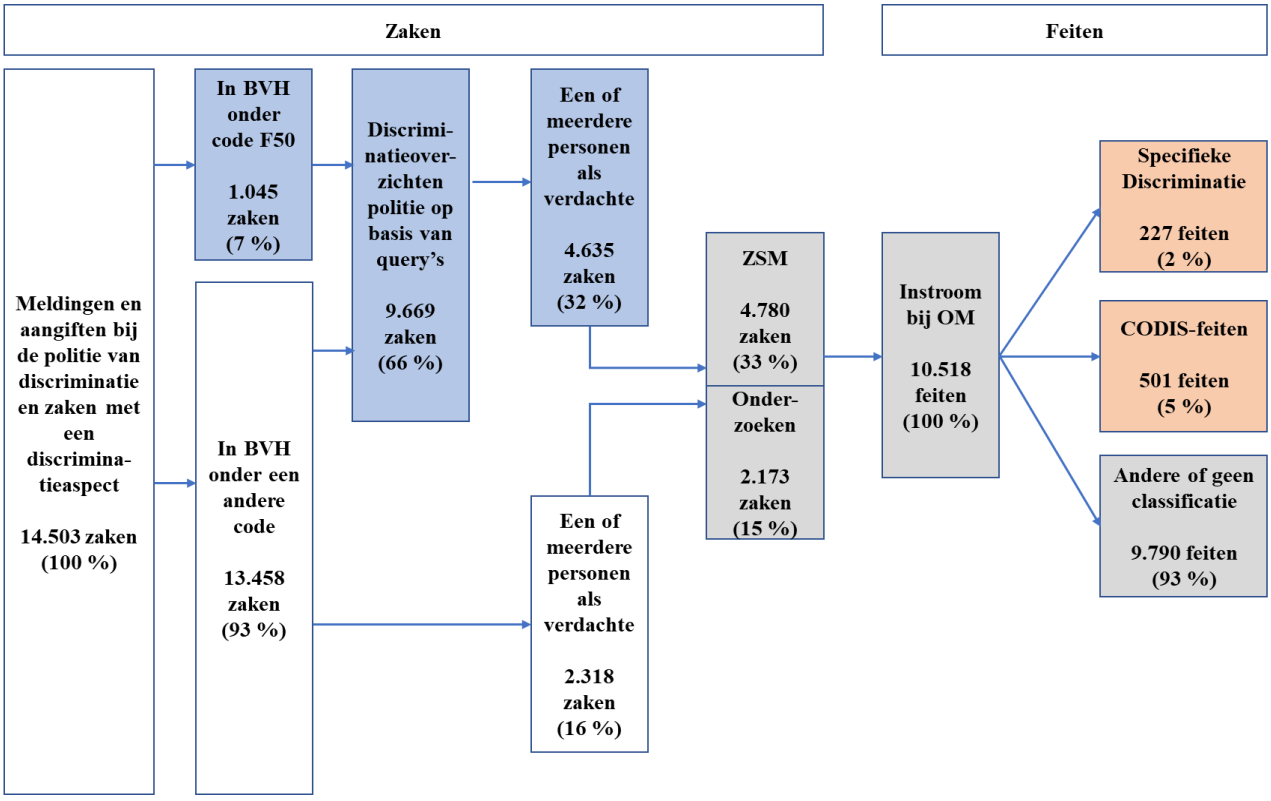
Door het aantal feiten van specifieke discriminatie, CODIS-feiten en overige feiten bij elkaar op te tellen, verkrijgen we het aantal ingestroomde feiten dat op de politieoverzichten zou moeten staan, als de query's van de politie optimaal zouden fungeren. In Figuur 3.7 hebben we deze instroom bij het Openbaar Ministerie nop 100 procent gezet.

Als we de instroom bij het Openbaar Ministerie willen vergelijken met de politieadministratie dan lopen we tegen het probleem aan dat de politie zaken registreert en het OM strafbare feiten op het niveau van een verdachte. Uit de administratie van de politie blijkt dat er 5.761 verdachten zijn geregistreerd voor de 4.635 zaken met verdachte die op de discriminatieoverzichten voorkomen. Volgens de politieadministratie is de strafzaak van 5.389 verdachten naar het Openbaar Ministerie gestuurd. Dit komt overeen met 94 procent. We kunnen op basis daarvan dus stellen dat veruit de meeste zaken met een verdachte bij het OM instromen.

[39] Dit is als volgt berekend: Er zijn 363 feiten aangetroffen in de gekoppelde bestanden van 2017 en 2018. Deze koppeling is voor 73 procent van de zaken gelukt en er is geen reden om aan te nemen dat de niet-gekoppelde zaken afwijken van de gekoppelde zaken. We verwachten daarom, als de koppeling voor 100% zou zijn gelukt, dat er 363/0,73 = 497 discriminatiefeiten zouden zijn ingestroomd bij het OM. In realiteit zijn dat er 728 in 2017/18. De kalenderjaren lopen niet geheel synchroon, maar de aantallen wijken niet fors af per jaar. De conclusie is dat 497/728 * 100 = 66 procent van de discriminatiefeiten bij het OM op de politieoverzichten voorkomen. Een derde dus niet.

Als we zicht willen krijgen op het aantal meldingen/aangiften van discriminatie en zaken met een discriminatieaspect er nu in BVH zitten, dan kunnen we niet volstaan met het aantal zaken op de politieoverzichten. Ten eerste geeft de politie aan dat de query's die ten grondslag liggen aan deze overzichten niet optimaal werken en ten tweede treffen we in de administratie van het OM specifieke discriminatie en CODIS-feiten aan die niet op de politieoverzichten voorkomen. Zoals in voetnoot 39 voorgerekend schatten we dat de query´s van de politie ongeveer 2/3 van alle meldingen/aangiften van discriminatie en zaken met een discriminatieaspect uit BVH selecteren. Op basis van deze verhouding hebben we de ontbrekende getallen en percentages in Figuur 3.9 ingevuld.

Figuur 3.9 Registratie van discriminatie bij de politie en het OM (2017 en 2018)



4 Discriminatieaspect als strafverzwaring

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de vraag in hoeverre het discriminatieaspect bij commune delicten wordt aangehaald als strafverzwaringsgrond in het requisitoir, de strafeis van de officier van justitie en het vonnis van de rechter; of, in het geval van een strafbeschikking, de hoogte van de opgelegde straf.

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven, worden de meeste zaken die op de discriminatieoverzichten van de politie figureren, niet als een CODIS-feit bij het OM ingeschreven. Het komt echter ook voor dat er zowel een discriminatiefeit als een CODIS-feit ten laste wordt gelegd. Dit betekent dat er een vierdeling moet worden gemaakt bij de afdoeningen die we in dit hoofdstuk nader beschrijven, te weten:[40]

Tabel 4.1 Classificatie van bij het OM ingestroomde feiten (discriminatieoverzichten van de politie)

		Aantal feiten	**Aantal verdachten****
1	CODIS-feiten	233 (65)	190
2	Specifieke discriminatiefeiten	101 (36)	95
3	CODIS- en specifieke discriminatiefeiten	32 (3)	12
4	Andere feiten*	4.648	3.243
	Totaal	**5.118**	**3.540**

* Maar komen wel voor op de discriminatieoverzichten van de politie ** Feiten met hetzelfde parketnummer. De getallen tussen haakjes staan voor strafbare feiten die niet als CODIS dan wel discriminatiefeit zijn geclassificeerd, maar wel onder hetzelfde parketnummer zijn geregistreerd.

Voor ons onderzoek zijn de 'zuivere' CODIS-feiten (groep 1) het meest van belang. Van deze feiten weten we dat het Openbaar Ministerie het feit als een commuun delict met een discriminatieaspect ziet en we mogen er van uitgaan dat er een bewuste afweging wordt gemaakt in welke mate dit discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid moet worden meegewogen. Als er een specifiek discriminatiefeit ten laste wordt gelegd (groep 2) dan valt de zaak buiten het domein van ons onderzoek. Als CODIS-feiten in combinatie met discriminatiefeiten ten laste worden gelegd (groep 3), dan mogen we er ook van uit gaan dat er een beargumenteerde keuze wordt gemaakt om het discriminatieaspect al dan niet als strafverzwarende omstandigheid mee te wegen.

De grootste groep – andere feiten ten laste gelegd – is op voorhand moeilijk te beoordelen. De politie heeft het voorval in het discriminatieoverzicht meegenomen, maar het OM heeft het feit in haar systemen niet het discriminatieaspect (h)erkend. Voor zover mogelijk gaan we na of het vermeende discriminatieaspect desondanks wordt genoemd in het requisitoir/de strafeis en/of in het vonnis

[40] Uitgangspunt hierbij zijn de 5.002 commune feiten, zoals gepresenteerd in Tabel 3.9, en de 116 specifieke discriminatiefeiten.

wordt benoemd door de rechter. Ook gaan we na of de opgelegde straf afwijkt van wat er wordt genoemd bij de oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken.[41] In deze oriëntatiepunten is een discriminatieaspect bij een commuun delict overigens niet als strafverzwarende omstandigheid benoemd; dit in tegenstelling tot de Aanwijzing discriminatie van het OM.

Voordat we de analyseresultaten bespreken, behandelen we in dit hoofdstuk eerst de formele richtlijnen voor wat betreft de afhandeling van CODIS-feiten volgens de Aanwijzing discriminatie

4.1 Afhandeling van CODIS-feiten volgens de Aanwijzing discriminatie

De huidige Aanwijzing discriminatie (2018A009) is op 1 januari 2019 in werking getreden. Dit betekent dat het merendeel van het (cijfer)materiaal dat in dit rapport wordt gepresenteerd tot stand is gekomen onder de vorige Aanwijzing van 2007 (2007A010).

In de *huidige* Aanwijzing wordt gesteld dat het mogelijk aanwezig zijn van een discriminatieaspect, met name bij geweldsdelicten, een zwaarwegende indicatie is voor opsporing en vervolging. Verder lezen we in de Aanwijzing dat de omstandigheden van het voorval die kunnen wijzen op een discriminatieaspect expliciet moeten worden vermeld door de politie in het proces-verbaal of de mutatie.

In de *vorige* Aanwijzing discriminatie wordt gesteld, dat alle discriminatie- en CODIS-feiten, waarbij het discriminatieaspect als zelfstandig feit ten laste kan worden gelegd, altijd ter beoordeling worden voorgelegd aan de discriminatieofficier. Als hoofdregel geldt daarbij dat er *altijd* een strafrechtelijke reactie volgt. Dit impliceert dat er slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden besloten tot een beleidssepot en dat na een aangifte er in beginsel voor bemiddeling geen ruimte is. In de Aanwijzing Discriminatie uit 2007 wordt daarover letterlijk gesteld:

> Na aangifte is er in beginsel geen ruimte voor bemiddeling. Jaarlijks doet zich in absolute aantallen slechts een gering aantal discriminatiezaken voor en is er derhalve ook slechts een gering aantal mogelijkheden om publiekelijk te tonen dat de discriminatiebepalingen met kracht gehandhaafd worden. Gezien het grote maatschappelijke belang van deze zichtbaarheid dient bemiddeling slechts in uitzonderingsgevallen plaats te vinden. Bemiddeling kan enkel worden overwogen indien aangever en verdachte een langdurige dan wel voortdurende relatie met elkaar hebben en in situaties waarin het slachtoffer zelf substantieel heeft bijgedragen aan de verstoorde verhouding waar de discriminatoire uiting uit voortvloeide.

[41] Het LOVS (Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht) heeft in 1998 een eerste aanzet gegeven om te komen tot een consistent landelijk straftoemetingsbeleid. Oriëntatiepunten geven de straf weer die rechters plegen op te leggen voor het modale feit, dat wil zeggen de meest voorkomende verschijningsvorm van het feit. Zie: https://www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/orientatiepunten-en-afspraken-lovs.pdf

In de *huidige* Aanwijzing discriminatie wordt het vraagstuk over vervolging anders verwoord, maar omarmt de Aanwijzing nog steeds het principe van "vervolgen, tenzij". Er wordt echter wel meer ruimte geboden voor een niet-strafrechtelijke afhandeling van discriminatiefeiten dan in de vorige Aanwijzing. In de Aanwijzing Discriminatie van 2019 is de afweging bij het overgaan tot vervolging als volgt beschreven:

> 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. (….) Uitgangspunt is dat waar door middel van een aangifte om vervolging wordt verzocht, het Openbaar Ministerie (OM) daartoe bij bewijsbare en strafbare discriminatie opportuniteit heeft. (….) meegewogen wordt dat in sommige gevallen andere dan strafrechtelijke middelen een meer betekenisvolle bescherming kunnen bieden. (….) Met betrekking tot CODIS-feiten geldt dat het mogelijk aanwezig zijn van een discriminatieaspect een zwaarwegende indicatie vormt dat een strafrechtelijke reactie moet volgen. (….) Indien sprake is van een bewijsbaar en strafbaar discriminatiefeit of CODIS-feit en opportuniteit tot vervolging aanwezig wordt geacht, dient te worden overwogen of dagvaarding, meer in het bijzonder a) een voor eenieder toegankelijke behandeling van de zaak ter zitting, en b) een uitspraak van een rechter, bijdraagt aan de in deze aanwijzing gestelde doelen. Daarnaast dient overwogen te worden of er een belang is om het publiek te informeren over de afdoening. Wanneer dit belang een minder grote rol speelt kan worden afgezien van een dagvaarding en in plaats daarvan een strafbeschikking worden opgelegd.

In zowel de vorige als de huidige Aanwijzing discriminatie wordt gesteld dat bij commune delicten met een discriminatieaspect die op zitting zijn gebracht, het discriminatieaspect in het requisitoir dient te worden benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de eis dient te worden betrokken. In de vorige Aanwijzing werd aangegeven dat bij een minder ingrijpend feit, bijvoorbeeld een burenruzie, de strafeis met 50 procent diende te worden verhoogd. Bij een ingrijpend feit was dagvaarden verplicht en werd de strafeis verdubbeld. In de huidige Aanwijzing wordt verwezen naar de richtlijnen voor strafvordering. In deze richtlijnen wordt bij de volgende commune delicten het discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid genoemd: bedreiging, belediging, brandstichting, huis- en lokaalvredebreuk, mishandeling, openlijke geweldpleging, poging doodslag, poging zware mishandeling, smaad, vernieling en zware mishandeling.[42]

In de Aanwijzing kader strafvordering meerderjarigen[43] wordt gesteld dat "Richtlijnen dienen ter ondersteuning bij de afdoening van strafzaken als tot strafvervolging is besloten. In de richtlijnen is per feit zichtbaar wat als landelijk uniform uitgangspunt bij de beoordeling van strafzaken wordt gehanteerd. Omdat een straf proportioneel moet zijn, dient altijd een beoordeling van het individuele geval plaats te vinden." De richtlijn is het uitgangspunt, maar er dient altijd sprake te zijn van maatwerk zodat het uitgangspunt past bij de specifieke strafzaak. Dit geldt ook als er meerdere feiten ten laste zijn gelegd. Tot op zekere hoogte kunnen de sancties van de richtlijnen bij elkaar worden

[42] Zie https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/richtlijnen-voor-strafvordering
[43] Zie https://beleidsregels.om.nl/index/aanwijzing-kader/

opgeteld, maar het cumuleren van sancties kan niet onbeperkt worden doorgezet, aldus de Aanwijzing. Hetzelfde geldt voor strafverzwarende omstandigheden.

> Cumulatie van meerdere toepasselijke verhogingspercentages kan in sommige gevallen leiden tot onredelijk hoge straffen. Indien zich dat voordoet dient dit bij de uiteindelijke straftoemeting tot uiting te worden gebracht. Met andere woorden: In de concrete zaak is het aan de officier van justitie om op basis van het verkregen uitganspunt met inachtneming van alle andere factoren en omstandigheden van het geval te komen tot een proportionele en op maat gesneden sanctie of strafeis. In de motivering bij zijn beslissing zal de officier van justitie rekenschap geven van de gekozen straftoemeting.

Ter illustratie nemen we belediging als voorbeeld; het commune delict waarbij het vaakst een discriminatieaspect wordt onderkend. Deze beleidsregel heeft betrekking op eenvoudige belediging (mondeling, schriftelijk of door feitelijkheden, zoals het opsteken van de middelvinger). In het basisschema wordt een onderscheid gemaakt of de belediging al dan niet in het openbaar is geuit en of er sprake is van recidive.

Overzicht 4.1 Richtlijn voor strafvordering: eenvoudige belediging

	Niet in het openbaar	**In het openbaar**
First offender	150 euro boete	200 euro boete
1x recidive (5 jaar)	225 euro	300 euro
1x recidive (2 jaar)	225 euro of 16 uur taakstraf	300 euro of 24 uur taakstraf
Meermalen recidive	Eis 24 uur taakstraf of 12 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf	Eis 32 uur taakstraf of 16 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf

Bron: https://beleidsregels.om.nl/index/richtlijn-2d/

Verder wordt in de beleidsregel aangegeven welke omstandigheden als strafverzwarend worden aangemerkt:

- De aard en ernst van de belediging (bijvoorbeeld spugen, een tirade) en de mate waarin iemands eer of goede naam/morele integriteit wordt aangerand of aangetast.
- Medeplegen
- Jegens ambtenaren of andere gezagsfunctionarissen of journalisten (+200 procent)
- Evenement (+75 procent) of voetbal gerelateerd (+50 procent)
- Discriminatoire aspecten (dagvaarden +100 procent)

4.2 Afdoening van CODIS-feiten

Uit Tabel 4.1 blijkt dat er 190 verdachten in ons databestand zijn verdacht van in totaal 233 CODIS-feiten. Daarnaast zijn zij verdacht van 65 andere strafbare feiten. We gaan in eerste instantie na op welke wijze de officier van justitie deze 233 CODIS-feiten heeft afgedaan. Tabel 4.2 geeft een overzicht hiervan. Hierbij is de afdoening uitgesplitst naar het gronddelict. Van negen feiten is de afdoening nog onbekend. Een kwart van de feiten wordt afgedaan met een sepot. Van de overige feiten

wordt 14 procent in eerste aanleg afgedaan met een strafbeschikking[44] (24 feiten), maar daar wordt bij zeven feiten verzet tegen aangetekend, en wordt de zaak alsnog aan de rechter voorgelegd. Een ruime meerderheid van de CODIS-feiten wordt aan de rechter voorgelegd. Als we sepots buiten beschouwing laten dan wordt 83 procent van de CODIS-feiten door het OM afgedaan middels een dagvaarding (en 2 procent wordt gevoegd)[45].

Tabel 4.2 Afdoening van CODIS-feiten door het OM uitgesplitst naar commuun delict

Artikel	Omschrijving	Dag-vaar-den	Straf-be-schik-king	Verzet	Sepot	Voegen	Nog onbe-kend	Totaal
131	Opruiing	1						**1**
141	Openlijk geweld	16			4		3	**23**
266/67	Belediging	79	14	7	39	2	6	**147**
285	Bedreiging	15			8	2		**25**
285b	Stalking	1						**1**
287	Doodslag	3						**3**
289	Moord	1						**1**
300	Mishandeling	13	2		3			**18**
302	Zware mishandeling[46]	7			1			**8**
310	Diefstal	2						**2**
350	Vernieling	3	1					**4**
	Totaal	**141**	**17**	**7**	**55**	**4**	**9**	**233**
	Percentage	**63 %**	**8 %**	**3 %**	**25 %**	**2 %**		
	% minus sepot	**83 %**	**10 %**	**4 %**		**2 %**		

Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

Tabel 4.2 laat tevens zien dat, als het OM er voor kiest de zaak af te doen met een strafbeschikking, er dan sprake is van een relatief licht gronddelict (belediging, eenvoudige mishandeling of vernieling).

In de interviews met officieren van justitie hebben we gevraagd naar hun overwegingen bij het dagvaarden dan wel om de zaak af te doen met een strafbeschikking. Het is duidelijk dat er voor dagvaarden wordt gekozen als er sprake is van een (relatief) zware zaak. Ook de houding van de verdachte (wel of niet bekennen) en het slachtoffer (al dan niet bereid tot een gesprek) spelen een rol hierbij. Sommige officieren noemen verder efficiencyredenen; een strafbeschikking legt geen

[44] Een van deze 24 feiten is afgedaan met een transactie, maar dit feit is gemakshalve als strafbeschikking meegeteld.

[45] Het samenvoegen, door het openbaar ministerie, van ingeschreven strafzaken, met het doel de rechter bij één vonnis verschillende zaken tegelijk te laten afdoen.

[46] Bij 7 van de 8 feiten inzake zware mishandeling betreft het een poging tot (art. 45 Sr) en bij 5 van deze feiten is subsidiair art. 47, lid 1, nr. 1 Sr (deelneming aan strafbare feiten) ten laste gelegd.

beslag op de tijd van de politierechter. Tot slot wordt – conform de Aanwijzing – gewezen op het maatschappelijk belang. Is het van belang om een signaal af te geven dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd dan ligt een gang naar de rechter voor de hand vanwege het openbare karakter van een rechtszitting.

Als er voor een strafbeschikking wordt gekozen dan kan dit in de vorm van het direct opleggen van een geldstraf. Een OM-hoorzitting vindt plaats wanneer de officier van justitie voornemens is om een strafbeschikking op te leggen waarbij de straf bestaat uit een werkstraf of een geldboete of schadevergoeding van meer dan 2000 euro (artikel 257c Sv). Er worden in de memorie van toelichting bij de Wet OM-afdoening drie redenen om de verdachte te horen voordat de strafbeschikking wordt opgelegd, te weten (Abels et al., 2018):

1. Het vaststellen van schuld.
2. Het in kaart brengen van de gevolgen van de sanctie voor de verdachte.
3. De kans vergroten dat de verdachte de strafbeschikking ook aanvaardt.

Uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening (Abels et al., 2018) blijkt dat een fors deel van de zaken waarbij de verdachte verzet aantekent tegen de opgelegde strafbeschikking alsnog worden geseponeerd en dat de zaken die wel aan de rechter worden voorgelegd vaak tot een lagere straf leiden. Deze evaluatie heeft betrekking op zaken uit 2014.

In onze interviews met officieren van justitie hebben we de vraag opgeworpen of verdachten van CODIS-feiten slechter af zijn met een strafbeschikking dan met een gang naar de politierechter. De antwoorden van de officieren verschillen van elkaar. Sommige officieren geven te kennen dat de verdachte inderdaad strenger wordt gestraft met een strafbeschikking – "we volgen de richtlijnen wat betreft strafverzwaring en dat is vaak strenger dan wat de politierechter oplegt". Er zijn ook officieren die aangeven dat ze proberen ongeveer dezelfde straf op te leggen met een beschikking als dat de rechter vermoedelijk zal doen. Om te voorkomen dat veel verdachten verzet aantekenen. Een officier geeft aan dat zij om die reden tegenwoordig standaard 20 procent korting geven bij een strafbeschikking. Een en ander zou volgens deze officier voortkomen uit een advies voortvloeiend uit de resultaten van de studie van Abels et al. (2018).

Wel is er overeenstemming bij officieren van justitie over de omgang met meerdere strafverzwarende omstandigheden. Als de benadeelde een werknemer met een publieke taak betreft en er is sprake van een discriminatieaspect dan worden deze strafverzwarende omstandigheden bij een strafbeschikking (en overigens ook niet in de strafeis bij een rechtszitting) niet gestapeld, met als reden om de straf niet al te hard te laten oplopen (conform de eerder aangehaalde Aanwijzing kader strafvordering meerderjarigen). Tevens wordt gesteld dat het een plussen en minnen is van factoren (documentatie, houding verdachte, financiële positie et cetera): Het rekening houden met al die verschillende factoren maakt dat het nooit een kale rekensom is. En dat geldt evenzo voor de manier waarop de rechter tot zijn beslissing komt.

4.1.1 CODIS-feiten afgedaan met een sepot

Uit Tabel 4.2 blijkt dat 55 CODIS-feiten zijn afgedaan met een sepot. In Tabel 4.3 is dit nader uitgesplitst in technische en beleidssepots. Het merendeel van de sepots heeft betrekking op onvoldoende bewijs: 35 van de 55 CODIS-feiten (64 procent) zijn om deze reden geseponeerd.

Tabel 4.3 Sepotredenen bij CODIS-feiten, uitgesplitst naar het commune gronddelict

	Openlijk geweld	Belediging	Bedreiging	mishande-ling	Totaal
Technische sepots					
Ten onrechte als verdachte (01)		2			**2**
Onvoldoende bewijs (02)	3	23	7	2	**35**
Niet ontvankelijk (03)		2			**2**
Beleidssepots					
Ander ingrijpen de voorkeur (20)		4		1	**5**
Gering aandeel (41)	1				**1**
Gewijzigde omstandigheden (55)		3		1	**4**
Medeschuld (71)		2			**2**
Beperkte kring (73)		1			**1**
Administratief sepot					
Dubbel feit (99)		1			**1**
Niet gespecificeerd		1	1		**2**
Onvoorwaardelijk sepot	3	32	7	3	**45**
Voorwaardelijk sepot[47]	1	7	1	1	**10**
Totaal	**4**	**39**	**8**	**4**	**55**

Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

[47] In de Aanwijzing gebruik sepotgronden wordt gesteld: "Indien de officier van justitie beslist dat, onder het stellen van bepaalde voorwaarden, de beslissing of vervolging moet plaatshebben voor een bepaalde tijd wordt uitgesteld, is er sprake van een voorwaardelijk sepot. Wanneer de vervolging technisch niet haalbaar is, kan er geen grond zijn voor het stellen van voorwaarden aan het afzien van de (verdere) vervolging. Alleen aan een beleidssepot kunnen derhalve voorwaarden worden verbonden. Een voorwaardelijk sepot kan in het bijzonder toegepast worden in zaken waarin, gelet op de wettelijke begrenzing, geen strafbeschikking kan worden uitgevaardigd (art. 257a lid 1 Sv) en er om opportuniteitsredenen aanleiding is om af te zien van (verdere) vervolging indien de verdachte aan de gestelde voorwaarden zal hebben voldaan. Daarnaast kan het voorwaardelijk sepot gebruikt worden in strafzaken, waarin een strafbeschikking wél opgelegd zou kunnen worden, maar om opportuniteitsredenen van vervolging wordt afgezien, waarbij geen aanleiding bestaat om bijzondere voorwaarden op te leggen, en uitsluitend de algemene voorwaarde wordt gesteld (inhoudende dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een bepaalde periode)."

De twee geseponeerde feiten waarbij de persoon in kwestie ten onrechte als verdachte is aangemerkt, hebben betrekking op dezelfde zaak waarbij twee personen zijn aangehouden. In de samenvatting (discriminatieoverzicht politie) lezen we dat het slachtoffer een man is, die op de Dam in Amsterdam een Israëlische vlag en een spandoek omhoog houdt met de tekst: “Joden haters komen en gaan, maar het volk van Israël met zijn morele wetten blijft bestaan”. Hij wordt door drie mannen bespuugd, geslagen en besmeurd. Deze mannen hebben eerder die middag Israëlvlaggetjes verscheurd. Verder wordt er opgemerkt dat er camerabeelden aanwezig zijn. Hoewel we dat verder niet in ons bestand kunnen lezen, mogen we aannemen dat later is vastgesteld dat de twee verdachten niet de daders blijken te zijn.

Er zijn vijf feiten geseponeerd, omdat ander optreden prevaleert boven strafrechtelijk optreden. Het is voor ons uit het databestand niet op te maken waarom een ander optreden de voorkeur geniet, maar in twee gevallen lijkt het er op dat de zaak beter door een andere instantie kan worden opgepakt. In het ene geval betreft het een conflict op een school waarbij een leerling van Joodse afkomst aangifte doet van mishandeling door een medeleerling. Vanaf het begin van het schooljaar zijn diverse opmerkingen gemaakt, zoals “alle joden moeten vergast”, “ze hebben jou vergeten te vergassen”, “als er nu een gaskamer was zou ik jou erin zetten” en “kankerjood”. Bij het laatste incident is de aangever ook fysiek aangevallen door de verdachte. In het andere geval betreft het een melding van een medewerker van een stichting begeleid wonen voor kinderen.

4.2.2 CODIS-feiten afgedaan met een strafbeschikking

Uit Tabel 4.2 blijkt dat zeventien CODIS-feiten zijn afgedaan met een strafbeschikking. Deze zeventien feiten zijn gepleegd door zeventien verschillende verdachten. Wel zijn drie verdachten bij dezelfde zaak betrokken. Het betreft hier het beledigen van politieambtenaren. In het discriminatieoverzicht van de politie wordt de zaak als volgt samengevat:

> Twee broers en een zus gaan naar de woning van een familielid als zij hebben gehoord dat zij mishandeld is. Ter plaatse gaan ze eerst een verkeerde woning in en later volgen ze de aanwijzingen van de aanwezige rapporteurs niet op. Zij zouden alle drie kankerhomo's en kankerflikkers naar rapporteurs hebben geroepen. Een van de broers ontkent te hebben gescholden, de zus en de andere broer zeggen alleen ‘homo's’ te hebben gezegd. Alle drie geven aan dat rapporteurs hen ook uitgescholden en/of geslagen hebben.

De meeste strafbeschikkingen hebben betrekking op belediging. In ongeveer de helft van de gevallen is de belediging gericht tegen een politiefunctionaris. Zoals een zaak uit Amsterdam waarbij een politieman van Turkse afkomst, in een poging te bemiddelen, wordt uitgescholden voor ‘kanker allochtoon en fascist’. Een voorbeeld van een belediging waarbij een burger is uitgescholden, is een zaak uit Den Haag waarbij een bekende van de aangever de opmerking “allochtonen moeten oprotten uit het Zeeheldenkwartier” op Facebook heeft geplaatst.

Er is een zaak met een strafbeschikking afgedaan waarbij vernieling ten laste is gelegd. Het betreft een zaak uit Den Haag waar een persoon is aangehouden met het aanbrengen van een hakenkruis. Uit de politiesamenvatting blijkt dat hij het hakenkruis aanbracht als aanklacht tegen PVV-stemmers. Tot slot zijn er twee eenvoudige mishandelingszaken afgedaan met een strafbeschikking. Een van deze zaken is in het discriminatieoverzicht van de politie als volgt samengevat:

> Verdachte is aangehouden terzake mishandeling en belediging nadat hij een groep meisjes heeft uitgescholden en geslagen/geduwd. De groep liep langs de woning van verdachte en volgens verdachte waren zij aan het schreeuwen. Verdachte zei toen dat zij stil moesten zijn en zei kankernegers en kankerzwarten. Toen de meisjes iets terug zeiden ging verdachte hen achterna en sloeg een van hen. Verdachte ontkent te hebben geslagen, hij heeft wel geduwd, en zegt dat hij is uitgescholden voor Turk.

In ons databestand is niet te zien wat de strafbeschikking behelst.

4.2.3 CODIS-feiten afgedaan met een dagvaarding

Uit Tabel 4.2 blijkt dat bij 141 CODIS-feiten wordt besloten tot dagvaarden. Daarnaast is er verzet tegen de strafbeschikking aangetekend bij zeven CODIS-feiten en zijn vier CODIS-feiten gevoegd. Deze laatste vier feiten zijn daarmee uit ons zicht verdwenen. Voor de 148 CODIS-feiten die aan de rechter zijn (of worden) voorgelegd, gaan we in eerste aanleg na om hoeveel verdachten het gaat; een verdachte kan van meerdere CODIS-feiten zijn verdacht. Deze feiten worden in een rechtszaak aan de rechter voorgelegd. Daarnaast gaan we na om hoeveel zaken het nu feitelijk gaat; er kunnen namelijk meerdere verdachten in een zaak zijn gedagvaard. Tot slot gaan we na welke feiten/verdachten/zaken nog niet voor de rechter zijn gebracht.

Tabel 4.4 Dagvaarding/verzet bij CODIS-feiten naar verdachten/zaken en rechtszitting

Aantal ten laste gelegde feiten	**Door het OM afgedaan**			**Vonnis in eerste aanleg**		
	Feiten	Verdachten	Zaken	Feiten	Verdachten	Zaken
1	99	99	91	76	76	70
2	18	9	6	18	9	6
3	15	5	3	3	1	1
4	16	4	3	16	4	3
Totaal	**148**	**118**	**103**	**113**	**90**	**80**

Bron: Gekoppeld politie-OM-ZM-bestand (eigen berekeningen)

Uit Tabel 4.4 blijkt dat er zeventig enkelvoudige CODIS-zaken (één feit ten laste gelegd) met 76 verdachten aan de rechter zijn voorgelegd en dat er – in ieder geval – een vonnis in eerste aanleg voorligt. Daarnaast zijn er tien meervoudige CODIS-zaken (twee of meer feiten ten laste gelegd) voor de rechter geweest.

Dit betekent tevens dat er 23 CODIS-zaken (met 28 verdachten en 35 feiten) nog niet op zitting zijn geweest. Het blijkt dat het hier om zes van de zeven verzetszaken gaat. De overige zeventien CODIS-zaken waar het OM tot dagvaarding heeft besloten, maar die nog niet op zitting zijn geweest, zijn er vier in 2017 bij het OM ingestroomd, negen in 2018 en vier in 2019. Van een van deze zaken uit 2017 – met drie verdachten, die elk van drie CODIS-feiten zijn verdacht – hebben wij toevallig later (nadat het databestand was samengesteld) de zitting bijgewoond. We kunnen constateren dat er met enige regelmaat lange tijd zit tussen het instromen bij het OM en het op zitting verschijnen van de zaak. We hebben niet nader onderzocht waar dit precies aan te wijten is, maar het is geen onbekend fenomeen.[48]

Vonnis bij enkelvoudige CODIS-zaken

Bij zeventig zaken is er één CODIS-feit ten laste gelegd. Hierbij zijn 76 verdachten betrokken. Er kunnen echter ook andere, niet-CODIS-feiten ten laste zijn gelegd. Dit blijkt zo te zijn bij dertig zaken (en dertig verdachten), zodat er veertig zaken resteren, met 46 verdachten, waarbij er echt maar één feit ten laste is gelegd. We zijn juist in deze zaken geïnteresseerd, omdat we dan beter kunnen zien wat de rechter aan straf oplegt voor een CODIS-feit. Als er ook andere feiten ten laste zijn gelegd, dan zijn die feiten uiteraard van invloed op de strafmaat.

We onderscheiden drie straffen: geldboete, taak/werkstraf en (voorwaardelijke) gevangenisstraf. Daarnaast kan de rechter de verdachte veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding. In sommige gevallen legt de rechter een gecombineerde straf op, waarbij een strafelement dan vaak voorwaardelijk wordt opgelegd. Tot slot kan de rechter uiteraard tot vrijspraak beslissen. Er zijn zeven verdachten die zijn vrijgesproken. Van de 39 veroordeelden zijn er zeventien (44 procent) eveneens veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding.

Er zijn vier minderjarige verdachten. Deze verdachten zijn berecht door de kinderrechter. De 42 meerderjarige verdachten zijn alle berecht door politierechter.

Tabel 4.5 geeft het vonnis weer van de rechter in eerste aanleg van ten laste gelegde CODIS-feiten, waarbij alleen dit feit ten laste is gelegd, uitgesplitst naar commuun gronddelict. Als het gronddelict belediging is (artikel 266/267 Sr) dan wordt er in 14 van de 25 zaken (56 procent) een geldboete opgelegd. Bij de andere gronddelicten wordt er veelal een taak/werkstraf opgelegd.

[48] Zie bijvoorbeeld: https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2312320-rechters-gaan-lange-wachttijden-rigoureus-aanpakken-door-agressieve-werving.html

Tabel 4.5 Vonnis bij enkelvoudige CODIS-feiten uitgesplitst naar commuun delict

Artikel	Omschrijving	Geldboete	Taak/werkstraf	Gevangenisstraf	Combinatie	Vrijspraak	Totaal
141	Openlijk geweld		1		1	1	**3**
266/67	Belediging	14	6	3	2	5	**30**
285	Bedreiging		2				**2**
285b	Stalking				1		**1**
300	Mishandeling		1	1	1	1	**4**
302	Zware mishandeling[49]		4		2		**6**
	Totaal	**14**	**14**	**4**	**7**	**7**	**46**
	Percentage	**30 %**	**30 %**	**9 %**	**15 %**	**15 %**	**100 %**
	% minus vrijspraak	**36 %**	**36 %**	**10 %**	**18 %**		

Bron: Gekoppeld politie-OM-ZM-bestand (eigen berekeningen)

Als we naar de richtlijn voor strafmaat bij belediging kijken (zie overzicht 4.2) dan zou een geldboete voorbehouden zijn aan first-offenders of degenen die hooguit een keer hebben gerecidiveerd. Van belang is of de belediging in het openbaar plaatsvindt of niet. Op basis van de politiesamenvatting van het incident zijn we van mening dat twaalf van de veertien gevallen waarbij de verdachte is veroordeeld tot een geldboete, de belediging heeft plaats gevonden in het openbaar. Verder weten we dat in vijf van de vijftien gevallen er sprake is van belediging van een werknemer met een publieke functie (strafverzwarend element). Het ontbreekt ons echter aan kennis over andere, mogelijk relevante omstandigheden.

Tabel 4.6 laat zien dat negen van de veertien opgelegde boetes vallen binnen het standaardbedrag volgens de richtlijn (van 150-225 euro als de belediging niet in het openbaar is geuit en 200-300 als de belediging wel in het openbaar is geuit). Een boete ligt onder het normbedrag en vier boetes liggen boven het normbedrag. Bij twee van de drie boetes die boven het normbedrag liggen en waarbij de belediging in het openbaar is geuit, is er tevens sprake van een werknemer met een publieke taak.

[49] Bij vijf van de zes feiten inzake zware mishandeling betreft het een poging tot (art. 45 Sr) en bij vier van deze feiten is subsidiair art. 47, lid 1, nr. 1 Sr (deelneming aan strafbare feiten) ten laste gelegd.

Tabel 4.6 Hoogte van de geldboete bij belediging met discriminatieaspect

Boetebedrag in euro's	Niet in het openbaar		In het openbaar	
	Regulier	Publieke taak	Regulier	Publieke taak
150				1
200	1		2	2
300			4	
350			1	
400				1
450				1
500	1			

De boete van 500 euro betreft een zaak van een gezin uit Syrië dat nog niet zo lang in Nederland is. Het gezin wordt uitgescholden door de buurvrouw vanwege geluidsoverlast. De slachtoffers zouden onder andere zijn uitgescholden met woorden als: 'Hoer van Amsterdam', 'fuck you Mohamed', 'fuck you', 'kut AZC hoer', 'fuck you Syrië', 'opdonderen'.

Hoewel we niet alle relevante aspecten van de zaken kennen waarbij belediging met een geldboete wordt bestraft door de politierechter, lijkt het er op dat het vermeende discriminatieaspect niet als een strafverzwarend element wordt meegewogen. Dit kan er op duiden dat de rechter van mening is dat er geen sprake is van een discriminatieaspect. Het kan er ook op duiden dat er geen strafverzwaring aan dit aspect is toegekend. Of dat er aan andere aspecten strafverlagende werking is toegekend (zo hebben lange doorlooptijden in de regel een dempende werking hebben op de straf). Op basis van het databestand komen we niet verder met de beantwoording van deze vraag. In de volgende sub-paragrafen gaan we in op de strafeis van de officier van justitie en het oordeel van de rechter op basis van andere onderzoeksmethoden die zich beter lenen voor het beantwoorden van de vraag of en in welke mate een discriminatieaspect wordt meegewogen de straf(eis).

4.2.4 De strafeis van de officier – op basis van de interviews

Officieren van justitie werken het requisitoir in de regel niet uit op papier bij een politierechterzaak; er worden hooguit wat steekwoorden aan het papier toevertrouwd. Uitzondering op deze regel is als het een ingewikkeld verhaal is, maar dat geldt zelden bij CODIS-feiten. Bij meervoudige strafkamerzittingen wordt het requisitoir wel vaker uitgeschreven.[50]

[50] We hadden graag inzage gehad in een aantal van de uitgeschreven requisitoiren. Het requisitoir wordt lang niet altijd in het dossier opgenomen en is daarmee lastig te traceren. Het LECD beschikt over een database van requisitoiren waartoe we in eerste aanleg toegang konden krijgen, maar vanwege capaciteitsredenen is die toegang vervolgens toch geweigerd. Wel is er al op voorhand aangegeven door een LECD-medewerker dat de requisitoiren in hun database vooral betrekking hebben op specifieke discriminatiezaken. Daarmee zouden ze van minder belang zijn voor ons onderzoek naar CODIS-zaken.

Het requisitoir en de strafeis zijn feitelijk een twee-eenheid. In het requisitoir wordt het discriminatieaspect als een strafverzwarende omstandigheid benoemd. Vervolgens wordt aangegeven dat het discriminatieaspect in de strafeis is meegewogen. Over de wijze waarop het discriminatieaspect meeweegt in de strafeis zijn de officieren opvallend eensgestemd. Uit de antwoorden van de officieren distilleren we drie principes voor het bepalen van de strafeis:

1. Het discriminatieaspect is een van de vele omstandigheden die meewegen in de uiteindelijke strafeis. Het is plussen en minnen. Er kunnen ook andere strafverzwarende omstandigheden zijn, maar er kunnen ook strafmatigende omstandigheden zijn.
2. Er wordt niet zozeer gedacht in percentages. En, strafverzwarende elementen zijn niet een optelsom, in de zin dat ieder aspect volledig wordt meegeteld.
3. Er wordt een strafeis geformuleerd waar de rechter naar verwachting niet al te veel van afwijkt. Interne OM-richtlijnen spelen wel een rol, maar in praktijk worden deze richtlijnen niet één-op-één gevolgd.

Een van de interviewde officieren verwoordt bovenstaande principes als volgt:

> Ik benoem het zeker. Ik geef aan dat de richtlijn het uitgangspunt is en voeg daaraan toe dat het discriminatieaspect strafverzwarend is. Punt. Ik noem geen bedragen of percentages. Als er meerdere strafverzwarende componenten zijn, kijk ik wat de optelsom oplevert en vervolgens kijk ik of dat nog in proportie is. En anders haal ik er wat vanaf. Ergo: aan de eis kun je nauwelijks zien in welke mate het discriminatieaspect meeweegt.

4.2.5 De strafeis van de officier – op basis van gevonden/bijgewoonde strafzaken

We hebben op rechtspraak.nl vier zaken gevonden waarbij in totaal zeven CODIS-feiten ten laste zijn gelegd. In een zaak zijn er vier verdachten en deze zaak telt daardoor vier keer mee voor het aantal CODIS-feiten.[51]

1. Mishandeling van twee homoseksuele mannen
In de nacht van 17 op 18 juni 2017 lopen twee mannen van de Reguliersdwarsstraat richting Centraal Station in Amsterdam en worden aangesproken door een man die zegt dat hij tegen homoseksualiteit is, dat het niet is toegestaan om homoseksueel te zijn en dat hij homo's wil doodmaken. Hij zou zijn vrienden hebben gebeld en hebben gezegd dat ze moesten komen. Hierna zijn de slachtoffers de verdachte tijdelijk uit het oog verloren. Als de twee mannen later over het Damrak lopen, worden ze door deze man en drie medeverdachten zwaar mishandeld. Eerst richten de verdachten zich op een van de slachtoffers. Hij wordt geslagen, probeert te vluchten en wordt omsingeld. Hij ligt buiten bewustzijn op de grond. Later blijkt dat hij onder andere een tand heeft verloren en dat een andere tand is afgebroken. Daarna richten de verdachten zich op het tweede slachtoffer. Hij wordt geslagen

[51] ECLI:NL:RBAMS:2018: 5850, 1329, 1330 en 1331

en geschopt. Vlucht een pand binnen, maar wordt achtervolgd door zijn belagers. Hij wordt verschillende keren tegen zijn hoofd gestopt. Als gevolg van dit geweld heeft hij pijn aan zijn tanden en een gescheurde lip. Zowel het geweld tegen het eerste als het tweede slachtoffer stopt als een van de medeverdachten tussen de verdachte en het slachtoffer komt.

In deze zaak is poging tot moord/doodslag subsidiair zware mishandeling ten laste gelegd. De officier eist strafverzwaring voor drie van de vier verdachten vanwege het discriminatieaspect, terwijl deze eis bij een van de verdachten achterwege blijft. Uit het dossier blijkt niet dat de verdachte op de hoogte was van de aanleiding van het incident en zijn rol in het incident is aanzienlijk beperkter dan die van de medeverdachten. De verdachte heeft ook op verschillende momenten de-escalerend gehandeld. In het vonnis dat beschikbaar is op rechtspraak.nl wordt weliswaar vermeld dat de officier rekening heeft gehouden met het discriminatoire aspect van het geweld, maar er wordt niet aangegeven wat dit concreet betekent in de strafeis. Gezien de interviews met de officieren van justitie is het vermoedelijk ook niet mogelijk om deze precieze rekensom te maken.

De zaak komt voor bij de meervoudige strafkamer. Het discriminatieaspect van de zaak – de homoseksuele gerichtheid van de slachtoffers als motief voor het geweld – wordt uitvoerig besproken en door de officier van justitie meegewogen. Dit is als volgt verwoord (bij de hoofdverdachte): “De officier van justitie heeft gevorderd dat verdachte zal worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van 5 (vijf) jaren, met aftrek van voorarrest. De officier van justitie heeft hierbij onder andere rekening gehouden met het discriminatoire aspect van het geweld, de proceshouding van verdachte en de ernst van het geweld. Verdachte is de aanstichter van het geheel geweest en de persoon die het meest hevige geweld heeft toegepast.”

2. Bedreiging en belediging van twee homoseksuele mannen

De tweede zaak die we op rechtspraak.nl hebben gevonden (ECLI:NL:RBAMS:2017:4097) staat te boek als een CODIS-feit in de OM-administratie, maar in de zaak is ook discriminatie (artikel 137c Sr) ten laste gelegd. In deze zaak uit februari 2017 beledigt en bedreigt de verdachte zonder enige aanleiding twee slachtoffers op de openbare weg en in de tram in het bijzijn van andere mensen. De verdachte heeft de slachtoffers onder andere uitgescholden voor kankerhomo en heeft gedreigd om de filmopnames die hij van de slachtoffers heeft gemaakt op internet te zetten. Ook heeft verdachte één van de slachtoffers in zijn gezicht geslagen. De officier legt bedreiging (artikel 285 Sr), geweld (artikel 300 Sr), discriminatie (artikel 137c Sr) subsidiair belediging (artikel 266 Sr) en belediging (artikel 266 Sr) ten laste. Bij de laatste belediging gaat het om spugen in het gezicht. Bij discriminatie (artikel 137c Sr) subsidiair belediging (artikel 266 Sr) gaat het om het belediging van een groep mensen – homoseksuelen en/of transgenders – in het openbaar. In het vonnis is te lezen dat de officier bij requisitoir heeft gevorderd dat de verdachte wordt veroordeeld tot een taakstraf van 60 uren op basis van de bewezen geachte feiten. En hierbij wordt verwezen naar de bedreiging, de subsidiaire belediging en de belediging. De officier is dus blijkbaar van mening dat discriminatie niet is bewezen. Of het discriminatieaspect van de belediging nog een rol speelt bij de strafeis is niet te lezen in het vonnis, maar dit wordt in ieder geval niet genoemd.

3. Het beledigen van personen van Afrikaanse afkomst

Ook de derde zaak (ECLI:NL:RBAMS:2018:6616) die we aantreffen op rechtspraak.nl is geen 'zuiver' CODIS-feit. Het betreft een verdachte die veertien feiten ten laste is gelegd, verdeeld over drie zaken. In een van de zaken heeft de verdachte, buiten de surveillanceauto op het trottoir, geschreeuwd: "Ze moeten jullie negers allemaal afmaken". De officier heeft op basis hiervan groepsbelediging en/of aanzetten tot haat/discriminatie van negroïde personen, oftewel overtreding van artikel 137c en/of artikel 137d. In het vonnis is te lezen dat den officier van mening is dat het aanzetten tot haat/discriminatie niet is bewezen, maar dat er wel sprake is van een discriminatoire groepsbelediging. Dit feit wordt meegewogen in de strafeis, maar op welke wijze is niet te reconstrueren. De uiteindelijke eis luidt: "gevangenisstraf van 100 dagen, met aftrek van voorarrest, waarvan 82 dagen voorwaardelijk, met een proeftijd van 2 jaar. Daarnaast moet verdachte worden veroordeeld tot een taakstraf van 80 uren."

4. Vernielingen aan een Joods restaurant

In laatste zaak die we hebben gevonden op rechtspraak.nl (ECLI:NL:RBAMS:2018:5262) is vernieling en diefstal ten laste gelegd. In december 2017 heeft de verdachte met een houten stok en een bedekt gezicht ruiten van een restaurant vernield en een ravage aangericht. Vervolgens is hij het restaurant binnen gegaan en heeft hij uit het restaurant een vlaggenstok en een Israëlische vlag gestolen. Verdachte heeft dit gedaan, zo heeft hij verklaard, uit frustratie over de politiek van Israël ten aanzien van de Palestijnen. Hij was in het bijzonder boos over de beslissing van president Trump om de Amerikaanse ambassade in Israël naar Jeruzalem te verhuizen. In het gepubliceerde vonnis is niet te lezen dat de officier van justitie een discriminatieaspect betrekt in de strafeis, maar gezien de context van de zaak mogen we aannemen dat mogelijk antisemitisme ter sprake is gekomen. Zo lezen we dat er in eerste aanleg gedacht werd aan een terroristische aanslag en dat dit veel onrust heeft veroorzaakt, onder andere bij Joodse ondernemers en instellingen. Het psychiatrisch onderzoek wijst uit dat de verdachte verminderd toerekeningsvatbaar[52] is. Bij de strafeis wordt daar rekening mee gehouden.

Bijgewoonde rechtszittingen

We hebben vier rechtszaken bijgewoond die als CODIS-feit zijn gekwalificeerd in de administratie van het Openbaar Ministerie. Een zaak bij de meervoudige strafkamer in Amsterdam, twee zaken bij de politierechter in Dordrecht en een zaak bij de politierechter in Rotterdam.

[52] "Bij verdachte sprake is van een mengbeeld van posttraumatische klachten en symptomen die voldoen aan de criteria van een posttraumatische stressstoornis. Dat hangt samen met gebeurtenissen in het vluchtelingenkamp waar verdachte is opgegroeid en tijdens de reis van Syrië naar Nederland via Soedan, Libië en in een rubberboot naar Europa. Ook lijdt verdachte aan een persisterende complexe rouwstoornis, als gevolg van het verlies van zijn vader en broer door geweld in Syrië en het verlies van zijn in Nederland geboren dochter van vier maanden, met een tot op heden voor verdachte onbekende doodsoorzaak. Verder is er sprake van problematisch cannabisgebruik. Op basis van de klinische indrukken en het testpsychologisch onderzoek wordt gesproken van een licht verstandelijke beperking."

5. Racistische bedreiging en mishandeling

Op 15 oktober 2019 hebben we een strafzaak (parketnummers 13-706594, 13-706595 en 13-706596) bijgewoond bij de rechtbank in Amsterdam. Het voorval dateert van 5 oktober 2017 en speelt zich af rond de Warmoesstraat en de Heintje Hoeksteeg in het centrum van Amsterdam. Slachtoffers zijn een vader en een zoon (zwarte huidskleur) die aan het einde van de avond bezig zijn om het terras van hun restaurant te sluiten. Ze zijn stoelen aan het stapelen. De zoon spreekt een man aan die hem hindert in zijn werk. Hierop wordt hij bedreigd en uitgescholden voor onder andere 'nigger'. Hij rent weg en wordt achtervolgd door de man en twee medeverdachten (alle drie Engelse toeristen). In de Heintje Hoeksteeg komt het tot een confrontatie. De vader gaat er achter aan en smeekt hen om zijn zoon los te laten. Dat gebeurt niet. In plaats daarvan volgen er klappen en wordt gedreigd de zoon te doden: "I'm going to kill you nigger". De politie wordt gebeld, komt ter plaatse en probeert twee van de drie mannen in te rekenen; die verzetten zich hevig. Er sneuvelt een ruit en de politie moet pepperspray gebruiken om de mannen te kunnen aanhouden. De derde verdachte wordt even daarna ook aangehouden. Uit onderzoek bij de GGD blijkt dat de beide slachtoffers licht letsel hebben overgehouden aan het geheel.

Er wordt openlijk geweld, bedreiging en belediging ten laste gelegd. De officier eist in haar requisitoir dat het discriminatieaspect moet worden meegewogen in de straf. De argumentatie hiervoor is dat het hier gaat om racisme, puur racisme, omdat er verder geen enkele aanleiding is te vinden voor het geweld, de confrontatie. Er wordt als het ware gejaagd op een zwarte. Dat de zaak inmiddels twee jaar oud is, maakt niet uit, aldus de officier. Racisme is tijdloos. De strafeis is gevangenisstraf van acht maanden na aftrek van voorarrest en, voor een van de drie verdachten, hiervan vier maanden voorwaardelijk (voor de andere twee – niet bij de zitting aanwezige – verdachten wordt acht maanden onvoorwaardelijk geëist). De officier geeft aan dat de eis twee keer is verdubbeld (twee keer 100 procent). De eerste verdubbeling vanwege het discriminatieaspect en de tweede verdubbeling vanwege het feit dat het uitgaansgeweld betreft.

6. Racistische belediging en mishandeling

Op 10 januari 2020 hebben we een strafzaak (parketnummer 10-237626-19) bijgewoond bij de rechtbank in Dordrecht. De verdachte heeft al langere tijd last van 'hangjongeren' in het trappenhuis van haar flat. Wanneer zij op een mooie zomerdag een jonge jongen in het trappenhuis ziet zitten besluit ze hem daarop aan te spreken. Ze vertelt hem dat ze 'dit soort volk' niet duldt in haar flat. De jongen reageert daarop met de mededeling dat hij in de flat woont. De verdachte heeft daar geen boodschap aan en ze vertelt hem terug te gaan naar zijn eigen land. De jongen probeert de verdachte nogmaals uit te leggen dat hij zelf ook in de flat woont, maar wanneer zij hier niet op lijkt te reageren besluit hij toch te vertrekken. De verdachte vertrouwt niet dat de jongen daadwerkelijk zal vertrekken en volgt hem de trap af naar een lagergelegen verdieping. De jongen loopt weg van de verdachte, terwijl de verdachte er schreeuwend en tierend achteraanloopt. Terwijl de jongen met zijn rug naar de verdachte staat wordt hij plotseling door haar belaagd. Hij draait zich daarop om en wordt door de verdachte in zijn gezicht gekrabd. Ze trekt zijn zonnebril van zijn gezicht en gooit deze acht verdiepingen naar beneden. Ook trekt ze de gouden ketting die hij om heeft stuk en scheurt ze zijn

shirt. De dochter van de verdachte probeert haar moeder tegen te houden en te kalmeren. Uiteindelijk lukt het de dochter om de verdachte weg te sturen en de jongen blijft achter bij andere buurtbewoners.

De officier van justitie stelt dat op basis van het dossier – de getuigenverklaringen, camerabeelden, proces-verbaal – alle tenlastegelegde feiten (belediging, mishandeling en vernieling) bewezen kunnen worden. Er is in dit geval geen sprake van noodweer, want de verdachte is aanstichter van het incident en zoekt zelf meerdere malen de confrontatie op, zelfs als het slachtoffer probeert weg te komen. Het discriminatieaspect weegt volgens de officier van justitie zwaar mee en volgens de richtlijnen van het OM mag dat resulteren in een strafverhoging tussen de 50 en 100 procent. De officier heeft daarbij gekozen voor een strafverhoging van 75 procent omdat ze het aspect zwaar mee wil laten wegen, maar wel nog rekening houdt met het feit dat de verdachte nog geen strafblad heeft. De strafeis is 120 uren taakstraf plus schadevergoeding.

7. Discriminerende belediging

Op 21 januari 2020 hebben we een strafzaak (parketnummer 10-255372-19) bijgewoond bij de rechtbank in Rotterdam. De verdachte is tenlastegelegd dat hij de aangever heeft beledigd (overtreding van artikel 266 Sr) door hem de volgende uitspraken toe te roepen: "…omdat ik jou homo vind.', 'kankerhomo', 'wil je een lul in je kont ofzo?', 'ik ga je een high-kick geven en je gaat vliegen vriend.' en 'homo'." De officier van justitie acht dit feit bewezen, op basis van de bekentenis van de verdachte, het verhoor door de politie en het door de aangever gemaakte geluidsfragment van het moment dat de beledigingen geuit zijn. Verder geeft de officier aan dat de belediging betrekking heeft op de gerichtheid van het slachtoffer en dat het slachtoffer zich door deze opmerkingen gediscrimineerd voelt. De strafeis luidt een boete van 350 euro. De officier benoemt uitdrukkelijk dat het discriminatoire aspect leidt tot een strafverzwaring van 75 procent. De OM-richtlijn wijst in de richting van een boete van 200 euro bij een belediging. Er wordt een strafverzwaring van 150 euro geëist vanwege het discriminatieaspect.

8. Bespugen van de homoseksuele buurman

Op 10 januari 2020 hebben we een strafzaak (parketnummer 10-282822-19) bijgewoond bij de rechtbank in Dordrecht. De verdachte wordt belediging ten laste gelegd. Hij zou zijn (homoseksuele) buurman in het gezicht hebben gespuugd. Op zitting bekent de verdachte het slachtoffer bespuugt te hebben, maar geeft aan dat dit niet in het gezicht van het slachtoffer was. Hij zou de jas van het slachtoffer bespuugd hebben. Twee jaar geleden is de verdachte veroordeeld voor belediging van hetzelfde slachtoffer. Al enige tijd heeft de verdachte problemen met zijn buurman (het slachtoffer), omdat hij het idee heeft 'verlekkerd' aangekeken en benaderd te worden door de buurman. Daar is de verdachte niet van gediend en dit heeft in het verleden al meerdere malen tot conflict geleid. Wanneer de buurman een opmerking maakt over de vader van de verdachte 'gaat het licht uit' en besluit hij 'flikker' op de schutting van de buurman te spuiten. Dit leidt tot de eerste veroordeling van de verdachte. Hij wordt in deze zaak veroordeeld voor een geldboete en een schadevergoeding. De rechter vraagt de verdachte of hij op de hoogte was van de gerichtheid van de buurman

en of hij moeite/problemen heeft met homoseksuelen. De verdachte kent op allebei de vragen ontkennend. Volgens de verdachte was de term ‘flikker’ alleen als belediging bedoeld. Wanneer de rechter doorvraagt op het ‘verlekkerd’ aangekeken worden door de buurman blijft de verdachte bij het standpunt dat hij geen kennis heeft van de seksuele gerichtheid van de buurman.

In het requisitoir wordt het discriminatieaspect niet expliciet genoemd. Volgens de officier is er sprake van een strafbaar feit (belediging) dat uit de hand aan het lopen is. Een geldboete heeft voor het oplossen van het conflict geen resultaat gehad, dus zal er naar zwaardere middelen moeten worden gegrepen. Ook een taakstraf lijkt de officier niet genoeg pressiemiddel om de verdachte tegen te houden nogmaals de confrontatie op te zoeken. De strafeis is daarom twee weken voorwaardelijke gevangenisstraf met een proeftijd van twee jaar plus een algeheel contactverbod.

Een vergelijking van vier vonnissen op rechtspraak.nl met de vier bijgewoonde rechtszittingen suggereert dat de strafeis van de officier in werkelijkheid meer mathematisch is onderbouwd dan de motivering in het vonnis doet vermoeden. In de zaken die we op rechtspraak.nl hebben gevonden, wordt de uitkomst benoemd, maar niet of minder de overwegingen en afwegingen daarbij. Het zelf bijwonen van rechtszittingen geeft daarom het beste inzicht in de wijze waarop een discriminatieaspect doorklinkt in de strafeis. En ondanks dat we maar op vier bijgewoonde zaken kunnen bogen, zien we dat – als de officier het discriminatieaspect herkent en erkent – de strafeis met een 50 tot 100 percent wordt verhoogd als gevolg van dit discriminatieaspect. In de volgende paragrafen gaan we in op de vraag in welke mate rechters deze strafeis volgen, ofwel onderschrijven dat er sprake is van een discriminatieaspect en welke rol dat speelt bij de uiteindelijke strafoplegging.

4.2.6 Oordeel van de rechter over het discriminatieaspect – de interviews

Niet alle geïnterviewde rechters blijken bekend met de term CODIS-feit. Gemeenschappelijk voor alle geïnterviewde rechters is dat ze niet of nauwelijks hebben meegemaakt dat de officier van justitie om strafverzwaring heeft gevraagd voor een discriminatieaspect bij een commuun delict.

Evenals er bij de strafeis van de officier van justitie vele elementen een rol spelen, geldt ook bij het bepalen van de strafmaat door de rechter dat diverse aspecten een rol spelen en dat de uiteindelijke straf als vanzelfsprekend geen simpele optelsom is. We bespeuren echter wel verschillen van rechter tot rechter in de wijze waarop zij tot de uiteindelijke strafoplegging komen. Voor de een zijn de oriëntatiepunten van het LOVS (zie ook voetnoot 41) het uitgangspunt en wordt er wat bijgeteld dan wel afgetrokken van wat de oriëntatiepunten aangeven. Aan de andere kant van het spectrum zijn er rechters die hameren op de rechterlijke onafhankelijkheid. Er wordt door meerdere rechters opgemerkt dat discriminatie niet als strafverzwarend element wordt genoemd in de oriëntatiepunten en dat het daarom ook niet als zodanig een rol speelt als het niet expliciet door de officier wordt benoemd.

In de politieoverzichten van discriminatiezaken hebben veel zaken betrekking op discriminerend schelden. We hebben al gezien dat veel officieren van justitie van mening zijn dat het uitschelden met ‘vuile homo’ toch vooral gezien moet worden als een vorm van beledigen. Ze zien echter niet de noodzaak om aan dergelijke zaken een discriminatieaspect toe te kennen. Dit is ook in lijn met hoe de door ons geïnterviewde rechters hier tegenaan kijken. In het algemeen zijn zij van mening dat het ‘homoschelden’ geen reden is tot strafverzwaring.

> Ik straf niet extra als er woorden als kankerhomo worden gebruikt. En ik ben niet de enige. We sparren hier natuurlijk met collega’s onderling over. En ik ben nog nooit een collega tegengekomen die zegt hierdoor een hogere straf op te leggen dan bij een ander scheldwoord.
>
> Als we een belediging samen met termen als ‘kankerhomo’ tegenkomen dan zien we dat als een gewone belediging. Dan zien we dat als een gewone artikel 266 Sr. Ik heb ook nog nooit meegemaakt dat een OvJ om die reden een strafverzwaring vraagt. Want, als dat het geval was, dan zou ik me dat zeker herinneren. Dat ‘vuile, vieze homo’ wordt te pas en onpas gebruikt.

Als we daar dieper op in gaan tijdens de interviews dan zijn er wel nuances in de wijze waarop rechters tegen discriminerend schelden aankijken. En, rechters verschillen ook wel van mening of discriminerend schelden strafverzwarend zou moeten zijn.

Eerst de nuance. Wat we bij officieren ook zagen, is het voor rechters van belang of de scheldwoorden homo, Jood of zwarte worden gebezigd als algemene scheldwoorden of dat deze woorden bewust zijn gekozen om het slachtoffer extra te kwetsen. Uit de interviews blijkt dat racistisch schelden eerder als bewust extra kwetsend wordt gezien door rechters dan het homoschelden omdat huidskleur een zichtbaar kenmerk is.

> Het maakt voor mij wel verschil of een politieman die voor homo wordt uitgescholden ook homo is, of dat het meer een scheldwoord in zijn algemeenheid is. Ook in het geval van een zwarte politieman die ‘vuile vieze zwarte’ naar zijn hoofd krijgt. Ook dan eerder een strafverhoging. Bovendien is ‘vuile, vieze zwarte’ ook weer een minder gereguleerd scheldwoord dan homo. Dan heb je ook al eerder een indicatie dat het gaat om zijn persoon, om zijn ras, om zijn afkomst. Het discriminatieaspect komt dan ook duidelijker naar buiten. Van een agent die gewoon zijn werk doet, zie je niet direct dat dat een homoseksuele agent is.

Sommige van de geïnterviewde rechters geven aan dat de intensiteit van de belediging wel van belang is, maar dat dit niet direct samenhangt met het gebruiken van discriminerende scheldwoorden. We hebben echter ook een ander geluid hierover opgetekend en meer in de richting komt van de LECD-opvatting, namelijk dat het verwerpelijk is dat groepen (homo’s, Joden) zo worden gebruikt in taal en dat het daarmee de belediging erger maakt en een strafverzwarend element zou moeten zijn. Tegelijkertijd twijfelt deze rechter dan ook weer over de vraag of het uitschelden met ‘kankerjood’ dus zwaarder zou moeten wegen dan ‘kankerhoer’.

Zoals eerder beschreven hebben we de geïnterviewde officieren van justitie twee fictieve casussen voorgelegd om inzicht te krijgen in de vraag wat zij als CODIS-feit zien (zie paragraaf 3.4). We hebben deze twee casussen omgewerkt tot een strafeis van de officier van justitie en de geïnterviewde rechters gevraagd hoe ze over deze casussen zouden oordelen.

Casus 1: discriminerend schelden
Een man is luidruchtig aanwezig in het uitgaanscentrum van een stad. Hij schopt tegen vuilnisbakken en vernielt een ruit. De politie komt ter plaatse en houdt de man aan. Bij het overbrengen van de man naar het bureau scheldt hij het politiekoppel uit voor vuile homo's en kankerjoden. De man wordt verstoring van de openbare orde en vernieling ten laste gelegd; de agenten hebben het uitschelden voor homo en Jood in het in het proces-verbaal van aanhouding beschreven. De OvJ betrekt het beledigen van de politieagenten in de strafeis en vraagt om een strafverzwaring vanwege het discriminatoire karakter van de belediging.

De geïnterviewde rechters is het volgende gevraagd:

a) Deelt u de mening van de OvJ dat er sprake is van een discriminatoire belediging?
b) Wat als de politieagenten aangifte van belediging hadden gedaan?
c) Wat als (een van de) politieagenten homoseksueel dan wel van Joodse komaf is?
d) Als u vindt dat er sprake van een discriminatoire belediging bij a, b dan wel c en de OvJ vraagt om een strafverzwaring, zou u deze eis dan volgen?
e) Als de OvJ ook om strafverzwaring vraagt omdat het een belediging betreft van werknemers met een publieke taak, zou u dan beide strafverzwarende elementen laten meewegen in het uiteindelijke vonnis?

Om uit te kunnen maken of er sprake is van een discriminatoire belediging zou meer context informatie nodig zijn, aldus de meeste rechters. De grondhouding van de geïnterviewde rechters lijkt echter wel te verschillen. De ene rechter vindt het ernstige termen, terwijl de andere rechter eerder het gevoel heeft dat het om ongericht schelden gaat, omdat de termen homo en Jood nogal ver uit elkaar liggen.

Het feit dat de officier in dit fictieve voorbeeld de belediging niet ten laste heeft gelegd, maakt het lastig om deze belediging dan wel mee te wegen in de strafoplegging. Als de belediging wel ten laste was gelegd dan staan de meeste van de geïnterviewde rechters er wel voor open, mits de verdere omstandigheden daar voor pleiten, om het discriminatieaspect als strafverzwarend mee te wegen in het uiteindelijke oordeel. Een van de rechters verwoordt het als volgt:

> In het algemeen zou ik, als dat door de OvJ naar voren wordt gebracht, wel iets willen doen met het gebruik van de taal. De houding van verdachte zou ook belangrijk zijn. Als de verdachte spijt heeft en als hij begrijpt dat het kwetsend gebruik is van een groep dan zie ik geen reden voor een strafverzwaring.

In de interviews valt het op dat rechters op verschillende momenten te kennen geven dat ze mogelijk aandacht aan het discriminatieaspect zouden besteden als de officier van justitie het te berde brengt. Maar dat dit in praktijk zelden gebeurt. De twee rechters van de Amsterdamse rechtbank geven aan dat de discriminatieofficieren van het parket het discriminatieaspect altijd juist benoemen en verwoorden in het requisitoir, maar dat dit meestal niet het geval is bij assistent-officieren die de politierechterzittingen doen.

Casus 2: discriminatie als oorzaak van handgemeen?
Er zijn spanningen tussen buren en op een dag komt het tot een handgemeen. Buurman 1 geeft buurman 2 een droge klap in het gezicht en voegt daaraan toe 'ga toch terug naar je eigen land, vuile aap'. Buurman 2 is van Afrikaanse afkomst en is 10 jaar geleden naar Nederland gekomen als asielzoeker. Buurman 2 wordt eenvoudige mishandeling ten laste gelegd. Tijdens de rechtszitting geeft de verdachte aan dat hij in woede zijn buurman 'vuile aap' heeft genoemd, maar dat hij verder niet racistisch is. De OvJ betrekt desondanks deze uitspraak in de strafeis en vraagt om een strafverzwaring vanwege het discriminatoire karakter van het voorval.

De geïnterviewde rechters is gevraagd:

a) Deelt u de mening van de OvJ dat er sprake is van een discriminatoire mishandeling?
b) Wat als de verdachte tijdens de rechtszitting ontkent zijn buurman te hebben uitgescholden voor 'vuile aap' en er zijn geen getuigen die het relaas van het slachtoffer kunnen ondersteunen?
c) Wat als de verdachte tijdens de rechtszitting aangeeft dat hij het zo zat is dat er zoveel buitenlanders in zijn wijk wonen. Ze hebben een andere leefcultuur en dat past niet in de Nederlandse samenleving. Hij ontkent echter zijn buurman te hebben uitgescholden voor 'vuile aap'. Er zijn geen getuigen die het relaas van het slachtoffer kunnen ondersteunen.
d) Als u vindt dat er sprake van een discriminatoire mishandeling en de OvJ vraagt om een strafverzwaring, zou u deze eis dan volgen?

Rechters kijken opvallend verschillend naar deze casus. Zo is er een rechter die stelt dat er niet zoiets bestaat als een discriminatoire mishandeling; daar geeft de wet in zijn ogen geen ruimte voor. Terwijl andere rechters juist wel van mening zijn dat er bij een mishandeling sprake kan zijn van een discriminatieaspect.

> Dit is wel een beetje een gekke, want nu hebben we ineens een discriminatoire mishandeling. Maar ik vind dat als de OvJ vindt dat ie hier iets mee moet, dat afzonderlijk ten laste moet worden gelegd als belediging. Dan is er een mishandeling en een belediging. En als dat allebei bewezen wordt dan doet dat iets met de straf. Maar met 'mishandeling met een discriminatoir aspect' kunnen we niets binnen de huidige wetgeving.

> Het is variatie op een thema omdat de wet het onderscheid niet kent. Het wordt niet vaak gevraagd en het wordt niet vaak opgelegd, terwijl er best sprake kan zijn van een discriminatoir aspect bij de mishandeling.

> Je kunt je afvragen waarom geen belediging ten laste is gelegd. Misschien is daar geen aangifte van gedaan of is er geen klacht ingediend. Maar ook zonder dat is er een mishandeling en met dat soort toevoegingen is er duidelijk sprake van een discriminatoir aspect. Daar is niet per se een aangifte belediging voor noodzakelijk. Wat mij betreft niet. Het hoort bij 'de ernst van het feit'.

Een van de rechters stelt zich hardop de vraag wat de aanleiding van de mishandeling nu is. Speelt er een racistisch motief mee in het gedrag van de verdachte of staat de belediging min of meer op zichzelf. In dat laatste geval zou het beter zijn om het discriminatieaspect niet te koppelen aan de mishandeling.

Over de varianten bij b) en c) zijn de rechters het eens met elkaar. Als er onvoldoende bewijs is – een-op-een-verklaringen – dan kan het discriminatieaspect geen rol spelen in de straftoemeting. Alhoewel een van de geïnterviewde rechters de stelligheid van deze stelling ook wel weer wat afzwakt door te stellen dat als er ook belediging ten laste zou zijn gelegd en deze belediging wordt niet bewezen geacht dan kan het discriminatieaspect, als dat uit de gehele context blijkt, toch wel een rol spelen in de straftoemeting van de mishandeling. Daar op door filosoferend stelt deze rechter dat de officier beter het discriminatieaspect aan een commuun delict kan verbinden vanuit een proceseconomisch en strategisch perspectief als het bewijzen van het discriminatieaspect nauwelijks mogelijk is.

Vijf van de zes rechters zijn geneigd om mee te gaan in de eis van de officier van justitie tot strafverzwaring mits aannemelijk is gemaakt dat de verdachte er inderdaad racistische denkbeelden op nahoudt.

4.2.7 Oordeel van de rechter over het discriminatieaspect – de strafzaken

In paragraaf 4.2.5 zijn acht CODIS-zaken besproken. Bij vier van deze zaken is het vonnis op rechtspraak.nl gevonden en bij vier zaken hebben we de zitting zelf bijgewoond. In tabel 4.7 zetten we voor deze acht zaken de strafeis van de officier van justitie en de strafoplegging door de rechter naast elkaar. Hierbij merken we vooraf op dat we eisen rond schadevergoeding buiten beschouwing laten. Bij het opleggen van gevangenisstraf is dit altijd met aftrek van het voorarrest. Dit vermelden we niet apart. Als er voorwaardelijke gevangenisstraf wordt geëist/opgelegd dan gaar dit altijd gepaard met een proeftijd van twee jaar. Ook dit vermelden we niet apart. Ook laten we achterwege wat de vervangende straf is in het geval dat de veroordeelde de opgelegde taakstraf niet naar behoren uitvoert. De nummers van de zaken corresponderen met de nummers waaronder de zaken zijn besproken in paragraaf 4.2.5.

Na de presentatie van deze vergelijkingstabel gaan we nader in op de argumentatie van de rechter bij de keuze voor de opgelegde straf en dan met name in hoeverre de rechter het discriminatieaspect onderkent en meeweegt in de strafoplegging. In Tabel 4.7 zijn de strafeis en de strafoplegging blauw gemaakt als deze identiek zijn.

Tabel 4.7 Strafeis en strafoplegging bij acht CODIS-zaken

Nr.	Strafeis (OvJ)	Strafoplegging (Rechter)
1	VE 1: gevangenisstraf van 5 jaar VE 2: gevangenisstraf van 4 jaar VE 3: gevangenisstraf van 3 jaar VE 4: gevangenisstraf van 1 jaar en een ½ jaar voorwaardelijk	VE 1: gevangenisstraf van 3 jaar en 4 maanden VE 2: gevangenisstraf van 2 jaar en 4 maanden VE 3: gevangenisstraf van 1½ jaar en een ½ jaar voorwaardelijk VE 4: gevangenisstraf van 4 maanden
2	Taakstraf van 60 uren	Taakstraf van 60 uren
3	Gevangenisstraf van 18 dagen en 82 dagen voorwaardelijk Taakstraf van 80 uren	Gevangenisstraf van 14 dagen en 70 dagen voorwaardelijk Taakstraf van 80 uren
4	Gevangenisstraf van 52 dagen en 3 maanden voorwaardelijk Meldplicht Behandelplicht Locatieverbod	Gevangenisstraf van 42 dagen en 4 weken voorwaardelijk Meldplicht Behandelplicht Locatieverbod
5	VE 1: gevangenisstraf van 8 maanden VE 2: gevangenisstraf van 8 maanden VE 3: gevangenisstraf van 4 maanden en 4 maanden voorwaardelijk	VE 1: gevangenisstraf van 3 maanden voorwaardelijk Geldboete van 1.000 euro VE 2: gevangenisstraf van 3 maanden voorwaardelijk Geldboete van 1.000 euro VE 3: gevangenisstraf van 3 maanden voorwaardelijk Geldboete van 1.000 euro
6	Taakstraf van 120 uren	Taakstraf van 70 uren
7	Geldboete van 350 euro	Geldboete van 300 euro voorwaardelijk
8	Gevangenisstraf van 2 weken voorwaardelijk Contactverbod	Gevangenisstraf van 2 weken voorwaardelijk Contactverbod

Bij twee van de acht zaken volgt de rechter geheel de eis van de officier. In twee zaken volgt de rechter de eis van de officier voor wat betreft de niet-gevangenisstraffen. Bij de gevangenisstraffen straft de rechter iets milder. Bij beide zaken speelt het voorarrest een rol. De officier eist, zo is onze indruk, het aantal dagen dat de verdachte in voorarrest heeft gezeten. De rechter legt op wat deze redelijk acht.

De strafoplegging is in de eerste zaak milder dan de strafeis van de officier. De rechter oordeelt dat aanleiding van het geweld onmiskenbaar is gerelateerd aan het feit dat de slachtoffers homoseksueel zijn. De rechter oordeelt verder dat mensen mede naar Nederland komen vanwege de tolerantie ten opzichte van ras, afkomst en seksualiteit. Een van de slachtoffers heeft verklaard dat hij juist vanuit Jamaica naar Nederland is gevlucht om aan geweld tegen homo's te ontsnappen. Het is volgens de rechter van groot belang dat de rechtsstaat fungeert als waarborg voor deze open houding en hard optreedt tegen mensen die hiertegen in gaan. De rechtbank rekent verdachten het homofobe en

schijnbaar zinloze karakter van het geweld dan ook ernstig aan. De eerste verdachte wordt als aanstichter gezien en daarom wordt hij het zwaarst gestraft. Voor verdachte 3 acht de rechtbank niet bewezen dat hij op de hoogte was van de homofobe aanleiding van de mishandeling en wordt daarom milder gestraft. Ditzelfde geldt voor verdachte 4. Daarnaast wordt de rol van verdachte 4 een stuk kleiner geacht dan die van zijn mededaders en heeft hij tot twee keer toe de-escalerend gehandeld, in de zin dat hij de hoofdverdachte heeft weggeduwd en tussen het slachtoffer en de hoofdverdachte in is gaan staan. Zonder de tussenkomst door verdachte had het geweld kunnen doorgaan en nog ernstigere gevolgen kunnen hebben voor de slachtoffers, aldus de rechter.

In zaak 5 is het verschil tussen de eis van de officier en de straftoemeting door de rechter erg fors. Bij de strafeis heeft de officier het discriminatieaspect en uitgaansgeweld beide voor 100 procent mee laten wegen als strafverzwarende elementen. De rechter heeft hier een ander oordeel over. De rechter erkent dat er sprake is van een nare ervaring voor de slachtoffers. Dergelijke feiten versterken, zeker in de specifieke context van dit geval, gevoelens van angst en onveiligheid, aldus de rechter. De rechtbank stelt ook vast dat de uitingen van de verdachten wijzen op een discriminatoir karakter van het geweld, maar op basis van het dossier kan niet worden vastgesteld dat een dergelijk motief ook de aanleiding is geweest van het incident. Verder merkt de rechter op dat de verdachten (fors) hadden gedronken.

De rechtbank motiveert de opgelegde straf als volgt. De LOVS-oriëntatiepunten adviseren een taakstraf van 150 uur bij openlijk geweld met lichamelijke schade, een geldboete van 250 euro voor bedreiging en een boete van 150 euro voor belediging. De verdachten wonen in Groot-Brittannië en daarom is het opleggen van een taakstraf niet opportuun. De zaak is al twee jaar oud en de rechtbank gaat niet uit van een discriminatoir motief voor het plegen van de feiten. Daarom acht de rechtbank een onvoorwaardelijke gevangenisstraf niet gepast en besluit tot een geldboete van 1.000 euro. Daarnaast legt de rechtbank een voorwaardelijke gevangenisstraf op van drie maanden om de verdachten er van te weerhouden om in de toekomst weer in de fout te gaan.

Na het uitspreken van het vonnis spreken wij met een van de discriminatieofficieren uit Amsterdam en hij vertelt dat het OM voornemens is om in beroep te gaan tegen deze uitspraak van de rechtbank. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage is nog niet bekend wat de uitkomst is van dit hoger beroep.

In zaak 6 – waarin de verdachte haar buurjongen beledigt en aanvalt – is de rechter erg direct en veroordelend naar de verdachte. De veldwerker die deze zitting bewoont, noteert daarover het volgende: “al vanaf het begin van de zitting lijkt de rechter geraakt door deze zaak en is enige mate van irritatie richting de verdachte merkbaar. Deze irritatie ten opzichte van de verdachte en haar houding groeit tijdens de zitting steeds verder en hij laat dit op verschillende momenten duidelijk merken.” Op de verklaring van de verdachte dat zij soms ondoordachte dingen roept als ze boos is, reageert de rechter met de volgende frase: “Misschien is het dan verstandiger gewoon je bek te houden.” En bij het bespreken van de mishandeling van de jongen herhaalt de rechter meerdere malen: “Je moet

gewoon met je poten van andermans kinderen afblijven." Wanneer de verdachte betrapt wordt op haar vals afgelegde verklaring spreekt de rechter haar zeer streng toe en benadrukt dat het daarmee aannemelijker wordt dat discriminatie het motief geweest is voor het incident. Desondanks weegt de rechter het discriminatieaspect niet zo zwaar mee als de officier van justitie, omdat hier in het dossier niet genoeg aandacht aan is besteed. Er is niet duidelijk genoeg gemaakt dat de verdachte niet slechts in een vlaag van woede onhandige dingen heeft geroepen.

Bij zaak 7 – discrimineerde belediging – wordt het discriminatoire aspect door de rechter meegewogen in de strafoplegging, maar de rechter laat meewegen dat het slachtoffer zelf verhaal is gaan halen bij de verdachte en daarbij de intentie had om opnames te maken van de confrontatie. Door de rol van het slachtoffer bij het gepleegde feit veroordeelt de rechter de verdachte tot een voorwaardelijke geldboete.

In de laatste zaak – het bespugen van de buurman – volgt de rechter de eis van de officier. De rechter geeft echter wel te kennen dat ze voornemens was de verdachte te veroordelen tot een taakstraf, maar na het requisitoir van de officier en in overweging nemende dat de verdachte een vaste baan heeft gaat ze mee in de eis tot een voorwaardelijke gevangenisstraf en een contactverbod.

4.3 Afdoening van niet (h)erkende CODIS-feiten

Zoals al meermaals opgemerkt, wordt het leeuwendeel van de zaken die op de discriminatieoverzichten van de politie figureren bij het OM niet met de maatschappelijke classificatie discriminatie (CODIS-feit) geregistreerd. De vraag is of bij (een deel van) deze zaken desondanks wel aandacht wordt besteed aan het – in de ogen van de materiedeskundigen van de politie – discriminatieaspect. Om deze vraag te onderzoeken hebben we drie wegen bewandeld: registeronderzoek, bestudering van uitspraken op rechtspraak.nl en het bijwonen van rechtszaken.

4.3.1 Registeronderzoek

De CODIS-feiten concentreren zich rond vier commune delictsvormen (zie ook Tabel 4.2): openlijke geweldpleging (art. 141 Sr), belediging (art. 266/267 Sr), bedreiging (art. 285 Sr) en mishandeling (art. 300/302 Sr). We vergelijken de afdoening van deze vier commune delicten waarbij het discriminatieaspect is aangevinkt door het OM met de zaken die wel op de discriminatieoverzichten van de politie figureren, maar niet als CODIS-feit zijn geregistreerd bij het OM.

Tabel 4.8 laat zien dat het OM bij CODIS-feiten terughoudender is om de zaak af te doen met een strafbeschikking dan bij feiten die weliswaar op het discriminatieoverzicht van de politie staan, maar waarbij er geen discriminatie classificatie aan is meegegeven. Het verschil in dagvaarden tussen de CODIS-feiten en feiten op het discriminatieoverzicht van de politie laat zich deels verklaren door

het sepotpercentage. Bij belediging en bedreiging worden er beduidend meer CODIS-feiten geseponeerd dan bij feiten op de politieoverzichten. Bij openlijk geweld en mishandeling is deze situatie omgekeerd. Wij hebben geen inhoudelijke verklaring voor deze verschillen in sepotpercentage. Wellicht worden de verschillen (deels) verklaard door het feit dat het om een gering aantal CODIS-feiten gaat, want daardoor werken enkele zaken sterk door in een percentage.

Tabel 4.8 Afdoening door het OM uitgesplitst naar commuun delict

Artikel	Omschrijving	N	Dagvaarden	Strafbeschikking	Sepot
CODIS-feiten					
141	Openlijk geweld	20	80 %		20 %
266/67	Belediging	139	57 %	15 %	28 %
285	Bedreiging	23	65 %		35 %
300/02	Mishandeling	26	77 %	8 %	15 %
Feiten die op het discriminatieoverzicht van de politie staat, maar geen CODIS-feiten					
141	Openlijk geweld	430	62 %	6 %	31 %
266/67	Belediging	1.674	65 %	26 %	9 %
285	Bedreiging	810	78 %	8 %	14 %
300/02	Mishandeling	900	67 %	10 %	23 %

Bron: Gekoppeld politie-OM-bestand (eigen berekeningen)

In paragraaf 4.2.3 is de strafmaat bij CODIS-feit in kaart gebracht. De aantallen zijn echter dermate klein dat een verantwoorde vergelijking tussen CODIS-feiten en feiten die op het discriminatieoverzicht voorkomen niet goed mogelijk is. Alleen voor belediging kunnen we – met de kanttekening dat ook hierbij geen verstrekkende conclusies aan de resultaten mogen worden toegekend – deze vergelijking maken.

Zoals in paragraaf 4.2.3 uitgelegd, heeft het alleen zin om de opgelegde straf bij zaken met een enkel ten laste gelegd feit te bekijken. Tabel 4.9 geeft een overzicht van de straf in zaken waarin alleen belediging ten laste is gelegd. Uit deze tabel blijkt dat een CODIS-belediging vaker tot vrijspraak leidt dan een belediging op het discriminatieoverzicht van de politie. Als we dit resultaat combineren met het hogere sepotpercentage bij CODIS-beledigingen (zie Tabel 4.8) dan kunnen we concluderen dat het blijkbaar lastig is om het bewijs bij een CODIS-belediging rond te krijgen. Ook suggereert de inhoud van Tabel 4.9 dat er vaker een geldboete wordt opgelegd bij een CODIS-belediging. Dit duidt er op dat het minder vaak om een grove belediging gaat of dat er minder vaker sprake is van een recidiverende dader.

Tabel 4.9 Strafmaat bij enkelvoudige belediging

	CODIS		Politieoverzicht	
	Aantal	**Percentage**	**Aantal**	**Percentage**
Geldboete	14	47 %	140	35 %
Taak/werk/leerstraf	6	20 %	119	30 %
Gevangenisstraf	3	10 %	71	18 %
Combinatie	2	7 %	63	16 %
Vrijspraak	5	17 %	2	1 %
Totaal	**30**	**100 %**	**395**	**100 %**

Bron: gekoppeld politie-OM-ZM-bestand (eigen berekeningen)

Als er sprake van een geldboete dan is deze boete bij 29 procent van de CODIS-beledigingen hoger dan het normbedrag, hetgeen er op lijkt te duiden dat de rechter strafverzwarende omstandigheden aanwezig acht. Dit percentage ligt op 43 procent bij feiten die wel op het discriminatieoverzicht van de politie voorkomen, maar niet de classificatie discriminatie hebben meegekregen bij het OM. Dit suggereert dat het toekennen van een discriminatie-classificatie bij het OM niet tot een hogere boete leidt dan bij vergelijkbare feiten waarbij deze classificatie niet is toegekend.

Tabel 4.10 Hoogte van de geldboete bij enkelvoudige belediging

	CODIS		Politieoverzicht	
	Aantal	**Percentage**	**Aantal**	**Percentage**
t/m 150 euro	1	7 %	14	10 %
151 t/m 300 euro	9	64 %	65	46 %
301 t/m 500 euro	4	29 %	51	36 %
501 euro en meer	-	-	10	7 %
Totaal	**14**	**100 %**	**140**	**100 %**

Bron: gekoppeld politie-OM-ZM-bestand (eigen berekeningen)

4.3.2 Uitspraken op rechtspraak.nl

In Hoofdstuk 1 (Inleiding) hebben we beschreven dat er 63 uitspraken op rechtspraak.nl zijn gevonden van zaken die op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomen. Zeven van deze uitspraken zijn bij het OM geclassificeerd als CODIS-feit. Dit betekent dat er 56 uitspraken zijn van zaken die wel op de politieoverzichten figureren, maar waarbij het OM heeft besloten om er geen CODIS-vinkje aan te geven, ofwel het feit in GPS niet te voorzien van de classificatie Discriminatie.

We typeren eerst de gevonden uitspraken. Dat is overigens nogal lastig, omdat we aan het einde van justitiële keten (opnieuw) met verschillende teleenheden zitten. Zo kan een zaak die aan de rechter wordt voorgelegd betrekking hebben op meerdere strafbare feiten en op meerdere verdachten. Het is gebruikelijk om de zaak dan te typeren aan de hand van het zwaarstwegende artikel. Het wetsartikel dat wordt genoemd in Tabel 4.11 is – in het geval dat er meerdere feiten ten laste zijn gelegd – het artikel met de hoogste strafdreiging.

Tabel 4.11 Zwaarste artikel bij gevonden uitspraken op rechtspraak.nl

Hoofd-artikel	Omschrijving	Aantal feiten totaal	Aantal verdachten	CODIS feiten	Aantal zaken	CODIS zaken*
137c/d	Discriminatie	5	2		2	
141	Openlijk geweld	26	17		9	
157	Brandstichting	2	1		1	
189	Hinderen rechtsgang	1	1		1	
242	Verkrachting	2	1		1	
266/67	Belediging	3	2		2	
285	Bedreiging	5	2	1	2	1
287	Doodslag	22	12	3	10	1
289	Moord	10	4	1	2	
300	Mishandeling	3	1		1	
302	Zware mishandeling	22	11		6	
310	Diefstal	9	3		2	
317	Afpersing	1	1		1	
350	Vernieling	12	4	2	4	2
OW	Opiumwet	1	1		1	
	Totaal	**124**	**63**	**7**	**45**	**4**
	Percentage CODIS			**11 %**		**9 %**

Bron: Gekoppeld politie-OM-ZM-bestand in combinatie met vonnissen op rechtspraak.nl
* In één CODIS-zaak zijn drie verdachten doodslag ten laste gelegd en één verdachte moord. Deze zaak is bij CODIS zaken geteld als doodslag.

Er zijn dus 56 uitspraken van zaken die wel op de politieoverzichten staan, maar waarbij het OM geen CODIS-vinkje heeft gegeven. In dertien van deze 56 uitspraken (23 procent) wordt het discriminatieaspect wel benoemd in de zaak en bij zes van deze uitspraken heeft de officier van justitie het discriminatieaspect ook meegewogen in de strafeis. Tot slot zijn er twee uitspraken waarbij de rechter het discriminatieaspect heeft meegewogen in het vonnis. We zullen deze dertien vonnissen, die betrekking hebben op zeven zaken, hierna kort bespreken.

1. Brandstichting en vernieling van christelijke objecten
Nummer uitspraak: ECLI:NL:RBOBR:2017:3784
Discriminatieaspect in de strafeis en in het vonnis meegewogen

Inhoud: De verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan het plegen van brandstichtingen, beschadigingen en vernielingen van onder meer delen van, en goederen afkomstig van kappelletjes, kerken en begraafplaatsen. De goederen werden beklad, besmeurd en bekrast met discriminerende, haatdragende, beledigende teksten, tekeningen en hakenkruizen.
Strafverzwarend: De verdachte heeft de feiten gepleegd om zich af te zetten tegen het christendom. De feiten hebben grote maatschappelijke onrust en grote materiële schade veroorzaakt. Een groot

deel van de strafbare feiten zijn gepleegd tijdens de proeftijd van een voorwaardelijk geseponeerde strafzaak.
Strafmatigende omstandigheden: Volgens de psycholoog moet de verdachte als verminderd toerekeningsvatbaar worden beschouwd. De rechtbank onderschrijft dit. Daarnaast adviseert de reclassering het opleggen van een voorwaardelijke straf en het voortzetten van begeleiding door het FACT-team.

2. Mishandeling van twee homoseksuele mannen
Nummer uitspraak: ECLI:NL:RBGEL:2018:1572
Discriminatieaspect in de strafeis meegewogen maar niet in het vonnis

Inhoud: Op de Nelson Mandelabrug in Arnhem vindt een gevecht plaats tussen vier verdachten en twee slachtoffers. Een van de slachtoffers loopt zwaar lichamelijk letsel op (bloeduitstorting van beide lippen, een scheurverwonding van slijmvlies en van de spier in de bovenlip en het verlies van vijf voortanden, met daarbij een beschadiging aan de tandkassen, waarvoor een bottransplantatie noodzakelijk is).
Discriminatieaspect: De officier geeft aan dat de feiten gepaard zijn gegaan met discriminerende uitlatingen over de gerichtheid van de slachtoffers. De rechtbank stelt vast dat de officier van justitie geen discriminatie ten laste heeft gelegd. Bij het bepalen van de strafmaat kan echter relevant zijn wat de context is waarin het geweld heeft plaatsgevonden. In die zin is begrijpelijk dat partijen zijn ingegaan op de vraag of homohaat als doelbewust motief voor de ruzie kan worden aangemerkt, aldus de rechtbank. Met het gegeven dat vanuit de groep verdachten tijdens de ruzie is gescholden met woorden als homo's en flikkers staat echter nog niet vast dat de ruzie is ontstaan, *omdat* de slachtoffers homoseksueel zijn. Het dossier biedt geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de groep er doelbewust op uit was om ruzie te zoeken met homo's en deze zodoende in elkaar te slaan, aldus de rechtbank.

3. Mishandeling van twee verbalisanten
Nummers uitspraken: ECLI:NL:RBROT:2017:9564/9565 en ECLI:NL:RBROT:2019:3138/3139/3140/3141
Discriminatieaspect genoemd, maar niet in de strafeis en het vonnis meegewogen

Inhoud: Op 22 juli 2017 krijgen twee verbalisanten de melding dat bij een feest in Capelle aan den IJssel een vechtpartij is ontstaan. Ter plaatse keert een aantal feestvierders zich tegen de verbalisanten. Nadat zij zijn omsingeld door een aantal personen, krijgt de ene verbalisant een harde klap op de zijkant van haar gezicht en worden er bierflesjes en bierblikjes in de richting van de verbalisanten gegooid. De andere verbalisant wordt hard op zijn achterhoofd geslagen met een bierflesje. Er wordt een waarschuwingsschot gelost. Beide verbalisanten hebben letsel opgelopen.
Discriminatieaspect: In de tenlastelegging staat dat de verbalisanten worden uitgescholden voor onder andere 'kankerjood' en 'Hamas, Hamas, alle joden aan het gas'. Dit schelden komt niet terug in het requisitoir, de strafeis of het vonnis.

4. Mishandeling van twee homoseksuele mannen
Nummers uitspraken: ECLI:NL:RBROT:2018:9066/9067
Discriminatieaspect in de strafeis meegewogen maar niet in het vonnis

Inhoud: De verdachten hebben zich schuldig gemaakt aan twee openlijke geweldplegingen. Bij beide incidenten die op achtereenvolgende nachten hebben plaatsgevonden zijn de slachtoffers via een datingapp (homo datingapp Grindr) onder valse voorwendselen naar een afgelegen plek gelokt waar zij vervolgens te grazen zijn genomen door de groep verdachten.
Discriminatieaspect: Door de officier van justitie wordt betoogd dat sprake is van homohaat dan wel homofoob geweld. De rechtbank stelt dat het dossier daar geen aanknopingspunten voor geeft.[53] Er wordt gesteld dat de rechtbank het discriminatoire aspect – anders dan de officier van justitie heeft gevorderd – dan ook niet in strafverzwarende zin zal betrekken bij het bepalen van de strafmaat.

5. Roepen van antisemitische leuzen
Nummer uitspraak: ECLI:NL:RBROT:2018:11094
Discriminatieaspect in de strafeis meegewogen maar niet in het vonnis
Het gaat hier om specifieke discriminatie, want er is overtreding van artikel 137c en 137d Sr ten laste gelegd.

Inhoud: Verdachte heeft tijdens een pro-Palestina demonstratie een leus geroepen die door aangever is geïnterpreteerd als beledigend en aanzetting tot geweld tegen het Joodse volk. Het Openbaar Ministerie klaagt de verdachte aan voor groepsbelediging en aanzetten tot geweld dan wel haat. De rechtbank spreekt de verdachte vrij, want hij zou niet precies hebben geweten wat de leus betekende (de leus was in het Arabisch).

[53] De rechtbank verwoordt het ontbreken van aanknopingspunten als volgt:

> Dat door de verdachten ook een aantal keren de termen '(kanker)homo', 'flikker' of 'gay' worden gebezigd naast het veelvuldige gebruik van het woord 'pedo' maakt dat in de ogen van de rechtbank niet anders. Hoe laakbaar en kwetsend het gebruik van dergelijke termen ook moge zijn, deze zijn naar het oordeel van de rechtbank betreurenswaardig meer illustratief voor het dagelijks taalgebruik van deze verdachten dan dat de verdachten zich doelbewust op de homoseksuele gerichtheid van de (potentiële) slachtoffers hebben willen richten en hen om die reden in elkaar hebben willen slaan. Alle verdachten in deze zaak hebben het bestaan van een dergelijk motief ook uitdrukkelijk ontkend. Veeleer lijkt er sprake te zijn geweest van een giftige cocktail van sensatiezucht, geldbelustheid, een misplaatste opvatting over gerechtvaardigde eigenrichting ten aanzien van pedoseksuelen en een fascinatie voor geweld, dit alles gegoten in een door groepsdruk versterkte en verhitte sfeer waarin enige rationele zelfreflectie heeft ontbroken.

6. Publiceren van discriminerende teksten
Nummer uitspraak: ECLI:NL:RBAMS:2019:3481
Discriminatieaspect in de strafeis en in het vonnis meegewogen
Ook hier gaat het om specifieke discriminatie: artikel 137c en 137d Sr ten laste gelegd.

Inhoud: Verdachte heeft op zijn website www.stop-rassenvermenging.nl zich beledigend uitgelaten over gekleurde mensen en joden en daarmee aangezet tot discriminatie en zich schuldig gemaakt aan groepsbelediging. Dit wordt uitvoerig besproken in de zaak en meegewogen in de strafeis. Omdat het specifieke discriminatie betreft – en dus buiten de scope van dit onderzoek valt – besteden we verder geen aandacht aan de bewijsvoering. Ook de rechter rekent dit de verdachte zwaar aan, met name omdat de verdachte geen afstand doet van zijn uitspraken tijdens terechtzitting.

7. Publiceren van discriminerende teksten
Nummer uitspraak: ECLI:NL:RBAMS:2019:6887
Discriminatieaspect wordt niet in de strafeis en in het vonnis meegewogen

Inhoud: De verdachte wordt meerdere feiten ten laste gelegd, waaronder bedreiging, wapenbezit en vernieling. Bij een van de feiten beledigt hij verbalisanten met discriminerende teksten. Bij een ander feit spuit het onder andere hakenkruizen op de muren van een Joodse begraafplaats. In het psychiatrisch rapport wordt onder andere gesteld dat er bij betrokkene sprake is van een uitgebreid waansysteem met paranoïde en grootheidswanen. De officier vordert dat de verdachte ter beschikking (TBS) wordt gesteld en deze eis wordt door de rechtbank gehonoreerd.

In Tabel 4.12 geeft de strafeis van de officier van justitie en de strafoplegging door de rechter weer voor deze zeven zaken. Hierbij merken we vooraf op dat we eisen rond schadevergoeding buiten beschouwing laten. Bij het opleggen van gevangenisstraf is dit altijd met aftrek van het voorarrest. Dit vermelden we niet apart. Als er voorwaardelijke gevangenisstraf wordt geëist/opgelegd dan gaat dit altijd gepaard met een proeftijd van twee jaar. Ook dit vermelden we niet apart. Ook laten we achterwege wat de vervangende straf is in het geval dat de veroordeelde de opgelegde taak/werk/leerstraf niet naar behoren uitvoert. De nummers van de zaken corresponderen met de nummers waaronder de zaken hierboven zijn besproken.

Tabel 4.12 Strafeis en strafoplegging bij xx niet-gelabelde discriminatiezaken

Nr.	Strafeis (OvJ)	Strafoplegging (Rechter)
1	Gevangenisstraf van 2 maanden voorwaardelijk Taakstraf van 120 uren	Gevangenisstraf van 2 maanden voorwaardelijk Taakstraf van 120 uren
2	Werkstraf van 180 uren	Werkstraf van 160 uren
3	VE 1: Gevangenisstraf van 8 maanden en 2 maanden voorwaardelijk VE 2: Gevangenisstraf van 4 maanden en 2 maanden voorwaardelijk VE 3: Taakstraf van 150 uren en gevangenisstraf van 2 maanden voorwaardelijk VE 4: Taakstraf van 150 uren en gevangenisstraf van 2 maanden voorwaardelijk VE 5: Taakstraf van 150 uren en gevangenisstraf van 2 maanden voorwaardelijk VE 6: Taakstraf van 150 uren en gevangenisstraf van 2 maanden voorwaardelijk	VE 1: Gevangenisstraf van 8 maanden en 2 maanden voorwaardelijk VE 2: Gevangenisstraf van 3 maanden en 2 maanden voorwaardelijk VE 3: Taakstraf van 50 uren VE 4: Taakstraf van 80 uren VE 5: Taakstraf van 80 uren VE 6: Taakstraf van 70 uren
4	VE 1: jeugddetentie van 2 maanden en 3 maanden voorwaardelijk Leerstraf van 50 uren VE 2: : jeugddetentie van 3 weken en 3 weken voorwaardelijk Leerstraf van 35 uren	VE 1: jeugddetentie van 3 maanden voorwaardelijk Werkstraf van 150 uren Leerstraf van 50 uren VE 2: jeugddetentie van 1 maanden voorwaardelijk Werkstraf van 100 uren Leerstraf van 35 uren
5	Taakstraf van 60 uren	Vrijspraak
6	Taakstraf van 120 uren	Taakstraf van 120 uren
7	TBS	TBS

4.3.3 Bijgewoonde rechtszaken

We hebben vijf rechtszaken bijgewoond die niet als CODIS-zaak zijn bestempeld, maar waarvan we op basis van de tenlastelegging kunnen zien dat er mogelijk sprake is van een discriminatieaspect. Het zijn alle politierechtzittingen geweest: twee zittingen in Den Haag, twee zittingen in Rotterdam en een zitting in Haarlem.

Op 19 november 2019 hebben we een zitting (parketnummer 09-007524-18) bijgewoond in Den Haag. De verdachte wordt ervan verdacht zich in april 2017 tijdens een bedrijfsuitje bij een bar in Leiden schuldig gemaakt te hebben aan belediging en eenvoudige mishandeling. In of net buiten het rokershok ontstaat een ‘akkefietje’. Een van de vrienden van een collega is in de veronderstelling dat de verdachte hem zou hebben uitgemaakt voor ‘kankerhomo’. De verdachte ontkent deze uit-

spraak te hebben gedaan en mocht hij dit toch gezegd hebben was de uitspraak niet voor het slachtoffer, maar voor een vriend bedoeld en bovendien slechts bedoeld als grap. Later treffen ze elkaar weer en loopt het uit op een vechtpartij. De officier besluit ter zitting dat er onvoldoende bewijs is en pleit voor vrijspraak. De rechter gaat hierin mee.

Deze zaak hebben we ook teruggevonden in het politieoverzicht waar het is gelabeld als 'geweld in combinatie met uitlating, discriminatiegrond seksuele gerichtheid'. De zaak is bij het OM ingestroomd onder twee feiten, te weten artikel 266/1 Sr (belediging) met als maatschappelijke classificatie Overig en artikel 300/1 Sr (eenvoudige mishandeling) met de maatschappelijke classificatie Uitgaansgeweld. De afdoening van het OM is 'oproepen ter terechtzitting n.a.v. verzet'. De verdachte heeft dus blijkbaar verzet aangetekend tegen de strafbeschikking van het OM.

Op 29 november 2019 hebben we een zitting (parketnummers 09-181140-18 en 09-062320-19) bijgewoond in Den Haag. Tijdens deze zitting worden drie zaken tegen de verdachte behandeld. In de eerste zaak gaat het om illegaal wapenbezit, in de tweede zaak om dierenmishandeling en verwaarlozing en in de derde zaak om belediging (artikel 266 lid 1 Sr) en vernieling (artikel 350 lid 1 Sr). Bij de belediging heeft de verdachte twee parkeerwachters van de gemeente Den Haag uitgemaakt voor 'kankermongool' of 'kankerjood'. De verdachte ontkent dat hij de parkeerwachters heeft uitgescholden. De verdachte blijkt een lang strafblad te hebben, waarbij het voornamelijk gaat om veroordeling voor openbare dronkenschap en verstoring van de nachtrust. Ook heeft de verdachte enkele veroordelingen voor belediging, alle in beschonken toestand. De officier van justitie past de tenlastelegging aan door zichzelf niet ontvankelijk te verklaren met betrekking tot zaak 3 (de belediging en vernieling). Zij geeft aan moeite te hebben met de tegenstrijdige verklaringen in het dossier. Bovendien zou er geen sprake geweest zijn van goede opvolging van vragen. Zo zou er door de parkeerwachter een klacht ingediend worden, maar de officier van justitie kon niet uit het dossier opmaken of dit ook daadwerkelijk gebeurd is. Daarnaast twijfelt de officier van justitie of er wel sprake is van 'belediging van een ambtenaar', omdat zij niet op de hoogte is of een parkeerwachter van de gemeente Den Haag ook over de buitengewone opsporingsbevoegdheid beschikt. De verdachte is volgens de rechter geen 'crimineel'. Toch veroorzaakt de verdachte overlast door zijn openbare dronkenschap. De rechter begrijpt dat dit voortkomt uit zijn mentale gesteldheid (licht verstandelijk beperkt). De problemen van de verdachte zijn ontstaan na zijn scheiding. Volgens de rechter heeft de verdachte hierbij goede hulp en begeleiding nodig en gunt ze hem een goed bestaan. Het vonnis luidt 30 uur voorwaardelijke werkstraf plus de adviezen van de reclassering (meldplicht, ambulante begeleiding, plaatsing in een traject voor forensisch wonen en zeven weken verplichte behandeling voor zijn verslaving).

Op 6 december 2019 hebben we een zitting (parketnummer 10-176737-19) bijgewoond in Rotterdam. In deze zaak is er één verdachte en zijn er uiteindelijk zes slachtoffers. De verdachte krijgt ruzie met zijn vriendin en mishandelt haar. Wanneer een omstander wil ingrijpen wordt deze zelf ook slachtoffer van mishandeling door de verdachte. Vervolgens meldt de vriendin zich bij de politie om aangifte te doen van mishandeling en komt de verdachte verhaal halen. De verdachte wordt

daarop gearresteerd en beledigd en bedreigd daarbij vier agenten. De officier van justitie is maar beperkt aan het woord, maar hij geeft aan dat hij de belediging van de ambtenaren beschouwt als een zeer ernstig feit en het de verdachte kwalijk neemt niet op zitting te zijn verschenen. Ook heeft de verdachte geen verklaring afgelegd (de verdachte beroept zich op zijn zwijgrecht) en maakt hij getuigen uit voor leugenaar. Ook wanneer de verdachte wordt geconfronteerd met bewijs (camerabeelden) blijft deze ontkennen. De rechter benadrukt hoe ernstig zij de beledigingen van de verdachte vindt en hoe zeer zij dit hem aanrekent. Ook benoemt zij dat zij in haar carrière zelden zulke ernstige beledigingen voorbij heeft zien komen. Ze somt een aantal van de beledigingen op die door de verdachte zijn gemaakt en vult daarbij aan dat zij een aantal opmerkingen niet zal voorlezen, omdat zij deze te ernstig vindt om hardop te herhalen. Een aantal van de opmerkingen die de rechter wel voorleest, zijn de volgende: "Hé viespeuk, vieze nazi, vieze racist! Ik neuk je dochter, ik vind jou wel! Oude kale gek. Jij komt nog vriend. Kankersukkel. Duitser, Duitser, Duitser. Eine mof bist du, eine mof." De rechter legt, conform de eis van de officier, een taakstraf van 160 uren op.

Op 13 december 2019 hebben we een zitting (parketnummer 15-228120-19) bijgewoond in Haarlem.[54] Deze zaak betreft een verdachte die uit Thailand is teruggekeerd en op Schiphol is aangekomen met een gesealde koffer. Deze koffer moet de verdachte van de douanebeambte op een tafel plaatsen en openen. De verdachte weigert medewerking en wordt daarom apart genomen in een verhoorkamer. Hier raakt de verdachte in discussie met de bewuste douanebeambte, die besluit de zaak over te dragen aan twee collega's. Wanneer de douanebeambte de ruimte verlaat zegt de verdachte tegen de collega's: 'Kankerneger, op straat had ik hem kapot gemaakt.' De belediging gebeurt binnen gehoorafstand van de douanebeambte (slachtoffer) en zijn collega's. De officier van justitie stelt dat de uitspraak 'kankerneger' niet slechts beledigend, maar ook discriminatoir is, zeker nu het slachtoffer de enige aanwezige met een getinte huidskleur was en de uitspraak daarmee direct naar hem gericht was. Ook benoemt de officier van justitie dat hij zwaar tilt aan dit discriminatoire aspect en dit meeweegt als strafverzwarende omstandigheid. Ook het feit dat het gaat om belediging van een ambtenaar in functie zal als extra belasting moeten gelden. De officier geeft aan dat de richtlijn van het Openbaar Ministerie een geldboete van 250 euro hanteert voor eenvoudige belediging. Als er sprake is van discriminatie kan dit bedrag volgens de richtlijn met 100 procent worden verhoogd. Vanwege de ernst van het feit en de strafverzwarende omstandigheden – belediging van een ambtenaar in functie en discriminatie – acht de officier het noodzakelijk om af te wijken van het standaardbedrag. De strafeis luidt 400 euro. De rechter onderschrijft het standpunt van de officier en veroordeelt de verdachte tot een geldboete van 400 euro.

Ten slotte hebben we op 10 februari 2020 een zitting (parketnummer 10-248507-19) bijgewoond in Rotterdam. Deze zaak betreft een mishandeling en een belediging. De verdachte en een vrouw van Hindoestaanse afkomst die elkaar kennen via een woongroep voor mensen met een laag IQ hebben

[54] Onze veldwerker was vooraf aanwezig in de rechtszaal. De rechter vroeg waarom zij specifiek bij deze zaak aanwezig wilde zijn en wat het onderwerp en doel van het onderzoek is. De officier van justitie gaf tijdens de zitting aan de richtlijnen rond discriminatie 'net even opgezocht' te hebben. Mogelijk heeft de officier van justitie het discriminatieaspect pas ter plekke in overweging heeft genomen.

onenigheid met elkaar. De verdachte en het slachtoffer maken deel uit van groep die vaker samenkomt en waarbij het nodige wordt gedronken. Als gevolg van de onenigheid is er sprake geweest van duwen en trekken. Daarbij heeft de verdachte opmerkingen als: “kanker zwarte neger” en “je moet weg” gemaakt. De rechter geeft in reactie op de belediging “kanker zwarte neger” aan dat het slachtoffer helemaal geen negroïde vrouw is, maar van hindoestaanse afkomst. Naast deze feitelijke vaststelling gaat de rechter niet in op de ernst of andere afkeurenswaardige elementen van de uitspraken van verdachte. Er wordt, conform de eis van de officier, een taakstraf van 40 uren opgelegd.

4.4 Discriminatieaspect als strafverzwaring?

In dit hoofdstuk is getracht een antwoord te vinden op de vraag of het discriminatieaspect bij commune delicten een strafverzwarend effect hebben op de strafeis van de officier van justitie en het vonnis van de rechter. Het korte antwoord op deze vraag is ‘in sommige gevallen’.

We hebben gezien dat in het overgrote deel van de zaken dat voorkomt op de discriminatieoverzichten van de politie, het strafbare feit niet van het label discriminatie wordt voorzien in de administratie van het Openbaar Ministerie. Dit betekent niet dat bij deze zaken het discriminatieaspect per definitie niet wordt meegenomen. We hebben immers zaken gevonden die niet als CODIS-feit te boek staan, maar waar de officier het discriminatieaspect wel meeneemt in het requisitoir en de strafeis. Zonder dit echt hard te kunnen maken, is het onze indruk dat dit vooral speelt bij geweldszaken. De bulk van de zaken, waar het om discriminerend schelden gaat, wordt het discriminatieaspect niet benoemd en niet bewust meegewogen in de strafeis en het vonnis. We schrijven ‘niet bewust’, omdat het grof beledigen van iemand tot een zwaardere straf kan leiden (ernst van het geval) zonder dat daarbij expliciet wordt gerefereerd aan het discriminatoire karakter van de gekozen scheldwoorden.

Als een zaak als CODIS-feit is bestempeld bij het Openbaar Ministerie dan wordt er in de regel ook aandacht besteed aan het discriminatieaspect in het requisitoir door de officier van justitie. En, klinkt dit eveneens door in de strafeis. De geïnterviewde officieren van justitie geven aan dat er in de regel vele aspecten zijn die meewegen in de uiteindelijke strafeis; zowel strafverzwarende al strafmatigende aspecten. Het is daarom ondoenlijk om het strafverzwarende effect van het discriminatieaspect te benoemen. Dit lijkt toch enigszins in tegenspraak met wat wij in de praktijk hebben meegemaakt. Er wordt namelijk af en toe wel degelijk opgemerkt door een officier dat de eis met 50 of 100 procent wordt verhoogd als gevolg van het discriminatieaspect. Hiermee lijkt het er op dat officieren een verschillende stijl hebben wat betreft het onderbouwen van de strafeis.

Rechters richten zich primair op wat er ten laste wordt gelegd en de onderbouwing van de strafeis die de officier van justitie geeft in het requisitoir. Als het discriminatieaspect niet wordt benoemd door de officier dan is de kans dan ook klein dat de rechter dit aspect wel zal meewegen. In de

interviews filosoferen de rechters over de wijze waarop zij zouden omgaan met een discriminatieaspect. Het louter uiten van een discriminerende opmerking is voor deze rechters dan in de regel onvoldoende om dit als een strafverzwarend element te zien. Overigens is dit in overeenstemming met de wijze waarop de meeste officieren van justitie in de praktijk werken. We hebben echter een paar relatief zware geweldszaken gezien waarbij de officier strafverzwaring eist vanwege de racistische of homofobe context van de mishandeling, maar waarbij deze eis vervolgens niet wordt gevolgd door de rechtbank, omdat de rechter niet is overtuigd van het racistische of homofobe motief van de verdachte.

Als we de onderzoeksresultaten beschouwen, komen we tot de volgende typering van strafverzwaring als gevolg van het herkende, erkende en benoemde discriminatieaspect:

- Beledigen met discriminerende termen zonder dat er een duidelijke relatie is met de afkomst of de seksuele gerichtheid van het slachtoffer leidt niet tot strafverzwaring. Als deze relatie wel duidelijk is te leggen in de ogen van de officier en de rechter – de verdachte kwetst het slachtoffer bewust op dit punt – dan leidt dit in de regel tot strafverzwaring van 50 tot 100 procent.

- Bedreigen, mishandelen of vernieling van het eigendom van slachtoffers van wie de afkomst of seksuele gerichtheid discriminatoire context doet vermoeden, leidt niet tot strafverzwaring als de aanleiding niet aantoonbaar racistisch of homofoob is. Als dit motief wel aanwezig is dan leidt het discriminatieaspect tot strafverhoging. Omdat er vaak veel plussen en minnen zijn bij dit soort zaken is het lastig aan te geven hoe dit dan precies wordt meegewogen, maar ook hier lijkt 50 tot 100 procent het uitgangspunt.

5 Aandacht voor het discriminatieaspect

In de hoofdstukken 2 t/m 4 hebben we aandacht besteed aan de registratie, opsporing, vervolging en berechting van commune delicten met een discriminatieaspect. De eerste zes onderzoeksvragen richten zich ook hierop. De laatste drie onderzoeksvragen staan echter in het teken van het gevoerde beleid op dit dossier en de vraag of in hoeverre verdere beleidsintensiveringen zijn gewenst.

5.1 Vergelijking met het onderzoek uit 2015

In het onderzoek *Discriminatie: van aangifte tot vervolging – De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen* (Kruize en Gruter, 2015) worden zaken op de discriminatieoverzichten van de politie uit de jaren 2010 t/m 2013 door de keten heen gevolgd. We vergelijken in het navolgende de situatie uit de jaren 2010 t/m 2013 met de situatie die in dit huidige rapport is, namelijk 2015 t/m 2018. Deze vergelijking maken we aan de hand van vijf onderwerpen, te weten: 1) registratie bij de politie, 2) instroom bij het OM, 3) registratie bij het OM, 4) meewegen van het discriminatieaspect in de strafeis en 5) het oordeel van rechters over het discriminatieaspect.

5.1.1 Registratie bij de politie

Zowel in de periode 2010 t/m 2013 als van 2015 t/m 2018 maakt de politie gebruik van BVH om discriminatiezaken in vast te leggen. In BVH kunnen discriminatiezaken worden aangeduid met de code F50, maar deze code wordt, zoals we hebben gezien, weinig consequent gebruikt door politiemensen. Om in deze lacune te voorzien wordt er daarom in BVH gezocht naar discriminatiezaken aan de hand van reeksen steekwoorden (query's).[55] In de periode 2010 t/m 2013 is deze werkwijze nog een verantwoordelijkheid van ieder regiokorps apart met als gevolg forse verschillen in werkwijze en inzet tussen de regio's. In de periode 2015 t/m 2018 is deze taak naar het nationale niveau getild en worden de zaken conform landelijke afspraken gescreend door materiedeskundigen bij de politie. Wat betreft de inrichting van het selectieproces bij de politie kent de situatie in de periode 2015 t/m 2018 een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de periode 2010 t/m 2013. Wel blijft de technische kant van het zoeken naar discriminatiezaken aan de hand van steekwoorden een zorgenkindje. Het lukt namelijk niet goed om alle relevante zaken op deze wijze te identificeren. Hierdoor komt naar schatting ongeveer een derde van de discriminatiezaken niet mee in de discriminatieoverzichten van de politie.

[55] De laatste jaren vindt dit doorzoeken van BVH plaats door gebruik te maken van Basis Voorziening Informatie- Integraal Bevragen (BVI-IB): het raadpleegsysteem van de politie.

5.1.2 Instroom bij het Openbaar Ministerie

Uit het onderzoek over de periode 2010 t/m 2013 blijkt dat ten minste 62 procent van de zaken die op de discriminatieoverzichten van de politie staan en waarbij een verdachte in beeld is gekomen, instromen bij het Openbaar Ministerie. In het onderzoeksrapport wordt opgemerkt dat het denkbaar is dat er meer zaken zijn ingestuurd, maar dat deze zaken niet zijn gevonden door de slechts deels geslaagde koppeling tussen de politie- en de OM-administratie. Twee redenen worden aangewezen voor het niet insturen van een zaak met een verdachte naar het OM. De hoofdreden is dat – vaak in overleg met het OM – is besloten om de zaak te seponeren wegens gebrek aan bewijs. Deze technische sepots zijn in de periode 2010 t/m 2013 nog veelal in de politieadministratie afgedaan. Er heeft zich echter op dit punt inmiddels een beleidswijziging voorgedaan, mede naar aanleiding van het Algemene Rekenkamerrapport Prestaties in de strafrechtketen (2012). Als uitvloeisel hiervan is afgesproken dat alleen het OM bevoegd is een zaak te seponeren. De tweede reden van het niet insturen naar het OM is dat de verdachte al bij de politie met een maatregel of een straf (Halt-afdoening of transactie/strafbeschikking) wordt geconfronteerd.

Voor de instroom bij het OM is niet de gehele periode 2015 t/m 2018 onderzocht, maar slechts de jaren 2017 en 2018 (omdat de wijze waarop de politieoverzichten tot stand zijn gekomen in 2017/18 verschillen van de methode uit 2015/16). In deze jaren stroomt ruim 90 procent van de zaken met een verdachte in bij het OM. De hiervoor genoemde hoofdreden voor het niet insturen in de periode 2010 t/m 2013, het afdoen van technische sepots in de politieadministratie, is tegenwoordig (formeel) niet meer aan de orde.

5.1.3 Registratie bij het OM

In de periode 2010 t/m 2013 is het niet mogelijk om discriminatiezaken in de administratie van het Openbaar Ministerie te identificeren, tenzij een discriminatieartikel aan de zaak is gekoppeld. Het is daardoor dus alleen mogelijk om specifieke discriminatie in kaart te brengen. De politieoverzichten van de politie spelen in die periode geen enkele rol wat betreft de registratie bij het OM.

De administratie van het Openbaar Ministerie biedt echter de mogelijkheid om een maatschappelijke classificatie aan een strafbaar feit toe te voegen. In 2014 is de maatschappelijke classificatie discriminatie toegevoegd. Deze classificatie wordt (uiteraard) meegegeven als er een discriminatieartikel (bij specifieke discriminatie) aan het feit is toegekend, maar deze classificatie maakt het ook mogelijk om commune delicten met een discriminatieaspect in de OM-administratie te herkennen. Dit onder de voorwaarde dat deze classificatie ook goed en consequent wordt meegegeven. Het blijkt dat in de periode 2015 t/m 2018 de classificatie discriminatie weliswaar aan een aantal CO-DIS-feiten wordt toegekend, maar alle tekenen wijzen er op dat dit niet consequent wordt gedaan.

5.1.4 Meewegen van discriminatieaspect in de strafeis

In het rapport over de periode 2010 t/m 2013 hebben we 165 dossiers bestudeerd waarin de verdachte is gedagvaard voor een commuun delict met een discriminatieaspect. Althans dat was destijds de aanname. Als een zaak op de overzichten van de politie voorkwam en er was geen discriminatieartikel ten laste gelegd, dan werd de zaak bestempeld als commuun delict met een discriminatieaspect. Intussen weten we dat deze aanname te kort door de bocht is. Onderzoek naar deze 165 dossiers laat zien dat er niet vaak relevante stukken, zoals het requisitoir, te vinden zijn in het dossier. Wel is er toentertijd in 64 van de 165 dossiers een BOS/Polaris-formulier aangetroffen waarop discriminatie als strafverzwarend aspect kan worden aangevinkt. Dit is bij twaalf formulieren het geval. Het blijft echter onduidelijk of de officier dan ook het discriminatieaspect in de strafeis heeft meegewogen.

In het onderhavige onderzoek over de periode 2015 t/m 2018 is fors ingezet om te onderzoeken, of, en in welke mate het discriminatieaspect meeweegt in de strafeis. Ondanks deze inzet, is het echter nog steeds niet mogelijk om heel precies aan te geven in welke mate het discriminatieaspect nu meeweegt in de strafeis. Wel kunnen we stellen dat dit aspect wordt meegewogen als de zaak als CODIS-feit is geregistreerd bij het OM. Zoals opgemerkt, worden echter niet alle commune delicten met een discriminatieaspect als een CODIS-feit geregistreerd bij het OM. Daarnaast zijn er (veel) commune delicten waarover de meningen bij het OM verschillen of er nu wel werkelijk sprake is van discriminatieaspect. Van zaken die wel als CODIS-feit worden gezien, maar niet als zodanig in de OM-administratie zijn geregistreerd, weten we, dat af en toe het discriminatieaspect wordt meegewogen in de strafeis, maar het onderzoek geeft geen antwoord op de vraag hoe vaak dat ‘af en toe’ dan is.

De vraag of het discriminatieaspect vaker wordt benoemd in het requisitoir en meegewogen in de strafeis in de periode 2015 t/m 2018 dan in de periode 2010 t/m 2013 kunnen we niet volmondig met ‘ja’ beantwoorden. Het ontbreekt ons namelijk aan harde data om deze stelling te kunnen onderbouwen. Onze inschatting is dat er wel enige vooruitgang is geboekt op dit gebied, maar dat er nog een lange weg is te gaan voordat alle relevante OM-medewerkers alert zijn op de mogelijkheid tot strafverzwaring als gevolg van discriminatoire omstandigheden. Dit dan nog afgezien van de vraag wat nu precies als discriminatieaspect moet worden gezien (de discussie over het al dan niet discriminatoire karakter van het ‘homoschelden’).

Het is op geen enkele wijze gelukt om de strafverzwaring voor een discriminatieaspect te kwantificeren in het onderzoek naar de jaren 2010 t/m 2013. Het onderzoek over de periode 2015 t/m 2018 geeft hier wel een antwoord op, in de zin dat is vastgesteld dat strafverzwaring voor een discriminatieaspect moeilijk in een percentage is uit te drukken. Het verschilt van zaak tot zaak hoe het discriminatieaspect meeweegt. Immers: zijn er ook andere strafverzwarende en strafmatigende omstandigheden en is de uiteindelijke eis enigszins in lijn met wat de rechter naar verwachting een

passende straf vindt? Maar dit gezegd hebbende, is in de gevallen dat dit wel expliciet wordt benoemd door de officier, de strafverzwaring in de regel 50 tot 100 procent.

5.1.5 Rechters over het discriminatieaspect

In het onderzoek uit 2010 t/m 2013 is geen systematisch onderzoek gedaan naar de wijze waarop rechters aankijken tegen het discriminatieaspect als strafverzwaring bij commune delicten. Er wordt in dit onderzoek wel melding gemaakt van het feit dat de rechter lang niet altijd van mening is dat er sprake van de discriminatieaspect. Het lijkt er daarmee op dat de rechter in die periode vooral toetst of er sprake is van een discriminatoir *motief* om het commune delict te plegen en of er voldoende bewijs is om dit mee te laten wegen in de op te leggen straf.

In het onderzoek over de periode 2015 t/m 2018 is meer aandacht besteed aan het oordeel van de rechter; er zijn meer uitspraken bestudeerd, we hebben een aantal rechtszittingen bijgewoond en er zijn enkele rechters geïnterviewd. Dit onderzoek laat op basis van deze gegevens zien dat de wijze waarop rechters aankijken tegen het discriminatieaspect als strafverzwaring bij commune delicten niet wezenlijk lijkt te zijn veranderd in vergelijking met de periode 2010 t/m 2013.

5.2 Beleidsinitiatieven

In 2014 de maatschappelijke classificatie Discriminatie ingevoerd bij de registratiesystemen van het Openbaar Ministerie. Hiermee is het mogelijk om de omvang van commune delicten met een discriminatieaspect inzichtelijk te maken in de OM-administratie; een en ander onder de voorwaarde dat deze classificatie ook wordt benut door de OM-medewerkers. Zoals eerder beschreven in dit rapport, schort hier het nodige aan, maar de invoering van deze classificatie kan desondanks worden gezien als een stap voorwaarts voor het (h)erkennen van het discriminatieaspect bij commune delicten.

Het LECD brengt jaarlijks een rapport uit over de instroom en afdoening van discriminatiezaken (Cijfers in beeld). Tot en met 2014 wordt er in deze rapportage geen aandacht besteed aan commune delicten met een discriminatieaspect. Vanaf 2015 is dit anders. Dit is ongetwijfeld het gevolg van het feit dat de maatschappelijke classificatie discriminatie aan de OM-administratie is toegevoegd. Hierdoor wordt de *geregistreerde* omvang van commune delicten met een discriminatieaspect zichtbaar en ook bij welke commune delicten dit aspect vooral een rol speelt.

De toenemende aandacht voor commune delicten met een discriminatieaspect is ook zichtbaar in de nieuwe Aanwijzing Discriminatie die vanaf 1 januari 2019 van kracht is. In een duo-interview van twee LECD-medewerkers voor het OM-magazine wordt dit als volgt verwoord:[56]

[56] Zie https://magazines.openbaarministerie.nl/jaarinverhaal/2019/1/effectief-bestrijden-van-discriminatie

> De vorige aanwijzing ging vooral over discriminatiefeiten zoals groepsbelediging of het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld. Maar delicten die op zichzelf al strafbaar zijn waarbij ook een discriminatieaspect speelt, komen veel vaker voor. Daarom is er in de nieuwe aanwijzing meer aandacht voor die zaken, en voor het verhogen van de strafeis als er discriminatie in het spel is (…) Ook vóór 1 januari was het beleid om hogere straffen te eisen bij delicten met een discriminatieaspect. Het verschil is dat in de Aanwijzing Discriminatie duidelijker is omschreven wanneer er sprake is van een discriminatieaspect, en dus wanneer de strafeis moet worden verhoogd. Het OM geeft de aanpak van discriminatie prioriteit en daarom is de verhoging van de strafeis niet vrijblijvend. Een officier moet heel goede redenen hebben om van de aanwijzing af te wijken.

Of het nu zo duidelijk is in de nieuwe aanwijzing wat onder een discriminatieaspect moet worden verstaan is de vraag, maar het is een feit dat er meer aandacht is voor commune delicten met een discriminatieaspect in de nieuwe aanwijzing.

Het LECD is het landelijke expertise centrum van het Openbaar Ministerie voor wat betreft discriminatie. Het LECD vertegenwoordigt het OM bij nationale overleggen met politie en antidiscriminatievoorzieningen. Daarnaast is het LECD vraagbaak voor de (discriminatie)officieren in het land. In interviews met vertegenwoordigers van het LECD wordt aangegeven dat het LECD de afgelopen jaren steken heeft laten vallen wegens gebrek aan capaciteit. En ook in de interviews met discriminatieofficieren elders in het land vangen we deze signalen op.[57] Dit gebrek aan capaciteit komt onder andere tot uitdrukking in het opleiden van officieren die fungeren als discriminatieofficier. Daar komt het lang niet altijd van, zoals een van de geïnterviewde officieren aangeeft.

> Ik heb de discriminatieportefeuille nu een jaar, maar ik ben er nog nooit geweest [bij het LECD], heb ze ook nog nooit gezien, want die bijeenkomsten worden veel afgezegd. Ook de cursus is dit jaar geannuleerd. Ik heb mezelf maar wat ingelezen over discriminatie. Eigenlijk moet je zelf maar een beetje je weg proberen te vinden.

De meeste geïnterviewde officieren van justitie zijn wel goed te spreken over de ondersteuning van het LECD bij concrete vragen. Er lijkt in de regel sprake van korte lijnen en de collega's worden altijd met raad en daad bijgestaan als er een vraag wordt voorgelegd. We hebben van LECD een overzicht gekregen van de adviezen die ze hebben gegeven in 2018. Op dit overzicht staan 95 adviezen (het gaat hierbij om volwaardige adviezen en input voor een standpunt, requisitoir en dergelijke). De onderwerpen zijn nogal divers geformuleerd. Er is niet gekozen voor een beperkt aantal categorieën. De onderwerpen die meest frequent voorkomen zijn islam (14 keer), huidskleur (13 keer) en antisemitisme (12 keer). Dan zijn er ook onderwerpen die vooral een actueel karakter hebben, zoals Wilders en Zwarte Piet. De meeste adviezen zijn gegeven aan de parketten van Amsterdam (26 keer), Rotterdam (16 keer) en Den Haag (10 keer). De meeste andere parketten hebben een

[57] In de loop van 2019 is de formatie van het LECD overigens wel uitgebreid.

paar keer om advies gevraagd. Er is één arrondissementsparket dat geen advies heeft ingewonnen bij het LECD in 2018.

De portefeuille discriminatie bij de arrondissementsparketten is, aldus de interviewrespondenten, niet de meest populaire. Discriminatie geldt dan ook als weerbarstige materie en het onderwerp ligt bovendien maatschappelijk regelmatig onder een vergrootglas. Tegelijkertijd zeggen de geïnterviewde officieren die discriminatie in hun portefeuille hebben zonder uitzondering de daaraan verbonden taken met plezier te vervullen. Dit geldt zowel degenen die dat al jaren doen als ook voor hen die zich pas sinds kort met het onderwerp bezighouden.

Voor de werkzaamheden die verbonden zijn aan het beheer van de portefeuille Discriminatie worden geen extra uren gegeven; het werk gebeurt naast de reguliere taken van de officier. Het beeld dat naar boven komt uit de interviews, is dat er weinig structurele aandacht is voor het onderwerp binnen de parketten, het is in veel gevallen meer een ad hoc-activiteit waarbij discriminatie officieren collega's indien nodig van advies dienen. Zo wijzen sommige discriminatieofficieren hun collega's bij gelegenheid wel eens op het belang van discriminatieaspecten bij commune zaken, en hoe daar mee om te gaan. Maar van het werkelijk nauwlettend monitoren hoe het specifieke discriminatie of CODIS-feiten vergaat of is vergaan, is in de praktijk meestal nauwelijks sprake. Het feit dat geen enkele officier ons desgevraagd kon voorzien van een zittingslijst van CODIS-feit-zaken lijkt een illustratie te zijn van deze gang van zaken. De enige echt structurele activiteit wordt gevormd door de periodieke bijeenkomsten van de Regionale Discriminatie Overleggen (RDO's) onder voorzitterschap van het OM. De frequentie waarmee deze plaatsvinden verschillen per arrondissementsparket; van iedere zes weken tot vier maal per jaar. De inhoud van de RDO's is overigens niet overal op dezelfde leest geschoeid. Sommige parketten zien deze bijeenkomsten als geschikt voor zowel de behandeling van actuele casuïstiek als beleidszaken, terwijl andere arrondissementsparketten voor dat laatste tegenwoordig een of meer aparte bijeenkomsten op jaarbasis agenderen. Ter illustratie geven we hieronder het relaas van een van de discriminatieofficieren over de werkzaamheden verbonden aan haar portefeuille waarin ze enkele van de bovenstaande aspecten als volgt verwoordt:

> Als je echt je wil verdiepen in beleid, proactief wil zijn dan kost zo een portefeuille je heel veel tijd. Dat doe ik dus niet. Ik ben reactief. Dat is de enige manier waarop ik invulling kan geven aan het geheel. Hoeveel uur me dat kost varieert erg per maand. In de drukke periode (nu) ben ik er gemiddeld een dag per week aan kwijt. Maar in minder drukke perioden is het waarschijnlijk een dag per maand. De portefeuille is wel een soort verplichting aanvankelijk, maar nu ben ik er blij mee. Het is juridisch interessant. Het kan breed worden ingevuld, heel genuanceerd. Het onderwerp gaat me aan het hart. Plus dat het om groep verdachten gaat die vaak heel boos is. Het zijn geen vermogensdelinquenten. Het gaat over gevoel, dat is interessant. Bovendien is de impact van deze feiten soms groot.

Ook een assistent-officier die regelmatig ZSM-zaken draait geeft tijdens het interview toe dat hij in de regel onvoldoende alert is op het discriminatieaspect bij commune delicten, als hij zegt: "Het gaat snel bij de ZSM-tafel en we zijn niet goed ingespeeld op dit soort zaken".

5.3 Wettelijke verankering van discriminatieaspect als strafverzwarend element

Zoals in de inleiding is verwoord, zijn schriftelijke Tweede Kamervragen over een wettelijke verankering van een strafverzwaring bij een discriminatieaspect bij geweldsdelicten een aanleiding geweest voor dit onderzoek. De minister geeft aan dat een wettelijke verzwaringsgrond kan bijdragen aan het beter meewegen van het discriminatieaspect bij de strafeis en de strafoplegging. Ook kan er – in zijn ogen – een signaal uitgaan van een wettelijke verzwaringsgrond, namelijk dat discriminatie in Nederland niet wordt geaccepteerd. De minister wijst er tevens op dat een wettelijke verzwaringsgrond wel meer eisen stelt wat betreft bewijsvoering met betrekking tot het discriminatieaspect.

We hebben zowel de geïnterviewde officieren van justitie als rechters gevraagd naar hun mening over een wettelijke verzwaringsgrond van een discriminatieaspect bij commune delicten. De officieren van justitie zijn over het algemeen licht positief over een dergelijke verankering. Daar worden diverse argumenten voor genoemd. Als we al de verwoorde voordelen op een rij zetten dan ontstaat de volgende lijst van vijf argumenten:

1. Door een wettelijke verankering wordt jurisprudentie opgebouwd over de vraag wat nu precies onder een discriminatieaspect moet worden verstaan. Het wordt concreter wat er moet worden verstaan onder het discriminatieaspect.
2. De officier van justitie kan zich beroepen op een wetsartikel om de eis tot strafverzwaring te onderbouwen.
3. Een wettelijke verankering zorgt er voor dat het strafverzwarende karakter van een discriminatieaspect bij commune delicten beter tussen de oren komt te zitten bij OM-medewerkers en daarmee wordt de kans kleiner dat dit aspect wordt vergeten in het requisitoir en bij de strafeis.
4. Een wettelijke verankering dwingt de rechter om een uitspraak hierover te doen als het is meegenomen in de tenlastelegging.
5. Een wettelijke verankering onderstreept nog eens extra dat de wetgever zwaar tilt aan een discriminatieaspect bij commune delicten.

Sommige officieren van justitie zien echter ook wel een schaduwzijde van een wettelijke verankering van een strafverzwaring. Een van hen zegt te vinden dat het rechters zal beknotten in hun handelingsvrijheid[58] en de rechter zal dwingen tot het beargumenteren van het discriminatieaspect. Dit

[58] In dit verband verwijzen meerdere geïnterviewden naar het in opdracht van het WODC uitgevoerde evaluatieonderzoek van de Wet beperking oplegging taakstraffen (de Ridder et al., 2018) waaruit blijkt dat rechters taakstraffen opleggen in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever.

laatste is hierboven juist als voordeel benoemd. Dit illustreert dat er verschillend wordt gedacht over de wens om het vonnis te motiveren.[59]

Op twee rechters na, hebben de geïnterviewde rechters niet echt een mening over de wenselijkheid om strafverzwaring voor een discriminatieaspect bij commune delicten wettelijk te verankeren. Er wordt aangegeven dat zij op dit aspect ingaan als de officier het meeneemt in het requisitoir en de strafeis. De rechter die wel een duidelijk standpunt inneemt, geeft aan dat hij tegen een dergelijke verankering is, omdat hij het nut niet ziet van het 'dichttimmeren' van dit soort zaken in wetgeving. Mede omdat de rechterlijke onafhankelijkheid hiermee in het gedrang komt. De wetgever moet nu eenmaal niet te veel op de stoel van de rechter gaan zitten, aldus deze rechter.

De andere geïnterviewde rechter met een duidelijke mening neemt een tegenovergesteld standpunt in. Hij geeft aan daar voorstander van te zijn. Omdat het nu niet in de wet is benoemd, zou dat de reden kunnen zijn dat er nu weinig mee wordt gedaan, aldus deze rechter. Hij geeft overigens ook aan benieuwd te zijn naar het politieke debat hierover. "We halen belediging van het Koningshuis uit de wet en fietsen allemaal verzwarende aspecten erin die een belediging of mishandeling erger zouden maken. Dat gaat ongetwijfeld nog een interessante discussie worden."

[59] Zo betoogt Otte (2015, p. 151) dat de drang om het vonnis te motiveren niet tot een beter vonnis leidt, integendeel. Zijn stelling is dat hoe meer de rechtspraak transparant tracht te zijn en het onzegbare probeert te motiveren, hoe schameler de uitkomst wordt.

6 Conclusies

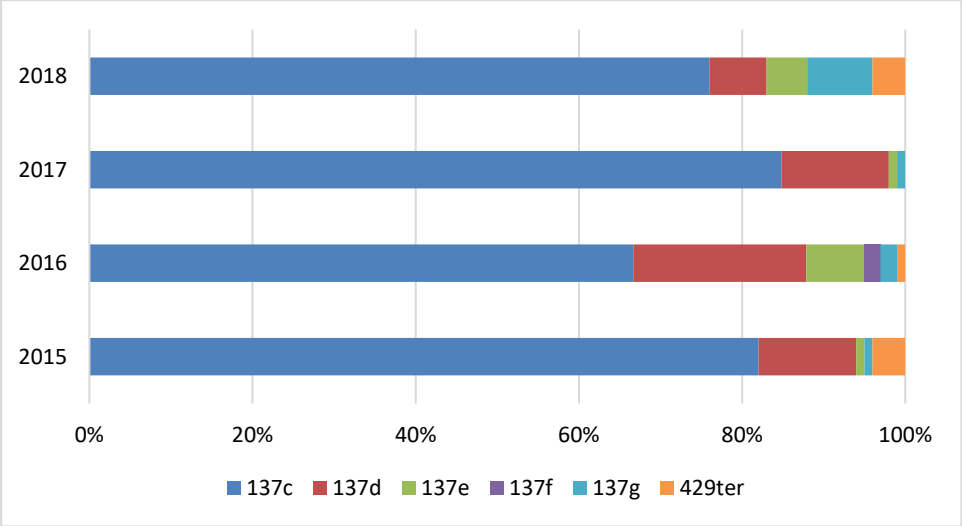
In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies over de vraag in hoeverre het toekennen van een CODIS-kwalificatie in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie sinds 2015 heeft bijgedragen aan het intensiever betrekken van een discriminatieaspect bij de strafeis en de straftoemeting en wat de inzichtelijkheid daarvan is. We doen dit door antwoord te geven op de onderzoeksvragen

6.1 Specifieke discriminatie (onderzoeksvraag 1)

1. Hoeveel van de door de politie geregistreerde specifieke discriminatiezaken in de jaren 2015 t/m 2018 hebben een vervolg gekregen in de vorm van een OM-afdoening of een gerechtelijke afdoening? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij?

Hoeveel specifieke discriminatiezaken er bij de politie worden geregistreerd kan niet worden vastgesteld, omdat de aard van de politieadministratie ons niet in staat stelt een onderscheid te maken tussen specifieke discriminatiezaken en zaken met een discriminatieaspect. Wel weten we hoeveel specifieke discriminatiefeiten er bij het Openbaar ministerie zijn ingestroomd in de jaren 2015 t/m 2018. Er zijn in totaal 532 specifieke discriminatiefeiten ingestroomd in de periode 2015 t/m 2018 met een respectievelijke verdeling over deze vier jaren die als volgt is: 142, 163, 144 en 83 feiten. Het gaat bij specifieke discriminatiefeiten met name om groepsbelediging (art. 137c Sr). In de jaren 2015 t/m 2018 is ongeveer 80 procent van de ingestroomde discriminatiefeiten geregistreerd onder dit artikel. Figuur 6.1 geeft het aandeel per artikel per jaar weer.

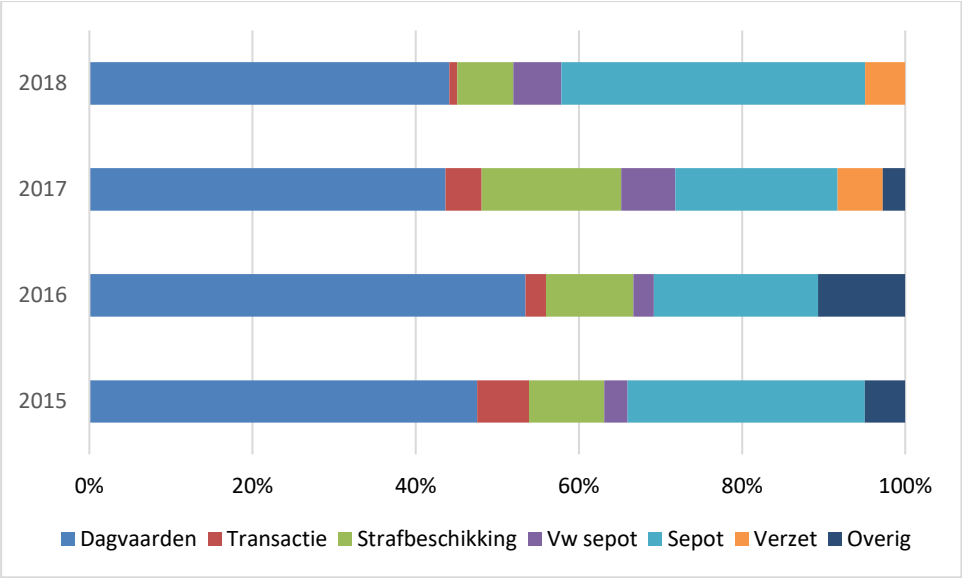
Figuur 6.1 Wetsartikel van specifieke discriminatiefeiten



Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 2, p. 14

Ongeveer de helft van de specifieke discriminatiefeiten wordt door het Openbaar Ministerie afgedaan met een dagvaarding in de periode 2015 t/m 2018. De verdeling fluctueert per jaar. Tevens wordt een fors deel van de feiten (voorwaardelijk) geseponeerd. Figuur 6.2 geeft het aandeel per afdoening per jaar weer.

Figuur 6.2 OM-afdoening specifieke discriminatiefeiten



Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 11, p. 24

6.2 Commune delicten met een discriminatieaspect (onderzoeksvraag 2)

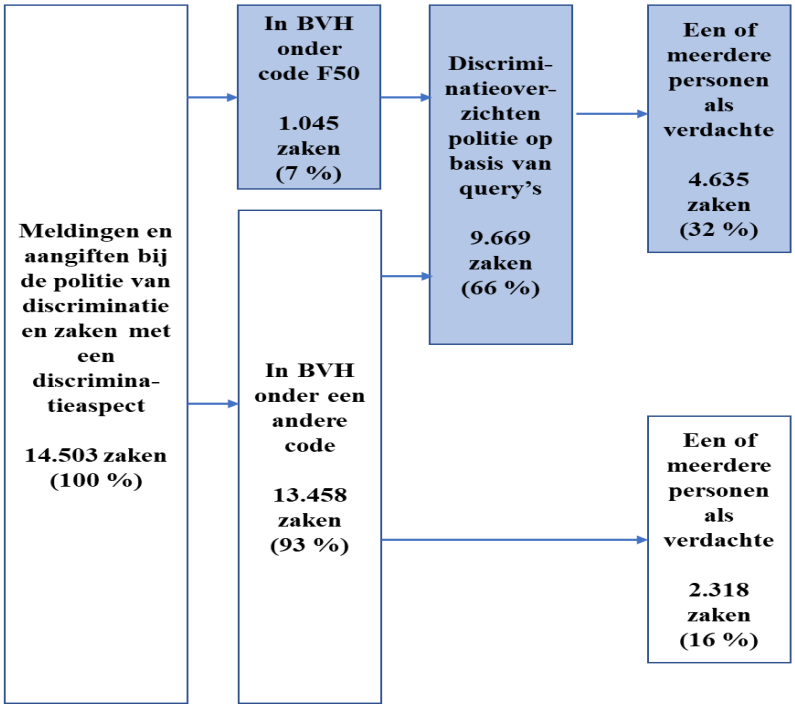
2. Hoeveel van de door de politie in de jaren 2015 t/m 2018 geregistreerde commune delicten met een discriminatieaspect stromen in bij het OM en worden als CODIS-feit geregistreerd? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij?

Hoeveel commune delicten met een discriminatieaspect er bij de politie worden geregistreerd kan om dezelfde reden als genoemd bij de specifieke discriminatiezaken niet worden vastgesteld. Wel kunnen we een schatting maken van het totaal aan discriminatiezaken (dus specifiek en commuun met een discriminatieaspect tezamen) op basis van de selectiemethode die de politie, in overleg met de ketenpartners, hanteert. Hierbij tekenen we aan dat het overgrote deel van de zaken dat bij de politie wordt geregistreerd commune delicten met een discriminatieaspect betreft.

De wijze waarop de politie zicht probeert te krijgen op geregistreerde discriminatiezaken bij de politie is verre van optimaal. Behalve dat het arbeidsintensief is om alle geselecteerde zaken aan de hand van de zoekquery's vervolgens nog eens handmatig door te lopen, is gebleken dat deze query's lang niet alle discriminatiezaken naar boven halen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat ongeveer een derde van de strafbare feiten die bij het OM de classificatie discriminatie meekrijgen niet in de politieoverzichten voorkomt.

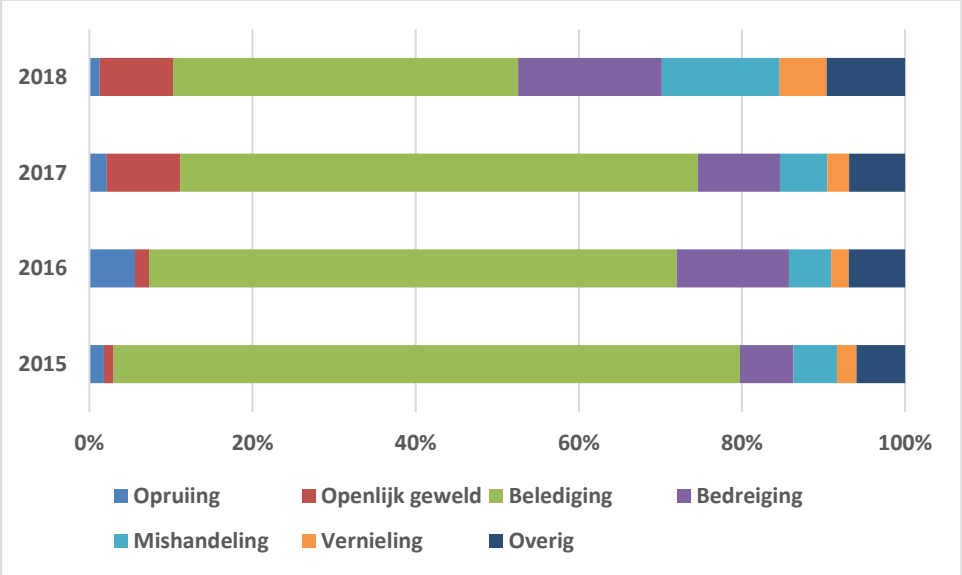
We hebben voor de jaren 2017 en 2018 de discriminatieoverzichten van de politie gekoppeld aan de administratie van het Openbaar Ministerie en op die manier gereconstrueerd welk deel van de bij de politie geregistreerde discriminatiezaken uiteindelijk zichtbaar is in de discriminatieoverzichten van de politie. In Figuur 6.3 is het zichtbare deel blauw gekleurd; het geschatte onzichtbare deel is wit.

Figuur 6.3 Discriminatiezaken geregistreerd bij de politie in de jaren 2017 en 2018 tezamen



Er zijn in totaal 901 CODIS-feiten ingestroomd bij het Openbaar Ministerie in de periode 2015 t/m 2018 met een respectievelijke verdeling per jaar die als volgt is: 168, 232, 189 en 312 feiten. Bij CODIS-feiten is ook vastgelegd bij welk commuun delict er sprake is van een discriminatieaspect. Figuur 6.4 laat zien dat het vaak gaat om een belediging (artikel 266/267 Sr), maar de grafiek laat ook zien dat het *relatief* aantal CODIS-feiten waar het commune delict belediging betreft, terugloopt in de periode 2015 t/m 2018: van 77 procent in 2015, naar 65-63 procent in 2016/17, naar 42 procent in 2018. Het *absoluut* aantal CODIS-feiten met belediging als commuun delict is echter redelijk constant in de periode 2015 t/m 2018. Dit impliceert dat er vaker ook andere commune delicten als CODIS-feit worden aangemerkt. Dit geldt met name voor 2018. In dit jaar zijn er beduidend meer feiten waarbij sprake is van mishandeling of bedreiging als CODIS-feit geregistreerd.

Figuur 6.4 Commuun delict bij CODIS-feiten



Bron: Cijfers in beeld 2018, Tabel 13, p. 29

6.3 Niet als CODIS-feit geregistreerd bij het OM (onderzoeksvraag 3)

3. Wat zijn de redenen dat door de politie geregistreerde commune delicten met een discriminatie-aspect die instromen bij het OM niet als CODIS-feit worden geregistreerd?

Er zijn heel veel zaken van de discriminatieoverzichten van de politie die niet de classificatie Discriminatie krijgen bij het Openbaar Ministerie. Figuur 6.3 laat zien dat er 4.635 zaken met een of meer verdachten zijn op de discriminatieoverzichten van de politie in de jaren 2017 en 2018. Deze zaken hebben we gekoppeld aan gegevens van het Openbaar Ministerie. Deze koppeling is niet voor de volle 100 procent gelukt, maar het geeft desondanks wel een goed beeld van wat er met deze zaken gebeurt bij het Openbaar Ministerie. Zo blijkt dat ongeveer 5 procent van ingestroomde feiten (nadat de specifieke discriminatiefeiten er uit zijn gefilterd) die op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomen, als CODIS-feit worden geregistreerd in de administratie van het Openbaar Ministerie.

Er zijn twee hoofdverklaringen voor dit grote verschil. Ten eerste zijn er forse verschillen in opvatting over wat nu als commuun delict met een discriminatieaspect moet worden gezien. Enerzijds is er de mening van de discriminatiespecialisten bij de politie (landelijke coördinatie) en het OM (LECD) en anderzijds de mening van politie en OM-medewerkers in het veld. Dit verschil van inzicht draait in essentie om de vraag of er sprake is van discriminatie als dit aspect geen of niet mede een rol speelt bij het *motief* om het commune delict te plegen. Dit verschil van inzicht is het meest duidelijk bij het uitschelden met termen die in artikel 137c Sr als discriminatiegrond worden ge-

noemd. Als iemand voor ‘homo’ wordt uitgescholden, zonder dat de persoon in kwestie homoseksueel is en het daar ook helemaal niet over gaat, maar de term homo wordt als algemeen scheldwoord gebezigd, is er dan wel of niet sprake van belediging met een discriminatieaspect? Daarover wordt verschillend gedacht en logischerwijze wordt er ook verschillend naar gehandeld. De discriminatieoverzichten van de politie zijn het product van de gedachte dat het bezigen van discriminerende woorden voldoende is om van een discriminatieaspect te spreken. Politiefunctionarissen die aan de knoppen zitten bij de invoer in het politiesysteem BVH en de parketsecretarissen bij de OM-systemen GPS/Compas hanteren daarentegen in de regel een meer beperkte definitie van het begrip discriminatieaspect.

Ten tweede laat de registratie bij het OM te wensen over. Ook al bestaat er een verschil van mening over wat nu een commuun delict met een discriminatieaspect behelst, er wordt ook met regelmaat simpelweg geen classificatie Discriminatie in het systeem meegegeven; vermoedelijk omdat er vaak wordt gekozen voor slechts één classificatie en dat andere classificaties dan blijkbaar als urgenter of meer gepast worden gezien.

We hebben verder onderzocht welke factoren van invloed zijn op het al dan niet toekennen van het CODIS-label in de OM-administratie. We zien dan dat een strafbaar feit eerder als CODIS-feit wordt gelabeld in het arrondissement Amsterdam (de thuisbasis van het LECD) dan in de rest van het land. Of daarbij het feit is ingestroomd via de ZSM-tafel of via onderzoek maakt niet uit voor het toekennen van de classificatie CODIS. Feiten die betrekking hebben op belediging worden bij het OM vaker als CODIS-feit geclassificeerd als het *geen* werknemer met een publieke taak betreft. Of het een gerechtelijke of buitengerechtelijke afdoening betreft maakt niet uit voor het CODIS-label, maar een sepot leidt minder vaak tot het voorzien van het feit met de classificatie discriminatie. Als het discriminatie op grond van ras betreft, is de kans groter dat het label CODIS wordt toegekend dan wanneer er sprake is van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid (homoschelden) of antisemitisme.

De feiten van zaken die op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomen die instromen bij het OM hebben voornamelijk betrekking op belediging, bedreiging, geweld en vernieling. Onder geweld wordt hier verstaan: openlijke geweldpleging, (zware) mishandeling en poging doodslag/moord. In Tabel 6.1 geeft de procentuele verdeling van de instroom over deze delictsgroepen weer en het aandeel van deze delictsgroepen bij de instroom geclassificeerd als CODIS-feit.

Tabel 6.1 Procentuele van de instroom bij het OM naar delictstype

	Ingestroomde feiten die op de discriminatieoverzichten van politie voorkomen (n = 5.002)	Ingestroomde feiten die de classificatie CODIS hebben meegekregen (n = 246)
Belediging	37 %	63 %
Bedreiging	17 %	11 %
Geweld	31 %	22 %
Vernieling	9 %	2 %
Overig	6 %	2 %
Totaal	**100 %**	**100 %**

6.4 De afdoening van CODIS-feiten en het meewegen van het discriminatieaspect (onderzoeksvragen 4 t/m 6)

Voor het overzicht herhalen we hier hieronder de drie vragen, waarbij we opmerken dat deze dermate zijn vervlochten met elkaar dat het afzonderlijk beantwoorden van deze vragen niet doenlijk is zonder veel in herhaling te vervallen. Daarom kiezen we er voor om deze vragen gezamenlijk te beantwoorden.

4. Hoeveel CODIS-feiten heeft het OM afgedaan met een strafbeschikking en in hoeverre kan worden gedocumenteerd dat het discriminatieaspect is meegewogen in de hoogte van de strafbeschikking? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij? Wat zijn redenen om het discriminatieaspect niet mee te wegen in de strafbeschikking?

5. Hoeveel CODIS-feiten zijn voor de rechter gebracht? En om wat voor soort zaken gaat het hierbij? En in hoeverre kan worden gedocumenteerd dat het discriminatieaspect is meegewogen in de strafeis? Wat zijn redenen om het discriminatieaspect niet mee te wegen in de strafeis?

6. Op welke wijze wordt in de het requisitoir aandacht besteed aan het discriminatieaspect? En, hoe weegt de rechter dit aspect mee bij de uiteindelijke uitspraak?

Als een zaak door de politie wordt ingestuurd naar het Openbaar Ministerie dan legt het OM de zaak vast met een verdachte als registratie-eenheid, waarbij een verdachte van meerdere feiten kan worden verdacht. In ons onderzoek hebben we 3.540 verdachten gevolgd die naar het OM zijn ingestuurd voor een zaak die op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomt. Hiervan zijn 190 verdachten (5,4 procent) bij het OM geregistreerd voor een of meer CODIS-feiten. Daarnaast zijn er 95 verdachten (2,7 procent) geregistreerd voor een of meer specifieke discriminatiefeiten. En er zijn twaalf verdachten (0,3 procent) geregistreerd voor zowel CODIS als specifieke discriminatie feiten en tot slot zijn de meeste verdachten, namelijk 3.243 (91,6 procent), bij het OM geregistreerd zonder dat het label discriminatie aan een feit is toegekend, terwijl ze dat label wel hebben op de politieoverzichten.

Afdoening CODIS-feiten

De 190 verdachten zijn verdacht van 233 CODIS-feiten. Van negen feiten is de afdoening nog onbekend. Een kwart van de feiten is afgedaan met een sepot, veelal wegens gebrek aan bewijs. Van de overige feiten is 14 procent in eerste aanleg afgedaan met een strafbeschikking (24 feiten), maar daar is bij zeven feiten verzet tegen aangetekend en is de zaak alsnog aan de rechter voorgelegd. Een ruime meerderheid van de CODIS-feiten is aan de rechter voorgelegd. Als we sepots buiten beschouwing laten dan is 83 procent van de CODIS-feiten door het OM afgedaan middels een dagvaarding (en 2 procent is gevoegd)

De officieren van justitie geven in de interviews aan dat er voor dagvaarden worden gekozen als er sprake is van een (relatief) zware zaak. Ook de houding van de verdachte (wel of niet bekennen) en het slachtoffer (al dan niet bereid tot een gesprek) spelen een rol hierbij. Sommige officieren noemen verder ook efficiency als reden; een strafbeschikking legt geen beslag op de politierechter. Tot slot wordt er ook gewezen op het maatschappelijk belang. Is het van belang om een signaal af te geven dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd dan ligt een gang naar de rechter voor de hand vanwege het openbare karakter van een rechtszitting.

Discriminatieaspect en de strafeis

De officieren van justitie geven in de interviews aan dat bij het bepalen van de strafeis vaak vele elementen een rol spelen en dat het discriminatieaspect daar een van is. Als een zaak als CODIS-feit is benoemd dan wordt het discriminatieaspect ook in het requisitoir benoemd en wordt het aspect meegewogen in de strafeis. Het is echter niet zo dat meerdere strafverzwarende omstandigheden klakkeloos bij elkaar worden opgeteld, want dat zou er in veel gevallen een niet-proportionele strafeis worden neergelegd waar de rechter ook niet in mee zal gaan. Officieren anticiperen in hun strafeis veelal op wat ze verwachten dat de rechter billijk zal vinden (zie ook Bosmans en Pemberton, 2012).

Als een zaak niet als CODIS-feit is geregistreerd bij het Openbaar Ministerie, maar wel op de discriminatieoverzichten van de politie voorkomt, dan wordt er soms wel en soms geen rekening gehouden met het discriminatieaspect in de strafeis; dit ‘soms wel en soms niet’ is niet goed te kwantificeren. We hebben 56 uitspraken op rechtspraak.nl gevonden van zaken die op de politieoverzichten voorkomen. Bij dertien van deze 56 uitspraken wordt het discriminatieaspect genoemd (23 procent) en bij zes van deze strafzaken (11 procent) wordt het discriminatieaspect meegewogen in de strafeis. Als deze zaken representatief zijn voor alle zaken die op politieoverzichten staan, maar waar geen CODIS-kwalificatie aan wordt toegekend dan zou in ongeveer 10 procent van die zaken het discriminatieaspect worden meegewogen in de strafmaat. Het is echter twijfelachtig of deze zaken representatief zijn voor alle zaken, omdat de uitspraken betrekking hebben op meervoudige strafkamer zaken, terwijl het merendeel van de zaken aan de politierechter wordt voorgelegd.

Straftoemeting door de rechter

Evenals er bij de strafeis van de officier van justitie vele elementen een rol spelen, geldt ook bij het bepalen van de strafmaat door de rechter dat diverse aspecten een rol spelen, en dat de uiteindelijke straf geen rechttoe rechtaan optelsom is. In de politieoverzichten van discriminatiezaken hebben veel zaken betrekking op discriminerend schelden. De meeste officieren van justitie zijn van mening dat het uitschelden in termen als 'homo', 'Jood' of 'mongool' kan worden gezien als belediging ex art. 266 Sr, maar dat het algemene gebruik van deze termen maakt dat aan een dergelijk feit geen discriminatieaspect wordt toegekend. Dit is in lijn met hoe de geïnterviewde rechters hier tegenaan kijken. In het algemeen zijn zij van mening dat het schelden zelden een reden tot een strafverzwaring vanwege een discriminatieaspect vormt. Het is voor rechters van belang of de scheldwoorden homo, Jood of mongool worden gebezigd als algemene scheldwoorden of dat deze woorden bewust zijn gekozen om het slachtoffer extra te kwetsen. Bewust racistisch schelden ('kankermarokkaan' of 'vuile zwarte') wordt eerder als extra kwetsend gezien door rechters dan iemand uitmaken voor homo of mongool, omdat iemands afkomst of huidskleur veelal een zichtbaar kenmerk is. Sommige van de geïnterviewde rechters geven verder aan dat de intensiteit van de belediging wel van belang is, maar dat dit niet direct samenhangt met het gebruiken van discriminerende scheldwoorden. Met andere woorden: de rechters tillen in voorkomende gevallen even zwaar aan scheldwoorden als 'kankerhoer' als aan 'teringhomo'. Waarbij het eerste woord formeel geen discriminatieaspect in zich draagt en het tweede wel.

Het is buitengewoon lastig om aan de opgelegde straf te zien of het discriminatieaspect is meegewogen, omdat tal van andere aspecten ook meewegen in de strafbepaling. We hebben getracht hier enigszins inzicht te krijgen aan de hand van zaken met louter een enkelvoudige belediging. Op basis hiervan zien we dat de opgelegde boete zich beweegt rond het normbedrag genoemd in de LOVS-oriëntatiepunten. Maar dit is een te onzeker resultaat om op basis hiervan te concluderen dat het discriminatieaspect dus niet als strafverzwarend element wordt meegewogen.

Discriminatieaspect meegewogen in de strafeis en de straftoemeting bij CODIS-feiten

Om inzicht te verwerven in de mate waarin het discriminatieaspect wordt meegewogen hebben we relevante uitspraken op rechtspraak.nl bestudeerd en hebben we een aantal rechtszittingen bijgewoond. In totaal is het vonnis van dertien verdachten van CODIS-feiten in kaart gebracht. Deze dertien personen zijn als verdachte aangemerkt in acht zaken; in een zaak zijn er vier verdachten en in een andere zaak zijn er drie verdachten. In al deze zaken heeft de officier van justitie het discriminatieaspect benoemd in het requisitoir en meegewogen in de strafeis. Daar waar dit wordt geëxpliciteerd, wordt er een strafverzwaring van 50 tot 100 procent geëist.

In een van de acht zaken is de rechter van mening dat er weliswaar sprake van een nare ervaring voor de slachtoffer en dat de uitingen van de verdachten wijzen op een discriminatoir karakter van het geweld, maar ook dat op basis van het dossier niet kan worden vastgesteld dat een dergelijk

motief ook de aanleiding is geweest voor het incident. Daarom weegt de rechtbank het discriminatieaspect niet als strafverzwarend element mee in het vonnis. In alle andere zaken gaat de rechter wel mee in de stellingname van de officier dat er sprake is van een discriminatieaspect.

Hoe de rechter dan uiteindelijk het discriminatieaspect weegt in de straftoemeting hebben we niet kunnen vaststellen. En waarschijnlijk is dit ook niet vast te stellen, omdat de uiteindelijke straftoemeting niet een mathematische optelsom is. Wel kunnen we zien in hoeverre het vonnis overeenkomt met de strafeis van de officier.

Bij twee van de acht zaken volgt de rechter geheel de eis van de officier. In twee zaken volgt de rechter de eis van de officier voor wat betreft de andere dan gevangenisstraffen. Bij de gevangenisstraffen straft de rechter iets milder. Bij beide zaken speelt het voorarrest een rol. De officier eist, zo is onze indruk, het aantal dagen dat de verdachte in voorarrest heeft gezeten. De rechter legt op wat hij/zij redelijk acht.

Bij vier van de acht zaken straft de rechter milder in vergelijking met de strafeis van de officier. In een zaak met vier verdachten eist de officier gevangenisstraffen van een tot vijf jaar, de rechter legt gevangenisstraf op, maar voor kortere duur (ongeveer 60 procent van de geëiste straffen). In de zaak met drie verdachten waar de rechter niet het discriminatieaspect onderschrijft, eist de officier gevangenisstraf van vier tot acht maanden. De rechter legt iedere verdachte een geldboete van 1000 euro en een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden op. In de zaak waar de officier een taakstraf van 120 uren eist, legt de rechter een taakstraf van 70 uren op omdat het discriminatieaspect onvoldoende is gedocumenteerd in het dossier. Tot slot zet de rechter de eis tot een geldboete van 350 euro om in een voorwaardelijke boete van 300 euro, omdat het slachtoffer zelf verhaal is gaan halen bij de verdachte.

De eindconclusie is dat het discriminatieaspect bij CODIS-feiten in de strafeis wordt benoemd en wordt meegewogen. De rechter onderschrijft in de meeste gevallen dat er sprake is van een discriminatieaspect. De rechter straft met regelmaat wel milder dan hetgeen de officier eist. In hoeverre dit is toe te schrijven aan het minder zwaar meewegen van het discriminatieaspect hebben we niet kunnen vaststellen.

6.5 Vergelijking met de periode 2010 t/m 2013 (onderzoeksvraag 7)

7. Hoe verhouden de onderzoeksuitkomsten zich tot die van het in 2015 uitgevoerde onderzoek ‘Discriminatiezaken in de strafrechtketen’?

De vergelijking van de situatie in de jaren 2015 t/m 2018 (huidige onderzoek) met die van 2010 t/m 2013 (onderzoek uit 2015) is gemaakt op vijf aspecten, te weten: het selectieproces bij de politie; de instroom bij het Openbaar Ministerie; de registratie bij het Openbaar Ministerie; het meewegen

van discriminatieaspect in de strafeis en het oordeel van de rechter. Op vier van de vijf aspecten zijn er positieve veranderingen waar te nemen. Het selectieproces bij de politie is transparanter en meer eenduidig geworden. De instroom bij het Openbaar Ministerie is verbeterd en er is een classificatie voor commune delicten met een discriminatieaspect ingevoerd, hetgeen vermoedelijk heeft geleid tot het vaker meewegen van het discriminatieaspect bij de strafeis. De houding van de rechter ten aanzien van het al dan niet honoreren van een strafverzwaring voor een discriminatieaspect lijkt daarentegen niet te zijn veranderd. De slotsom moet luiden dat er positieve veranderingen zijn waar te nemen, maar ook dat er nog volop ruimte is voor verdere verbeteringen, waarover hieronder meer.

6.6 Effect van beleidsintensiveringen (onderzoeksvraag 8)

8. In welke mate hebben de beleidsintensiveringen in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie – dat wil zeggen de invoering van de CODIS-registratie en scholing/bewustwording door het LECD – bijgedragen aan het beter registreren van het discriminatieaspect, het toepassen van een discriminatieaspect bij de strafeis, in het requisitoir en bij de straftoemeting, alsmede aan de inzichtelijkheid daarvan?

De invoering van de maatschappelijke classificatie discriminatie in 2014 heeft er voor gezorgd dat commune delicten met een discriminatieaspect beter zichtbaar zijn geworden. In de jaarlijkse 'Cijfers in Beeld'-rapportage van het LECD wordt voortaan ook aandacht besteed aan commune delicten met een discriminatieaspect en ook in de nieuwe Aanwijzing discriminatie wordt hieraan volop aandacht besteed. Het LECD staat collega's in het land met raad en daad bij. Er is echter ook het nodige te wensen op dit punt. Voor de discriminatieofficieren bij de parketten is de discriminatieportefeuille een taakaccent waar geen werktijd voor wordt vrijgemaakt, zoals dat overigens ook geldt voor andere portefeuilles. Daarnaast hebben deze officieren nauwelijks zicht op de zaken die van de politieoverzichten instromen bij het Openbaar Ministerie. En bovendien wordt er onvoldoende op toegezien of de classificatie Discriminatie wordt meegegeven in GPS. Verder hebben de discriminatieofficieren geen systematisch zicht op de afdoening van discriminatiezaken in hun arrondissement. Ten aanzien van het LECD geldt dat dit onderdeel van de OM-organisatie wegens capaciteitsgebrek op sommige momenten aanwijsbaar in gebreke is gebleven; dit geldt in elk geval waar het de scholing van nieuwe discriminatieofficieren betreft.

6.7 Mogelijke verdere beleidsintensiveringen (onderzoeksvraag 9)

9. In hoeverre is er aanleiding om het meewegen van een discriminatieaspect door politie, Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht (verder) te intensiveren? Zo ja, welke beleidsintensiveringen zijn dan denkbaar?

De invoering van de maatschappelijke classificatie Discriminatie in de registratiesystemen van het Openbaar Ministerie heeft er voor gezorgd dat commune delicten met een discriminatieaspect zichtbaar worden voor beleidsmatige doeleinden. Het blijkt dan dat er een groot gat gaapt tussen het aantal zaken op de discriminatieoverzichten van de politie en de feiten die bij het Openbaar Ministerie de classificatie Discriminatie krijgen. Dit gegeven zou een belangrijke reden kunnen vormen voor een verdere aanscherping van het beleid. Hierbij denken we aan aspecten die spelen bij de onderstaande vier punten.

1. **Definitie van commune delicten met een discriminatieaspect**
   Er is een verschil van opvatting tussen de discriminatie-experts van het LECD en degenen die in praktijk deze zaken afhandelen; parketsecretarissen en (assistent) officieren van justitie over wat een CODIS-feit is. Veel incidenten op de politieoverzichten hebben betrekking op wat we gemakshalve het 'homoschelden' noemen. Het verschil van opvatting zit in de vraag of het schelden met het woord homo of andere termen die vallen onder artikel 137c Sr gezien moet worden als een algemeen scheldwoord of als een discriminatieaspect. Veel misverstanden kunnen worden voorkomen als hier betere overeenstemming over is. Het lijkt ons daarnaast van belang om deze discussie af te stemmen met vertegenwoordigers van de rechtbanken.

   Het onderzoek laat zien dat een CODIS-feit op drie manieren kan worden gedefinieerd, waarbij de eerste definitie (onder a) het smalste is, terwijl de laatste definitie (onder c) het breedst is. Het onderzoek wijst tevens uit dat de definitie onder b momenteel de meeste steun heeft onder officieren van justitie en rechters.

   d) Er is sprake van een CODIS-feit als het discriminatieaspect (een onderdeel is van) het motief is om het delict te plegen. Bijvoorbeeld racistisch of homofoob geweld.
   e) Er is sprake van een CODIS-feit als het discriminatieaspect (een onderdeel is van) het motief is om het delict te plegen (zoals bij a), maar ook als een discriminatiegrond vallend onder artikel 137c Sr *specifiek* wordt gebruikt om het slachtoffer *gericht* te kwetsen.
   f) Er is sprake van een CODIS-feit als het discriminatieaspect (een onderdeel is van) het motief is om het delict te plegen (zoals bij a), maar ook als een discriminatiegrond vallend onder artikel 137c Sr *algemeen* wordt gebruikt om het slachtoffer te kwetsen.

2. **Zaakselectie bij de politie**
   Het is de politie tot nu toe onvoldoende gelukt om alle zaken met een discriminatieaspect te ontsluiten. Er zijn recentelijk initiatieven in gang gezet om met behulp van Analytic Data Science een zelflerend systeem te ontwikkelen, maar dat lijkt waar het de werkzaamheid in de praktijk betreft vooralsnog toekomstmuziek. Een juiste zaakselectie bij de politie is – mede in het licht van de onder het eerste punt genoemde definitie – van belang om discriminatiezaken door de strafrechtketen heen te kunnen volgen..

3. **Koppelen van discriminatieoverzichten met OM-administratie**
   De Nationale Politie maakt overzichten en stuurt deze overzichten naar de eenheden en ketenpartners. Een aantal zaken wordt in het RDO besproken, maar er wordt geen link gemaakt met de administratie van het Openbaar Ministerie. Het ligt voor de hand om deze koppeling wel te maken. Dit veronderstelt echter dat er meer overeenstemming is over de vraag wat een commuun delict met een discriminatieaspect nu precies behelst (zie punt 1). Hiermee zou het probleem dat de parketsecretaris die de zaak invoert zich onvoldoende bewust is van een mogelijk discriminatieaspect deels oplossen. Deels, omdat zaken die door de ZSM-tafel worden afgedaan, vermoedelijk al zijn ingestroomd bij het OM, voordat de zaken op de politie-discriminatieoverzichten staan. Deze overzichten komen immers pas tot stand na het draaien van de query's en de definitieve handmatige controle van deze automatisch geselecteerde zaken door de materiedeskundige.

4. **Invulling van het taakaccent discriminatie**
   De discriminatieofficier/secretaris kan serieuzer invulling geven aan dit taakaccent en collega's aanspreken en attenderen op het discriminatieaspect bij commune delicten door het taakaccent discriminatie niet slechts op papier aan een officier en/of secretaris toe te kennen, maar daar ook daadwerkelijk een aantal vrijgestelde uren/dagen aan te koppelen.

De onderzoeksvraag heeft ook betrekking op de rechterlijke macht. Het is natuurlijk zo dat de rechter onafhankelijk is en dat daarom geen beleidsintensiveringen kunnen worden opgelegd door de minister. Dit gezegd hebbende, is het opvallend dat discriminatie tot op heden niet is opgenomen als strafverzwarende omstandigheid in de oriëntatiepunten van het LOVS. We zien overigens wel dat rechters tot op zekere hoogte de eis van de officier van justitie volgen als er om strafverzwaring wordt gevraagd vanwege een discriminatieaspect. Als discriminatie wel in de oriëntatiepunten zou zijn opgenomen, zorgt dit er vermoedelijk voor dat de rechter meer houvast heeft bij het beoordelen en het meewegen van dit aspect. Idealiter is er overeenstemming in de gehele strafrechtketen (politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht) over de vraag wanneer er sprake is van een discriminatieaspect.

Tot slot zijn de geïnterviewde officieren van justitie en rechters gevraagd naar de mogelijke voor- en nadelen van een wettelijke verzwaringsgrond van een discriminatieaspect bij commune delicten. Door de geïnterviewde officieren van justitie worden als voordelen onder andere genoemd het opbouwen van jurisprudentie en een groter bewustzijn dat een discriminatieaspect als strafverzwarend kan worden aangemerkt. Als nadeel wordt naar voren gebracht dat het de handelingsvrijheid van rechters beknot. De geïnterviewde rechters wijzen deels op dezelfde voor- en nadelen als de officieren. Het rechtsvergelijkend onderzoek naar een mogelijke wettelijke verankering van het discriminatieaspect dat parallel aan ons onderzoek wordt verricht, geeft naar verwachting meer informatie die kan worden betrokken bij de beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid hiervan.

Summary

DISCRIMINATORY ASPECT AS AGGREVATED CIRCUMSTANCE

Figures and experiences

The Minister of Justice and Security promised to submit a study to Parliament to what extent the policy intensifications of recent years have contributed to the proper application of the policy for aggravation for offenses with a discriminatory aspect. It will also be examined whether other policy intensifications are conceivable to improve the current working method.

Articles 137c to 137g and Article 429quater of the Criminal Code criminalize the basic forms of discrimination, namely insulting in public because of race, religion, belief, sexual orientation or disability (Article 137c), inciting hate, discrimination or violence (art. 137d) to make public, send and disseminate statements that offend a group of people; this also includes objects such as books, magazines, images and image and sound carriers that offend people (art. 137e); participating in and supporting discriminatory activities (art. 137f) and professional discrimination (art. 137g and 429quater). However, we also have so-called common offenses with a discrimination aspect. This form of discrimination is not anchored as such in criminal law, but may play a role as a motive or reason for a criminal offense. Specific attention is, however, drawn to these offenses in policy rules of the Public Prosecution Service. In the current Discrimination Instruction (2018A009), common offenses with a discrimination aspect - abbreviated to CODIS facts - are described as follows:

> This concerns, for example, crimes such as assault, public violence, simple insult, threat, sedition, vandalism, arson or manslaughter in which a discrimination aspect under article 137c Criminal Code has been used as a motive or reason, or has been used to commit the offense more penetratingly. Even if the discrimination aspect lies in a gender identity that does not suit the birth gender, this is considered a criminal offense with a discrimination aspect.

The aim of the study is to examine to what extent policy intensifications in the legal approach to discrimination since 2015 have contributed to the more intensive inclusion of a discrimination aspect in the criminal charges and sentencing and the transparency thereof. The results of the study will examine to what extent there is reason to include a discrimination aspect as an aggravating circumstance in law.

We first briefly present the research methods used, namely: desk research, registry research, interviews and attending court hearings.

> **Desk research**. In particular, use was made of the annual publications of the police and the Public Prosecution Service in the field of discrimination. In addition, 63 verdicts published on www.rechtspraak.nl have been studied.
> **Registry research**. The police discrimination case overviews for the years 2017 and 2018 have been linked to data from the Public Prosecutor's Office and the Judiciary by using the

official report number. In this way, it has been investigated which cases of the discrimination reports from the police are labeled as specific discrimination offenses or CODIS offenses by the Public Prosecution Service. The Public Prosecution Service has also made a datafile of all incoming discrimination offenses (specific and CODIS) available.

Interviews. Two interviews were conducted with the police and eleven with (assistant) prosecutors, working for eight out of ten District Prosecutors. Finally, six judges working at five courts were interviewed. The interviews were held partly face-to-face and partly by telephone.

Attending court hearings. We attended nine court hearings. These sessions took place in Dordrecht (two sessions), Rotterdam (three sessions), The Hague (two sessions), Haarlem and Amsterdam. The hearing in Amsterdam has been a hearing of a Full Court; in other cases it concerns courts with one judge (a so-called police judge).

Part of the criminal discrimination reported to the police is recognizable in the Police Registration System. The police additionally search their registration system for keywords based on queries and these overviews are manually cleaned by experts. However, some of the cases with a (possible) discrimination aspect are not captured by the queries, so we do not see them in the discrimination case overview of the police. In principle, cases in which one or more suspects have come into the picture are sent to the Public Prosecution Service. However, the "discrimination label" of the police does not play a role in awarding the classification Discrimination by the Public Prosecution Service. At the other hand, a case that has not been picked up by police queries can be registered with the Discrimination Classification at the Public Prosecutor's Office.

Specific discrimination

How many specific cases of discrimination are registered with the police cannot be determined, because the nature of the police administration does not allow us to distinguish between specific cases of discrimination and CODIS cases. We do know how many specific discrimination offences are registered at the Public Prosecution Service in the years 2015 to 2018. A total of 532 specific discrimination offenses entered in the period 2015 to 2018, with a distribution over these four years as follows: 142, 163, 144 and 83 offenses. Specific discrimination offenses mainly concern group insult (Art. 137c Sr). In the years 2015 to 2018, approximately 80 percent of the registered specific discrimination offenses was registered under this article. About half of the specific discrimination offenses are sent to court by the Public Prosecution Service in the period from 2015 to 2018. The distribution fluctuates per year.

CODIS offenses

How many CODIS cases are registered with the police cannot be determined for the same reason as mentioned in the specific discrimination cases. A total of 901 CODIS offenses were registered by the Public Prosecution Service in the period from 2015 to 2018, with a respective breakdown per year as follows: 168, 232, 189 and 312 facts. CODIS offenses usually concerns an insult (Article 266/267 of the Criminal Code), as well as threats, violence and vandalism.

Not registered as a CODIS-offense at the Public Prosecution Service

There are many cases of the discrimination case overview of the police that do not receive the classification Discrimination from the Public Prosecution Service. The registry research shows that about 5 percent of inflowed offenses (after filtering out the specific discrimination offenses) that appear on the police discrimination overview, are registered as a CODIS-offense at the Public Prosecutor's Office.

There are two main explanations for this major difference. On the one hand, there are considerable differences in opinion about what should now be seen as a CODIS-offense. On the other hand, registration with the Public Prosecution Service leaves much to be desired. Besides the difference of opinion about what constitutes a CODIS-offense, there is also regularly no Discrimination classification given in the system.

The settlement of CODIS-offenses and the consideration of the discrimination aspect

In our research, we followed 3,540 suspects who were sent to the Public Prosecution Service for a case that appears on the police's discrimination case overview. Of these, 190 suspects (5.4 percent) were registered with the Public Prosecution Service for one or more CODIS-offenses. In addition, 95 suspects (2.7 percent) were registered for one or more specific discrimination offenses. And there are twelve suspects (0.3 percent) registered for both CODIS and specific discrimination offenses and finally, most suspects, namely 3,243 (91.6 percent), are registered with the Public Prosecution Service without the label Discrimination even though the offenses of these suspect do have the label Discrimination on the police case overview.

Settlement of CODIS facts

The 190 suspects are suspected of 233 CODIS-offenses. The settlement of nine facts is still unknown. A quarter of the facts have been dismissed, mostly due to a lack of evidence. Of the other facts, 14 percent were settled at first instance with punishment by the public prosecutor (24 facts), but seven facts were opposed and the case was still brought to court. A large majority of the CODIS-offenses have been brought before the courts. If we disregard the dismissed cases, 83 percent of the CODIS-offenses are brought to court by the Public Prosecution Service.

In the interviews, the public prosecutors indicate that a case will be brought to court if it is a (relatively) serious case. The attitude of the suspect (confess or not) and the victim (willing or not to have mediation) also play a role. Some officers also cite efficiency as a reason; punishment by the public prosecutor relieve the police judge. Finally, attention is also drawn to the public interest. If it is important to send a signal that such behavior is not tolerated, then going to court is obvious because of the public nature of a court hearing.

Discrimination aspect and the sentence

The public prosecutors indicate in the interviews that many elements play a role in determining the sentence and that the aspect of discrimination is one of them. If a case has been designated as a

CODIS-offense, the discrimination aspect is also mentioned by the prosecutor and the aspect is taken into account in the demanded sentence. However, it is not the case that multiple aggravating circumstances are added together indiscriminately, because that would in many cases lead to a disproportionate sentence that the judge will not agree with. In their demanded sentence, officers often anticipate what they expect the judge to consider fair.

If a case is not registered as a CODIS-offense with the Public Prosecution Service, but does appear on the police's case overview of discrimination, sometimes the discrimination aspect in the demanded sentence is sometimes taken into account; this "sometimes yes and sometimes no" is not easy to quantify. We have found 56 judgments on rechtspraak.nl of cases that appear on the police overview. In thirteen of these 56 judgments the discrimination aspect is mentioned (23 percent) and in six of these judgments (11 percent), the discrimination aspect is taken into account in the sentence. If these cases are representative of all cases that are on police overviews, but that are not assigned a CODIS qualification by the Public Prosecution Service, then in about 10 percent of those cases the discrimination aspect would be taken into account in the sentence. It is doubtful, however, whether these cases are representative of all cases, as the judgments relate to Full Court, while the majority of cases are brought before a police judge.

Sentencing policy of judges

Just as many elements play a role in the demanded sentence of the public prosecutor, it also applies in determining the sentence by the judge that various aspects play a role, and that the final punishment is not a straightforward sum. In the police overviews of discrimination cases, many cases relate to discriminatory insults. Most prosecutors believe that insults in terms of "filthy gay" should be seen as a form of insult, but they do not attach any discrimination aspect to it. And, this is in line with how the judges view this. In general, they believe that "gay shouting" is seldom a reason for an increased sentence. It is important for judges whether the words gay, Jew or black are used as general insult or whether these words are deliberately chosen to hurt the victim even more. Consciously racist insult is seen as more offensive by judges than gay insults, because skin color is a visible characteristic. Some of the judges interviewed also indicate that the intensity of the insult is important, but that this is not directly related to the use of discriminatory insults.

Discrimination aspect taken into account and the sentencing practice for CODIS-offenses

In total, the verdict of thirteen suspects (in eight lawsuits) of CODIS-offenses is studied. In all these cases, the public prosecutor has mentioned the aspect of discrimination in court and has been considered in the sentence. Where this is made explicit, an increase of 50 to 100 percent is required. In one of the cases, the judge is of the opinion that although the incident has been a nasty experience for the victim and that the statements of the suspects point to a discriminatory nature of the violence, it is not proven that such a *motive* was also the reason for the incident. Therefore, the court does not include the discrimination aspect as an aggravating element in the judgment. In all other cases, the judge does agree with the officer's position that there is a discrimination aspect.

We have not been able to determine how the judge ultimately weighs up the discrimination aspect in the sentencing. And it is probably not possible to determine this either, because the final punishment is not a mathematical sum. We can, however, see to what extent the verdict corresponds to the officer's demanded sentence. In two out of eight cases, the judge fully follows the officer's demand. In two cases, the judge follows the officer's demand for non-prison terms. The judge punishes a little milder with prison sentences. In four out of eight cases, the judge punishes more leniently compared to the officer's demand.

The final conclusion is that the discrimination aspect in CODIS-offenses is mentioned in court and is taken into account. In most cases, the judge agrees that there is a discrimination aspect. The judge regularly punishes milder than what the officer demands. We have not been able to determine to what extent this can be attributed to milder weighting of the discrimination aspect.

Effect of policy intensifications

The introduction of the classification Discrimination in 2014 has ensured that CODIS-offenses have become more visible. In the annual report of LECD (Expert Center Discrimination of the Public Prosecution Service), attention is now also paid to CODIS-offenses, and the new Discrimination Instruction also devotes considerable attention to this. The LECD assists colleagues in the country with advice and assistance. However, there is still a lot to be desired on this point. For the discrimination officers at the public prosecutor's offices, the discrimination portfolio is a task accent for which no working time is allocated, as is also the case for other portfolios. In addition, these officers have little insight into the cases that are sent from the police overviews to the Public Prosecution Service. Moreover, it is not sufficiently monitored whether the classification Discrimination is included in GPS (Registration System of the Public Prosecution Service) . Furthermore, the discrimination officers have no systematic insight into the settlement of discrimination cases in their district. With regard to the LECD, this part of the Public Prosecution Service organization has demonstrably failed at sometimes due to a lack of capacity; this is certainly the case where the training of new discrimination officers is concerned.

Possible further policy intensifications

The introduction of the classification Discrimination in the registration systems of the Public Prosecution Service has ensured that common offenses with a discrimination aspect become visible for policy purposes. It then appears that there is a big gap between the number of cases on the discrimination overview of the police and the offenses that are classified as discrimination at the Public Prosecution Service. This could be an important reason for further tightening of the policy. We are thinking here of aspects that play a role in the four points below.

1. Definition of CODIS-offenses
2. Case selection by the police
3. Linking discrimination overviews of the police to the administration of the Public Prosecution Service

4. Completion of the discrimination portfolio

It is, of course, true that the judge is independent and that therefore no policy intensifications are imposed by the minister. Having said this, it is striking that discrimination has so far not been included as an aggravating circumstance in the so-called LOVS guidelines for judges. We do see, however, that judges to a certain extent follow the prosecution's demand when an aggravated sentence is requested because of a discrimination aspect. If discrimination were included in the guidelines, this would probably provide the judge with more guidance in assessing and taking this aspect into account. Ideally, there should be agreement across the criminal justice system (police, prosecution and judiciary) as to when there is a discrimination aspect.

Finally, the interviewed prosecutors and judges were asked about the possible advantages and disadvantages of a legal aggravation ground for a discrimination aspect in penal law offenses. The benefits mentioned by the interviewed prosecutors include the building up of case law and a greater awareness that a discrimination aspect can be regarded as aggravating. The disadvantage is that it curtails the freedom of action of judges. The judges interviewed partly point to the same advantages and disadvantages as the officers. The comparative legal research of a possible legal anchoring of the discrimination aspect that is being conducted in parallel to our research, is expected to provide more information that can be involved in answering the question of its desirability.

Geraadpleegde literatuur

Abels, D., Benschop, A., Blom, T., Coster van Voorhout, J., Korf, D.J., Liebregts, N., Vriend, K. (2018). *Evaluatie Wet OM-afdoening*. WODC/ Universiteit van Amsterdam, Bonger Reeks nr. 34.

Andriessen, I. (2017). *Discriminatie herkennen, benoemen en melden*. Den Haag: SCP.

Andriessen I., Fernee H. & Wittebrood, K. (2014). *Meldingen van discriminatie in Nederland*. Den Haag: SCP.

Bosmans, M. & Pemberton, A. (2012). *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: een replicatie studie*. Universiteit van Tilburg, INTERVICT.

Brants C., Kool, R. & Ringnalda, A. (2007). *Strafbare discriminatie*. Den Haag: WODC

Grijsen, C. (2013). *De handhaving van discriminatiewetgeving in de politiepraktijk* (proefschrift). Den Haag: Boom Lemma.

Kruize, P & Gruter, P. (2015). *Discriminatie: van aangifte tot vervolging – De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen*. WODC/ Ateno

Lodewijks, I.A.J., Laxminarayan, M.S., Van der Aa, S. & Pemberton, A. (2010). *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers*. Universiteit van Tilburg, INTERVICT.

Otte, R. (2017). *Het proces: Strafrecht in de praktijk*. Amsterdam: Boom.

Ridder, J. de, Emans, B.J.M., Hoving, R.A. en Krol, E., Struiksma, N. (2018). *Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen*. RUG: ProFacto.

Salet, R. & Terpstra, J. (2017). *Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*. Politie en Wetenschap/ Radboud Universiteit.

Van der Aa, S., Van der Vorm, B., Pemberton, A., Van Kesteren, J.N. & Letschert, R.M. (2008). Evaluatie strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers. Universiteit van Tilburg, INTERVICT.

Publicaties LECD

Cijfers in beeld. Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie. Publicaties uit 2015, 2016, 2017 en 2018.

Publicaties Politie (met ADV's)

Discriminatiecijfers. Rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland. Publicaties uit 2015, 2016, 2017 en 2018.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 442

Aanwijzingen/instructies

Aanwijzing discriminatie geldig van 2007 t/m 2018

Aanwijzing discriminatie geldig vanaf 2019 (2018A009)

Aanwijzing sepotgronden

Aanwijzing strafvordering

Instructie screening discriminatie

Oriëntatiepunten en afspraken LOVS

Richtlijnen voor strafvordering

Geraadpleegde websites

Rechtspraak.nl
Politie.nl
Halt.nl
OM.nl
OM-zitting.com
Wikistatistiek.amc.nl
Politie-verhoor.nl
Nos.nl
Magazines.openbaarministerie.nl
Wetten.overheid.nl
Discriminatie.nl

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Em. Prof. Dr. Mr. L.M. (Martin) Moerings

Leden

Mr. W.M. (Willemien) de Jongste	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Dr. Mr. J.M.W. (Joep) Lindeman	Universiteit Utrecht Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen
Dr. J. (Jochem) Tolsma	Radboud Universiteit Faculteit der Sociale Wetenschappen
Drs. B.T. (Bastiaan) Winkel-Boer	Ministerie van Justitie en Veiligheid Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Bijlage 2 Variabelen gekoppeld bestand

Variabelen afkomstig van de politie

1. Politie-eenheid
2. Basisteam
3. Plaats
4. Registratienummer (BVH-nummer)
5. Pleegdatum
6. Datum kennisname
7. Afhandeldatum
8. Datum OM
9. Discriminatievorm
10. Discriminatiegrond
11. Sub-discriminatiegrond
12. Werk gerelateerd
13. Publieke taak
14. Locatie gebeurtenis
15. Samenvatting

Variabelen afkomstig van het OM

16. Parketnummer
17. Datum instroom OM
18. Datum afdoening OM
19. Datum rechtszitting
20. Wetsartikel(en)
21. Maatschappelijke classificatie(s)
22. Afdoening (type)
23. Sepotcode
24. Boete in euro's
25. Taakstraf in dagen
26. Werkstraf in dagen
27. Voorwaardelijke gevangenisstraf in dagen
28. Onvoorwaardelijke gevangenisstraf in dagen
29. Bij dagvaarden: enkel of meervoudige kamer
30. Hoger beroep aangetekend door verdachte (ja/nee)
31. Hoger beroep aangetekend door OM (ja/nee)

Bijlage 3 Respondenten interviews

Politie

1. Landelijk Projectleider aanpak discriminatie
2. Materiedeskundige discriminatie (screent Rotterdam en Limburg)

Openbaar Ministerie

1. Officier van justitie bij het arrondissementsparket Rotterdam (portefeuille discriminatie)
2. Assistent officier van justitie bij het arrondissementsparket Limburg (portefeuille discriminatie)
3. Officier van justitie bij het arrondissementsparket Amsterdam (hoofd LECD)
4. Officier van justitie bij het arrondissementsparket Noord-Holland (portefeuille discriminatie)
5. Officier van justitie bij het arrondissementsparket Oost-Nederland (portefeuille discriminatie)
6. Officier van justitie bij het arrondissementsparket Midden-Nederland (portefeuille discriminatie)
7. Assistent officier van justitie bij het arrondissementsparket Amsterdam (portefeuille discriminatie)
8. Officier van justitie bij het arrondissementsparket Oost-Brabant (portefeuille discriminatie)
9. Parketsecretaris bij het arrondissementsparket Oost-Brabant (portefeuille discriminatie)
10. Assistent officier van justitie bij het arrondissementsparket Midden-Nederland
11. Officier van justitie bij het arrondissementsparket Noord-Nederland (portefeuille discriminatie)
12. Beleidsmedewerker LECD

Rechterlijke macht

1. Rechter in het arrondissement Rotterdam
2. Rechter in het arrondissement Oost-Brabant
3. Rechter in het arrondissement Den Haag
4. Rechter in het arrondissement Amsterdam
5. Rechter in het arrondissement Amsterdam
6. Rechter in het arrondissement Midden-Nederland