

# Samenvatting

## Onderzoeksdoel en onderzoeksopzet

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

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

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

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

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

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

### **Bronnen/methoden**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **Inzichten uit de (buitenlandse) literatuur**

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

---

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

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

### **Aard, omvang en afdoening van specifieke discriminatiecriminaliteit in Nederland**

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

---

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

*Landelijk beeld voor de periode 2000-2005*

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

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

*Afdoening in vijf arrondissementen in de periode 2000-2004<sup>4</sup>*

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

In ongeveer driekwart van de gevallen volgt een veroordeling en in 15% van de zaken een vrijspraak – een algehele of een partiële voor wat het discriminatiedelict betreft.<sup>5</sup> In ongeveer 40% wordt (onder andere) een geldboete opgelegd, waarbij het om relatief lage sancties gaat: bijna 70% van de boetes bedraagt minder dan € 500.<sup>6</sup> Bijna een kwart is (gedeeltelijk) voorwaardelijk.

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

---

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

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

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

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

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

#### *Daad-, dader<sup>8</sup>- en contextkenmerken van specifieke discriminatie<sup>9</sup>*

##### *Daadkenmerken*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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



*Daderkenmerken*

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

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

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

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

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

**Aard en afdoening van commune discriminatiecriminaliteit in Nederland**

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

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

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

#### *Daad-, dader- en contextkenmerken van commune discriminatie*

##### *Daadkenmerken*

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

Ook bij commune discriminatie geldt het kenmerk racistisch. Slachtoffers worden vooral gediscrimineerd vanwege hun huidskleur (zwart/gekleurd; ruim een derde van de zaken) en hun etnische afkomst (Arabisch, Turks; een kwart van de zaken). Wordt daar godsdienst bij gerekend (in welke gevallen het vooral om de Islam ging en de grond doorgaans samenviel met ras: 22%) dan gaat het zelfs om driekwart van de gevallen. Een gering aantal zaken betrof commune discriminatie wegens een anti-semitisch of homofob motief (ieder vier zaken).

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

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

#### *Daderkenmerken*

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

---

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

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

De rest van de daderekenmerken komt echter overeen met die gevonden voor de specifieke discriminatie: het gaat vooral om Westers-autochtone, mannelijke Nederlanders, met antecedenten veelal terzake van kleine criminaliteit. Het beeld van de antecedenten wijkt niet af van dat van daders van specifieke discriminatie: driekwart van de daders van commune discriminatie heeft antecedenten. Wel hadden zij vaker een strafblad voor hetzelfde type feit, waarbij het niet steeds hoeft te gaan om een van de onderzochte delicten (openlijke geweldpleging, bedreiging met enig misdrijf of mishandeling). Maar ook wanneer dat wel het geval was kon niet worden vastgesteld of het ging om (recidive van) commune discriminatie. Geen van de daders was eerder veroordeeld wegens specifieke discriminatie. Tenslotte was ook hier geen van de verdachten opsporingsambtenaar.

#### *Ernstige commune discriminatiedelicten*

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

---

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

**(Buiten-)wettelijk kader ter afdoening van discriminatiecriminaliteit<sup>14</sup>**

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

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

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

**Opvattingen vanuit het werkveld**

Al een aantal malen is gewezen op het probleem hoe commune discriminatie te definiëren. Opgemerkt werd ook dat de specifieke discriminatie niet vrij is van dergelijke definitiekwesties, ondanks het ogenschijnlijk heldere wettelijke kader. Om nader inzicht te kunnen verwerven in de definiëring van discriminatiecriminaliteit, vooral de commune vorm, zijn scenarioconferen-

---

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

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

ties gehouden met politie (twee), openbaar ministerie (twee) en zittende magistratuur (één), ter voorbereiding waarvan individuele gesprekken met zes personen zijn gevoerd. Hoewel (nogmaals) benadrukt moet worden dat de uitkomsten daarvan de opvattingen van de deelnemers weerspiegelen en niet zonder meer als representatief voor ‘de’ politie, ‘het’ OM of ‘de’ rechterlijke macht kunnen worden beschouwd, bevestigen deze zowel elkaar als de bevindingen afkomstig uit andere bronnen.

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

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

ruimte daarvoor ontbreekt. Zowel de politie als het openbaar ministerie erkennen het gebrek aan deskundigheid binnen de eigen organisatie, maar benadrukken ook dat de werklust – in samenhang met de genoemde complexiteit van het probleem – debet is aan het gebrek aan (h)erkenning van discriminatiecriminaliteit.

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

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

### **Ten slotte**

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

---

16 Zie hoofdstuk 7, § 7.7.