

Vergaderjaar 2018–2019

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2019

In mijn brief van 12 februari 2019 over de voortgang van de kabinets-aanpak van discriminatie¹, heb ik aangekondigd dat in april 2019 de discriminatiecijfers over 2018 aan uw Kamer zouden worden toegezonden. Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, het rapport «Discriminatiecijfers in 2018»². Tevens zend ik hierbij het rapport «Cijfers in beeld 2018» van het Openbaar Ministerie (OM)³. In voorgaande jaren ging de toezending van deze cijfers gepaard met de voortgangsrapportage van de kabinetsaanpak van discriminatie. Deze voortgangsrapportage vond dit jaar eerder plaats door middel van de eerdergenoemde brief van 12 februari 2019 (Kamerstuk 30 950, nr. 161). In die brief werden de voortgang en de stand van zaken betreffende de kabinetsaanpak van discriminatie mede aan de hand van een aantal speerpunten beschreven:

- aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie;
- aanpak van discriminatie op de woningmarkt;
- strafrechtelijke aanpak van discriminatie;
- lokale aanpak van discriminatie;
- aanscherping van het wettelijk kader;
- aanpak van een aantal specifieke discriminatiegronden.

Hierover heb ik ook met uw Kamer van gedachten gewisseld tijdens het AO Discriminatie van 14 februari jongstleden. In aanvulling hierop wordt in de brief die thans voor u ligt een verbinding gelegd tussen de hierbij gepresenteerde discriminatiecijfers en de kabinetsaanpak zoals die in de brief van 12 februari is beschreven.

¹ Kamerstuk 30 950, nr. 161.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Het rapport «Discriminatiecijfers in 2018» is de vierde editie van het landelijke rapport over discriminatie, waarin de cijfers van de politie en alle gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) samen worden gepresenteerd en geanalyseerd. Omdat de (wettelijke) kaders voor de politie en voor de ADV's verschillen – strafrechtelijke discriminatie is niet hetzelfde als discriminatie op grond van de gelijkebehandelingswetgeving – verschilt ook de wijze van registratie door deze organisaties. Dit rapport presenteert de verschillende registraties op een overzichtelijke, eenduidige wijze en voorziet deze cijfers voor zo ver mogelijk van duiding. In deze analyse zijn ook de meldcijfers betrokken van twee andere officiële instanties: het meldpunt voor discriminatie op het internet (MiND) en het College voor de Rechten van de Mens. Aan de consistentie van de rapportage draagt ook bij dat nagenoeg alle ADV's gebruik maken van ADV-net, het registratie- en rapportagesysteem dat onder leiding van de landelijke vereniging van ADV's, Discriminatie.nl (de naam waaronder tegenwoordig de Landelijke Vereniging tegen Discriminatie bekendstaat), is ontwikkeld. ADV-net is sinds 1 januari 2018 in gebruik. Naast dit landelijke rapport worden negen vergelijkbare rapporten uitgebracht op regionaal niveau. De regionale rapporten worden gebruikt voor het gesprek tussen gemeenten, ADV's, politie en soms ook het OM over de aanpak van discriminatie in de gemeente of in de regio.

Ik beoog met de ontwikkeling van ADV-net en met de «multi-agency» rapportages op landelijk en op regionaal niveau te voorzien in de behoefte aan een inzichtelijke vorm van rapporteren over en analyse van de meldcijfers van discriminatie, zoals ik heb toegezegd aan mevrouw Yesilgöz-Zegerius tijdens het AO Discriminatie op 14 februari 2019⁴.

Het doel van het rapport «Discriminatiecijfers in 2018» is om een indicatie te geven van de aard en de vorm van de discriminatie die zich in 2018 in Nederland voordeed. De informatie in het rapport geeft een beeld van waar discriminatie zich voordoet, wie ermee te maken krijgt en op welke wijze de discriminatie wordt geuit, alsmede van het type incidenten waarvoor mensen de politie en de ADV's weten te vinden.

In 2018 kwamen bij de ADV's in totaal 4.320 discriminatiemeldingen binnen. De politie registreerde 3.299 discriminatie-incidenten. MiND ontving 583 meldingen over discriminerende uitingen op internet. Het College voor de Rechten van de Mens kreeg 510 verzoeken om een oordeel in 2018, en via de Front Office van het College werden 3.168 vragen over gelijke behandeling gesteld. Daarnaast registreerde de politie 1.375 meldingen van discriminatie gericht tegen een werknemer met een publieke taak, zoals politieagenten en ambulancemedewerkers.

In 2018 werd discriminatie op grond van herkomst, net als de afgelopen jaren, het vaakst gemeld, zowel bij politie als bij de ADV's. Zo betrof 43% van de meldingen bij de politie discriminatie op grond van herkomst. Bij de politie werd daarna het meest melding gemaakt van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en van antisemitisme. Bij de ADV's werd, na discriminatie op grond van herkomst, discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte het meest gemeld. Het aantal meldingen van discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte liet in 2017 een grote stijging zien. Ook in 2018 is het aantal meldingen op deze grond weer iets gestegen.

De analyse van de meldcijfers laat zien dat bepaalde vormen van discriminatie vooral worden gemeld bij de politie, en andere vormen

⁴ Kamerstuk 30 950, nr. 162.

vooral bij de ADV's. Dit sluit goed aan bij de verschillende taken en het wettelijke kader waarbinnen beide organisaties functioneren. Bij de politie wordt veel belediging met een discriminatie-aspect (scheldpartijen) gemeld: meer dan de helft van de politieregistraties ziet daar op. Bij de ADV's wordt vooral melding gemaakt van omstreden behandeling op de arbeidsmarkt (28% van de meldingen, in vergelijking met 9% bij de politie) en van discriminatie bij de collectieve voorzieningen (uitkeringen, pensioenen).

Opvallend in 2018 was de stijging van het aantal meldingen bij de ADV's van discriminatie op de woningmarkt (een stijging van 49% ten opzichte van 2017). Vermoedelijk komt die stijging voort uit de aandacht hiervoor in de media en in de politiek naar aanleiding van een onderzoek door De Groene Amsterdammer naar woningmarktdiscriminatie in maart 2018.

Een groot deel van de discriminatie-ervaringen wordt niet gemeld, ondanks grote inspanningen om de meldingsbereidheid te bevorderen en de bijstand door en vindbaarheid van de instanties waar gemeld kan worden te vergroten.⁵ Aanvullend onderzoek is daarom nodig. In 2013 onderzocht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de mate waarin verschillende groepen in Nederland discriminatie ervaren op verschillende terreinen.⁶ Dit onderzoek wordt momenteel herhaald teneinde in kaart te brengen in hoeverre dezelfde groepen nu discriminatie ervaren en hoe dat is veranderd in vergelijking met 2013. Daarnaast beoogt het SCP te begrijpen hoe het komt dat sommige mensen discriminatie intensiever ervaren dan andere, in kaart te brengen welke mechanismen leiden tot het zich meer of minder uitgesloten voelen van bepaalde groepen en te onderzoeken wat de gevolgen zijn van ervaren discriminatie. De bevindingen van het onderzoek worden eind 2019 gepubliceerd.⁷

Het gaat in het rapport «Discriminatiecijfers in 2018» om meldingen van discriminatie bij de ADV's en om meldingen en aangiften bij de politie van discriminatie-incidenten of van andere incidenten (zoals vernieling of mishandeling) met een discriminatie-aspect. Het gaat in alle registraties altijd om *mogelijke* (strafrechtelijke) discriminatie en/of een *mogelijk* discriminatie-aspect. Een geregistreerd discriminatie-incident betreft niet per definitie een strafbaar feit of een ongeoorloofd onderscheid zoals bedoeld in de gelijkebehandelingswetgeving.

De ADV's hebben een ruime taak: zij staan melders van discriminatie bij met advies en bijstand, ook als het onderwerp van de melding buiten de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving valt. De advisering en de bijstand van ADV's kan diverse vormen aannemen, waaronder een gesprek of bemiddeling met de organisatie of het bedrijf waartegen de klacht zich richt, of begeleiding van de melder als deze het College voor de Rechten van de Mens om een oordeel vraagt. De aanpak van veel ADV's is zowel gericht op het vinden van een oplossing voor de individuele melder als op de structurele aanpak van discriminatie. Het College rapporteert in zijn jaarverslagen over de verzoeken om een oordeel die het in het daaraan voorafgaande jaar heeft gekregen, al dan niet met bijstand door een ADV, en waar die verzoeken toe hebben geleid.

De door de politie geregistreerde incidenten bestaan uit meldingen en aangiften. Meldingen van discriminatie worden in eerste instantie niet

⁵ De maatregelen die het kabinet daartoe neemt, zijn beschreven in de voortgangsbrief over de kabinetsaanpak van discriminatie, Kamerstuk 30 950, nr. 161.

⁶ Ervaren discriminatie in Nederland, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014. Aanbevolen aan de Tweede Kamer op 24 januari 2014 (Kamerstuk 30 950, nr. 68).

⁷ Werkprogramma Sociaal en Cultureel Planbureau 2019, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, december 2018, blz. 47.

gedaan met het oog op een strafrechtelijke opvolging, maar om het registreren zelf en om eventuele andere interventies, zoals contact met de wijkagent, mogelijk te maken. Ook aangiften leiden niet altijd tot een strafrechtelijke opvolging. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Het is mogelijk dat er geen verdachte wordt gevonden of dat er sprake is van onvoldoende bewijs. Het kan ook zijn dat een incident bij de politie staat geregistreerd als specifiek discriminatiefeit, maar dat bij de beoordeling door het OM blijkt dat niet is voldaan aan één of meer bestanddelen van het specifieke discriminatiefeit. Bij commune feiten met een mogelijk discriminatie-aspect, die in de politiesystemen als discriminatie-incident worden aangemerkt, kan na opsporing blijken dat het discriminatie-aspect niet aannemelijk kan worden gemaakt. Een belangrijk uitgangspunt voor de afdoening van discriminatiezaken is dat strafrechtelijke middelen niet noodzakelijkerwijs de meest betekenisvolle oplossing bieden voor een slachtoffer.⁸ Daarom kan, na goedkeuring van de officier van justitie in overleg met het slachtoffer, ook een niet strafrechtelijke opvolging gegeven worden aan een discriminatie-incident, zoals een interventie door de wijkagent of de inzet van mediation. Hoe het verder gaat na de melding of aangifte bij de politie, volgt deels uit het rapport van het OM, «Cijfers in beeld 2018».

OM-cijfers

Het rapport «Cijfers in Beeld 2018» is opgesteld door het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) van het Openbaar Ministerie. Het rapport geeft onder andere een overzicht van het aantal specifieke discriminatiefeiten en commune feiten met een discriminatie-aspect (zgn. «CODIS-feiten») dat in het afgelopen jaar bij het OM is ingestroomd. Specifieke discriminatiefeiten zijn de feiten die worden ingeschreven en waar een beslissing over wordt genomen op grond van één van de discriminatieartikelen uit het Wetboek van Strafrecht (Sr). Bij de CODIS-feiten gaat het bijvoorbeeld om delicten als eenvoudige belediging, bedreiging of mishandeling waarbij een discriminatie-aspect ex artikel 137c Sr als motief of aanleiding heeft gespeeld, of gebruikt is om het delict indringender te plegen. Ook als het discriminatie-aspect is gelegen in een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht wordt dit beschouwd als een commune delict met discriminatie-aspect.

De instroom van specifieke discriminatiefeiten bij het OM is aanzienlijk gedaald ten opzichte van 2017 en de jaren daarvoor. Daar staat tegenover dat bij de CODIS-feiten juist sprake is van een sterke stijging. Bij beide stromen komt discriminatie op grond van ras het vaakst voor. In 2018 stroomden bij het OM 83 specifieke discriminatiefeiten in, behorend bij 79 verschillende zaken. Vorig jaar ging het om 144 feiten. Evenals voorgaande jaren had het merendeel van de instroom (76%) betrekking op artikel 137c Sr, de opzettelijke belediging in het openbaar van een groep mensen wegens een bepaalde grond in het discriminatieartikel. Discriminatie op grond van ras stroomde in 2018 het vaakst in (51%), gevolgd door antisemitisme (19%). Bij 15% van de gronden was de discriminatie gericht tegen iemands seksuele gerichtheid. De meeste specifieke discriminatiefeiten vonden plaats in de woonomgeving van de betrokken partijen (19%). Er is een flinke daling te zien in de categorie «sport» (van 42% naar 7%). Deze categorie was in 2017 incidenteel hoger omdat er dat jaar veel feiten voortvloeiden uit één (sport)evenement.

Daarnaast stroomden in 2018 312 CODIS-feiten in, behorend bij 187 verschillende zaken. Dat is een sterke stijging ten opzichte van 2017, toen 189 feiten instroomden. In 2018 betrof het commune feit met

⁸ Openbaar Ministerie (2019), Aanwijzing Discriminatie, 1 januari 2019.

discriminatie-aspect 132 keer de belediging van een individu (artikel 266 Sr). De meest voorkomende grond is ras (61%), gevolgd door de grond homoseksuele gerichtheid (16%). Circa 35% van alle CODIS-feiten werd gepleegd op straat of in een openbare gelegenheid. 22% van de incidenten vond plaats in de woonomgeving van de betrokken partijen. 16% van de incidenten was gericht tegen personen met een publieke functie.

Belangrijk om op te merken is dat de cijfers afhankelijk zijn van verschillende factoren. 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 dan ook niet mogelijk om vergaande conclusies uit de cijfers te trekken.

Aanpak van de uit de cijfers blijkende discriminatie

Zoals hierboven is beschreven, komt discriminatie op grond van herkomst prominent naar voren. In dat kader is het van groot belang bepaalde acties die beschreven zijn in de brief van 12 februari jongstleden (Kamerstuk 30 950, nr. 161) voortvarend ter hand te nemen. Hierbij denk ik in het bijzonder aan de aanpak van Arbeidsmarkt- en stagediscriminatie. In het Actieplan Arbeidsdiscriminatie neemt het bestrijden van discriminatie in sollicitatieprocedures een belangrijke plaats in. Een structurele verbetering van arbeidsmarktkansen van mensen met een migratieachtergrond vormt de kern van het Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Hiertoe wordt onder meer in kaart gebracht welke instrumenten effectief zijn. De cijferrapportages laten zien dat het aantal meldingen van woningmarktdiscriminatie fors is gestegen. Ook hier speelt discriminatie naar herkomst een belangrijke rol. Hierover heb ik met uw Kamer op 26 maart jongstleden van gedachten gewisseld (Handelingen II 2018/19, nr. 66, item 20). De cijfers geven aanleiding om samen met de sector sterk te blijven inzetten op de aanpak Goed verhuurderschap. Ook het tijdens dat debat besproken onderzoek door de Radboud Universiteit naar de oorzaken van woningmarktdiscriminatie zal hierbij van grote waarde zijn, net als de ervaringen die zullen worden opgedaan met de pilot in de gemeente Rotterdam.

Een andere prominente discriminatiegrond blijft handicap of chronische ziekte. In dat verband roep ik graag het Programma Onbeperkt Meedoen! in herinnering, dat uitvoering geeft aan de implementatie van het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking (Kamerstuk 24 170, nr. 177).

Ten aanzien van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid – die wederom nadrukkelijk in de cijfers naar voren komt – werd in de brief van 12 februari jongstleden een actieplan aangekondigd ter uitvoering van de motie-Sjoerdsma/Van den Hul.⁹ Op 2 april 2019 is hieraan gevolg gegeven door middel van het aanbieden aan uw Kamer van het Actieplan Veiligheid LHBTI 2019–2022 door de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Hierin is beschreven welke maatregelen het kabinet heeft genomen – en de komende jaren nog zal nemen – om de veiligheid te bevorderen van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele personen, transgender personen en intersekse personen.¹⁰

Tot slot vragen de gerapporteerde cijfers aandacht voor de aanpak van antisemitisme. Ten behoeve van een effectievere aanpak hiervan hebben

⁹ Kamerstuk 30 420, nr. 273.

¹⁰ Kamerstuk 30 420, nr. 303.

de leden Yesilgöz-Zegerius en Segers op 13 maart jongstleden een initiatiefnota ingediend.¹¹ Uw Kamer heeft daarover op 18 april aanstaande een schriftelijk overleg gepland. Dit belangrijke onderwerp komt dus op korte termijn nog nader aan de orde.

Tot slot

De cijfers in deze rapporten geven vooral informatie over de vormen van discriminatie waarvoor mensen de officiële instanties weten te vinden voor het doen van een melding of aangifte, en in welke gevallen een aangifte voldoende aanknopingspunten bevatte voor vervolging. Dit biedt ook inzicht in de vormen van discriminatie waarover geen of weinig meldingen worden geregistreerd. In beide gevallen biedt dat aanknopingspunten voor de aanpak van discriminatie en voor het verhogen van de meldingsbereidheid. Elk geval van discriminatie is er een te veel. Het belang van het melden van discriminatie én van het bestrijden ervan, kan dan ook niet vaak genoeg benadrukt worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹¹ Kamerstuk 35 164, nrs. 1–2.