

Vergaderjaar 2023–2024

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 353

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2023

Voor discriminatie is geen plaats in ons land. Cijfers over discriminatie¹, maar ook actuele gebeurtenissen en incidenten laten zien dat het tegengaan van discriminatie van onverminderd belang blijft. De aanpak om discriminatie en racisme tegen te gaan is onder andere vanuit de Rijksoverheid de afgelopen jaren versterkt. Belangrijke stappen zijn gezet met de aanstelling van de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding en de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. Vanuit verschillende disciplines en perspectieven wordt gewerkt aan het tegengaan van discriminatie. Dit gebeurt onder andere door inzet op voorlichting, bewustwording, normstelling en handhaving. Het strafrecht is in deze brede aanpak van discriminatie het sluitstuk.

Ter afdoening van de aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 83, item 15) motie van de leden Van Baarle en Belhaj² waarin wordt verzocht om een plan van aanpak ter verbetering van de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen, ga ik in deze Kamerbrief specifiek in op de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Verder geef ik een antwoord op vragen van het Kamerlid Mutluer, gesteld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het tweeminutendebat Discriminatie en Racisme op 16 maart jongstleden (Handelingen II 2022/23, nr. 62, item 8), onder andere over het in behandeling nemen van extra aangiften door het Openbaar Ministerie als de meldingsbereidheid – als gevolg van een publiekscampagne – omhoog gaat. Ten slotte geleid ik met deze brief het antwoord van de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding door aan uw Kamer op de vraag van het lid Ellian (VVD) of er voldoende wordt gedaan met geregistreerde incidenten op het gebied

¹ Uit de Veiligheidsmonitor 2021 (bijlage bij Kamerstuk 28 684, nr. 692) van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt bijvoorbeeld dat ruim een op de tien Nederlanders zich in de voorafgaande twaalf maanden gediscrimineerd heeft gevoeld. Op dit moment wordt de data verzameld voor de Veiligheidsmonitor 2023.

² Kamerstuk 30 950, nr. 305.

van antisemitisme. Deze vraag was gesteld tijdens het debat op 22 juni 2022 over de Slotwet en het Jaarverslag van 2021 (Kamerstuk 36 100 VI, nr. 17).

Voordat ik concreet op de motie, de vragen en mijn toezegging inga, hecht ik eraan de context te schetsen van strafbare discriminatie en de strafrechtelijke handhaving hiervan.

Strafbare discriminatie en strafrechtelijke handhaving

Discriminatie is op twee verschillende manieren strafbaar gesteld. Enerzijds gaat het om specifieke discriminatiefeiten in het Wetboek van Strafrecht. Dit zijn de artikelen 137c tot en met 137g en 429quater in het Wetboek van Strafrecht, waarin onder andere het opzettelijk beledigen van een groep mensen en het aanzetten tot haat, geweld en discriminatie strafbaar zijn gesteld. In 2022 zijn er 144 specifieke discriminatiefeiten ingestroomd bij het Openbaar Ministerie.

In de tweede plaats gaat het om commune strafbare feiten die in het concrete geval een discriminatieaspect hebben, zoals vastgelegd in de Aanwijzing discriminatie van het Openbaar Ministerie³ (hierna: Aanwijzing discriminatie). In 2022 zijn er 273 commune feiten met een discriminatieaspect ingestroomd bij het Openbaar Ministerie. Het gaat bij commune delicten met een discriminatieaspect om delicten zoals belediging, mishandeling, vernieling, openlijke geweldpleging, of bedreiging waarbij een discriminatieaspect als motief of aanleiding heeft gespeeld, of gebruikt is om het delict indringender te plegen. In de Aanwijzing discriminatie is vastgelegd dat dit discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid in de eis van de Officier van Justitie dient te worden betrokken. Concreet betekent dit dat bij een ingrijpend strafbaar feit met een discriminatieaspect staat voorgeschreven dat de verdachte moet worden gedagvaard en dat het uitgangspunt bij de strafeis is een strafverzwaring van 100% ten opzichte van het uitgangspunt in de richtlijn van het betreffende commune delict.^{4, 5}

De strafrechtelijke aanpak van discriminatie na een aangifte is geprioriteerd. Het uitgangspunt is dat na aangifte van discriminatie opsporingsonderzoek wordt verricht. Concreet betekent dit dat in de Aanwijzing discriminatie is vastgelegd dat bij bewijsbare en strafbare discriminatie het Openbaar Ministerie in de regel strafvervolgning in zal stellen. Gegeven is dat discriminatiezaken doorgaans in termen van het strafrecht moeilijk te bewijzen zijn, bijvoorbeeld omdat het aanwezige bewijs alleen uit de verklaring van de aangever bestaat, of bij anoniem gedane online uitingen, de verdachte moeilijk te achterhalen is. Bovendien zijn discriminatiezaken vaak complex omdat per geval moet worden afgewogen of strafrechtelijk ingrijpen is toegestaan in het licht van de grondrechten die in het geding zijn (zoals de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid).

Daarnaast kan het zijn dat een feit wel binnen de reikwijdte van het Wetboek van Strafrecht valt, maar dat de strafrechtelijke weg niet tot de best passende afdoening of bescherming zal leiden voor de aangever. In die gevallen is een strafrechtelijke respons minder snel op zijn plaats. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een situatie waarin sprake is van een specifieke relatie tussen de dader en de aangever, en bijvoorbeeld

³ Aanwijzing discriminatie, 2019.

⁴ Aanwijzing kader strafvordering voor meerderjarigen, 2019.

⁵ Dit OM-beleid is – anders dan bij het later genoemde initiatiefwetsvoorstel – niet wettelijk verankerd.

buurtbemiddeling op de lange termijn meer genoegdoening kan geven voor de aangever dan een strafrechtelijk traject. De keuze voor de best passende afdoening vindt plaats in de context van het Regionaal Discriminatie Overleg en in afstemming met de aangever.

Jaarlijks wordt door de politie en het Openbaar Ministerie inzicht gegeven in de discriminatiecijfers. De cijfers van de politie zijn onderdeel van de multi-agency rapportage, waarin naast de cijfers van de politie, ook de cijfers staan opgenomen van de antidiscriminatievoorzieningen, het College voor de Rechten van de Mens, het Meld. Online Discriminatie (voorheen Meldpunt Internetdiscriminatie)⁶, de Nationale ombudsman en de Nationale Kinderombudsman.⁷ Het Openbaar Ministerie publiceert jaarlijks hun discriminatiecijfers in het rapport Cijfers in Beeld.⁸ Op 25 april jl. heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze cijfers, mede namens mij, aan uw Kamer aangeboden.⁹

Motie van de leden Van Baarle en Belhaj

De motie van de leden Van Baarle en Belhaj¹⁰ verzoekt de regering om een plan van aanpak op te stellen ter verbetering van de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen. De motie verzoekt de regering daarin drie onderdelen mee te nemen, namelijk een herhaling van het WODC-onderzoek «De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen»; verspreiding van de kennis van de Aanwijzing discriminatie en bevordering van de toepassing daarvan; en expertisebevordering binnen alle parketten op het gebied van discriminatiezaken. Daarnaast verzoekt de motie de regering de pilot discriminatierechercheurs rond de zomer te laten starten en volgend jaar te rapporteren over de geleerde lessen en de implementatie daarvan. In deze paragraaf ga ik in op de verschillende onderdelen van de motie, en daarmee doe ik in deze brief de motie af.

– Herhaling WODC-onderzoek «De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen»

In dit onderzoek uit 2015 is de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen in kaart gebracht aan de hand van registeronderzoek, dossieronderzoek en interviews. Hierbij is zowel gekeken naar de doorstroom van specifieke discriminatiefeiten, als van commune delicten met een discriminatieaspect. In dit onderzoek is gekeken naar de doorstroom bij de drie betrokken instanties in de strafrechtketen, namelijk de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. In het onderzoek uit 2015 is onder andere geconcludeerd dat het ontbreekt aan een eenduidige definitie van commune delicten met een discriminatieaspect. Ook benoemde het onderzoek dat het in veel gevallen niet mogelijk is om vast te stellen of de rechter in de strafoplegging bij commune delicten met een discriminatieaspect rekening houdt met het discriminatieaspect. Dit heeft ermee te maken dat het Openbaar Ministerie op dit moment het discriminatieaspect aannemelijk moet maken, maar dat het discriminatieaspect geen onderdeel is van de tenlastelegging waarover de rechter oordeelt.

Bovengenoemde knelpunten worden gedeeltelijk ondervangen door het initiatiefwetsvoorstel van de leden Ellemeet en Bikker, dat strekt tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van

⁶ De naam is begin augustus jl. veranderd van Meldpunt Internetdiscriminatie (MiND) naar Meld.Online Discriminatie (MOD).

⁷ Discriminatiecijfers in 2022 (bijlage bij Kamerstuk 30 950, nr. 347). Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland.

⁸ Cijfers in beeld, 2022.

⁹ Kamerstuk 30 950, nr. 347.

¹⁰ Kamerstuk 30 950, nr. 305.

het discriminatoir aspect als wettelijke strafverzwarringsgrond. De initiatiefnemers hebben de nota naar aanleiding van het verslag op 12 juli jl. aan uw Kamer verzonden.¹¹ De invoering van het discriminatoir aspect als wettelijke strafverzwarringsgrond die het initiatiefwetsvoorstel beoogt, vraagt onder andere om meer diepgang in de analyse van meldingen en aangiften bij de politie en vereist een andere manier van registreren van commune delicten met een discriminatoir aspect en daarmee een aanpassing van de ICT-systemen bij het Openbaar Ministerie en bij de rechtspraak. Dit initiatiefwetsvoorstel kan daarnaast bijdragen aan een eenduidige definitie van commune delicten met een discriminatoir aspect. Het initiatiefwetsvoorstel bevat een evaluatiebepaling.

Vanzelfsprekend onderschrijf ik het belang van een goede doorstroom van discriminatiezaken in de strafrechtketen. In het licht van dit initiatiefwetsvoorstel dat bij uw Kamer aanhangig is en de beoogde (praktische) gevolgen van dat voorstel voor de aanpak van commune delicten met een discriminatoir aspect, acht ik het niet opportuun het gevraagde onderzoek nu al op te starten. Ik wil uw Kamer dan ook toezeggen dat indien het initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt, de doorstroom van discriminatiezaken in de strafrechtketen nadrukkelijk in de evaluatie van die wet zal worden betrokken.

- *Verspreiding van de kennis van de Aanwijzing discriminatie en bevordering van de toepassing daarvan en expertisebevordering binnen alle parketten op het gebied van discriminatiezaken*

Binnen het Openbaar Ministerie heeft ieder arrondissementsparket een discriminatieofficier van justitie, vaak geflankeerd met één of meer parketsecretarissen en/of beleidsmedewerkers. Deze officieren van justitie zijn verantwoordelijk voor de kennis en expertise van discriminatie binnen dat parket, en het afdoen van lokale discriminatiezaken. Alle officieren van justitie en secretarissen die in aanraking komen met discriminatiezaken kunnen contact opnemen met de discriminatieofficier binnen hun eigen parket. Deze discriminatieofficiërs kunnen voor ingewikkelde of regio-overschrijdende incidenten advies vragen bij het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie.

Om de expertise op het thema discriminatie te bevorderen, bestaat binnen het Openbaar Ministerie sinds 2021 een specifieke opleiding over de aanpak van discriminatie door middel van het strafrecht, die verplicht is voor alle (startende) discriminatieofficiërs en medewerkers die de discriminatieportefeuille als specialist op zich nemen. Deze opleiding staat ook open voor andere officieren van justitie en medewerkers binnen het Openbaar Ministerie. In deze opleiding komt onder andere aan bod hoe een discriminatiezaak herkend kan worden en succesvol kan worden vervolgd. Het Openbaar Ministerie zal eind dit jaar daarnaast ook een geactualiseerd handboek «Strafbare Discriminatie» uitbrengen. Met dit Handboek wordt aan medewerkers bij het Openbaar Ministerie een praktisch hulpmiddel geboden dat zij kunnen gebruiken bij het beoordelen van discriminatiezaken. De kennis en expertise die door het Openbaar Ministerie in de loop der jaren is opgebouwd, is in dit handboek bijeengebracht.

Tussen de discriminatieofficiërs en -medewerkers van de verschillende parketten vindt structureel tweemaal per jaar een uitwisseling plaats van kennis en ervaringen, op daarvoor georganiseerde dagen. Verder informeert het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie periodiek en proactief alle discriminatiemedewerkers in het land over nationale en internationale rechtsontwikkelingen, jurisprudentie en beleid.

¹¹ Kamerstuk 35 709, nr. 10.

Bij de politie levert het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie-Politie, dat in 2021 als pilot is opgezet, verschillende vormen van expertise aan de politieorganisatie. Het Expertise Centrum levert onder meer operationele ondersteuning in regionale eenheden bij de behandeling van discriminatiezaken en helpt de basisteams bij het herkennen en oppakken van meldingen en aangiftes. Het Expertise Centrum geeft duiding aan deze zaken en adviseert de eenheden, gevraagd maar ook ongevraagd. Voor een adequate herkenning en behandeling van de discriminatiezaken is een werkinstructie in ontwikkeling die dit jaar nog op het intranet van politie wordt gepubliceerd. Deze werkinstructie is mede gebaseerd op de Aanwijzing discriminatie van het Openbaar Ministerie.

– *Pilot discriminatierechercheurs*

De motie van de leden Van Baarle en Belhaj verzoekt de regering daarnaast de pilot discriminatierechercheurs rond de zomer van 2022 te laten starten en dit jaar te rapporteren over de geleerde lessen en de implementatie hiervan. Uw Kamer is in het eerste halfjaarbericht politie 2023¹² geïnformeerd over de pilot van het Expertise Centrum Aanpak Discriminatie-Politie waarin landelijke expertise wordt ontwikkeld ter versterking van de rol van de politie in de (strafrechtelijke) aanpak van discriminatie in de samenleving, en waar de discriminatierechercheurs onderdeel van zijn.

Beide expertisecentra staan in nauw contact met elkaar. Zij werken samen om de manier waarop wordt omgegaan met discriminatiezaken verder te verbeteren door werkwijzen op elkaar af te stemmen en te uniformeren en te zorgen dat in beide organisaties voldoende kennis is om de strafrechtelijke aanpak van discriminatie succesvol te laten verlopen.

Ik heb grote waardering voor de manier waarop de politie en het Openbaar Ministerie uitvoering geven aan hun taak en inspelen op de actualiteit van dit maatschappelijk belangrijke thema. Ik blijf uw Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen in de strafrechtelijke aanpak van discriminatie.

Reactie op vragen van het lid Mutluer

Het lid Mutluer stelde mij – via de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – tijdens het Tweeminutendebat Discriminatie, racisme en mensenrechten van 16 maart jongstleden de vraag «of het Openbaar Ministeries extra aangiften kan oppakken als de meldingsbereidheid omhoog gaat». Zij stelde deze vraag naar aanleiding van een motie¹³ ingediend door de leden Van Baarle en Dekker-Abdulaziz die vraagt om een publiekscampagne die de meldingsbereidheid van discriminatie en de vindbaarheid van de antidiscriminatievoorzieningen ten goede komt. Het lid Mutluer stelde mij verder de vraag of de overleggen tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de antidiscriminatievoorzieningen goed lopen, waarbij niet alleen wordt afgegaan op een zelfevaluatie.

De afspraken over de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de antidiscriminatievoorzieningen zijn vastgelegd in een convenant. Het doel van deze samenwerking is om discriminatieincidenten tijdig en op effectieve wijze op te pakken, de voortgang van discriminatiezaken te monitoren en te bewaken en slachtoffers van discriminatie zo goed mogelijk te ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten. De samenwerking komt nader tot uitdrukking binnen het Landelijk Discriminatie Overleg en de Regionale Discriminatie Overleggen.

¹² Kamerstuk 29 628, nr. 1174.

¹³ Kamerstuk 30 950, nr. 330.

Als belangrijke input voor het Regionaal Discriminatie Overleg, worden de politiesystemen continu landelijk gescreend om zicht te krijgen op de aard en omvang van discriminatie-incidenten en trends daarbinnen. Als iemand aangifte heeft gedaan zal bij een bewijsbare zaak in beginsel vervolging plaatsvinden, maar in de context van het Regionaal Discriminatie Overleg en in afstemming met de aangever kan ook worden gekeken of een buiten het strafrecht gelegen interventie mogelijk tot een duurzamere oplossing voor het slachtoffer kan leiden.

Jaarlijks wordt met de partners gekeken of de afspraken nog aansluiten bij de wensen en behoeften van de partners om goed samen te werken binnen het Regionaal Discriminatie Overleg. De laatste evaluatie van het convenant heeft plaatsgevonden in 2022 en heeft geen aanleiding gegeven tot een aanpassing van de afspraken in het convenant.

Op de vraag van het lid Mutluer of het Openbaar Ministerie extra aangiften kan oppakken als de meldingsbereidheid – als gevolg van een publiekscampagne – omhoog gaat, kan ik bevestigend antwoorden. In het huidige OM-beleid wordt de ernst van en noodzaak voor het oppakken van discriminatiezaken gezien en onderschreven. Een hogere instroom (door bv. een hogere meldingsbereidheid) van discriminatiezaken zal dat niet direct anders maken. Het huidige aantal discriminatiezaken maakt dat er naar verwachting ook niet direct een tekort zal ontstaan aan capaciteit. Dat kan uiteraard anders worden als er een veelvoud van het huidige aantal zaken instroomt in de toekomst. Ook heeft een toename in het aantal aangiften uiteraard consequenties voor de werklast van de politie. Ik blijf daarover uiteraard met de politie en het Openbaar Ministerie in gesprek.

Tijdens het debat over de Slotwet en het Jaarverslag 2021 van 22 juni 2022¹⁴ heeft de Minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer toegezegd de vraag «Doen we voldoende met de geregistreerde incidenten op het gebied van antisemitisme?» naar de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB) door te geleiden. Via deze brief geleid ik het antwoord van de NCAB door aan uw Kamer:

De NCAB constateert dat er nog effectiever opvolging gegeven kan worden aan de geregistreerde meldingen van antisemitisme. De inspanningen kunnen nog meer worden gecoördineerd en geprioriteerd om te komen tot een reële en gepercipieerde verlaging van antisemitisme in Nederland, zo blijkt uit de huidige manier van registreren door verschillende instanties en uit lopende gesprekken van de NCAB met verschillende organisaties in de strafrechtketen.

In de Nationale Strategie Antisemitismebestrijding, die in het voorjaar van 2024 aan uw Kamer zal worden verzonden, zal nader worden stilgestaan bij de meldingsbereidheid van slachtoffers van antisemitisme en de opvolging van meldingen.

Tot slot

Ik neem op deze plaats de gelegenheid om aandacht te vragen voor het feit dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 27 maart jl.¹⁵ het rapport van Berenschot aan uw Kamer heeft aangeboden, dat beoogt een antwoord te formuleren op de vraag welke organisatievorm, financieringssysteem en welk takenpakket het beste past bij de opgaven om lokaal discriminatie beter te bestrijden. De

¹⁴ Kamerstuk 36 100 VI, nr. 17.

¹⁵ Kamerstuk 30 950, nr. 335.

komende tijd zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verdere richting bepalen van het stelsel en de rol van de antidiscriminatievoorzieningen, als organisatie waar de burger zich kan melden met alle discriminatie ervaringen. Voorafgaand hieraan zal de Minister met de betrokken partijen hierover in overleg treden. Deze ontwikkeling kan niet geheel los worden gezien van de ontwikkelingen bij de politie, het Openbaar Ministerie en de andere organisaties waar discriminatie gemeld kan worden. De komende tijd wordt nauw gevolgd hoe een andere inrichting van het stelsel van de antidiscriminatievoorzieningen doorwerkt op de samenwerking tussen de verschillende partijen, waaronder op de samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie vanwege de verbinding in onder andere de Regionale Discriminatie Overleggen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius