CIJFERS IN BEELD 2022

OVERZICHT DISCRIMINATIECIJFERS OPENBAAR MINISTERIE

OPENBAAR MINISTERIE

VOORWOORD

Beste lezer van *Cijfers in Beeld 2022*,

25 jaar! Zo lang bestaat het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) van het Openbaar Ministerie, dat het rapport over de discriminatiecijfers sinds jaar en dag samenstelt. Naast de opsporingsonderzoeken die wij doen, de adviezen in discriminatiezaken die wij geven en het beleidsmatige werk, is het opstellen van dit rapport een belangrijke taak van het LECD. Door de jaren heen is het rapport bondiger en overzichtelijker geworden. Met name vanwege de wens vanuit de samenleving om beter inzicht te krijgen in de discriminatiezaken die het OM afhandelt. Vandaar dat wij in de tabellen in *Cijfers in Beeld* ook de cijfers van de afgelopen vijf jaar weergeven. En vandaar dat wij die tabellen ook toelichten en van de juiste context voorzien. Want context en samenhang vormen een rode draad bij het beoordelen van discriminatiezaken. Soms zit het verschil tussen *wel* en *niet* strafbaar juist in die context en samenhang. Dat maakt het beoordelen van discriminatiezaken ook bewerkelijk. Gelukkig geven wet, regelgeving en zowel nationale als internationale rechtspraak richting. Om de in dit rapport opgenomen tabellen in de juiste context te plaatsen, geef ik u, lezer, mee om vooral ook de tekst bij die tabellen te lezen.

Hoewel dit lastig meetbaar is, vermoeden wij dat de belangstelling voor het onderwerp discriminatie in het algemeen en de behandeling van discriminatiezaken door het OM in het bijzonder, de afgelopen 25 jaar is toegenomen. Dat is terecht, want het kan niet vaak genoeg worden gezegd: ieder mens moet zich een volwaardig burger weten en voelen en gevrijwaard blijven van discriminatoire uitlatingen en handelingen. Ook de komende 25 jaar.

Willem Nijkerk,
Officier van justitie en hoofd LECD

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord p. 2

1 Inleiding p. 4

2 Samenvatting p. 5

3 Een greep uit zaken van de parketten p. 6

4 De strafrechtelijke aanpak van discriminatie p. 8

5 De betekenis van de cijfers p. 11

6 Specifieke discriminatiefeiten p. 13

7 Codis-feiten p. 19

Bijlage p. 24

De informatie uit dit rapport mag alleen in andere rapportages en openbare stukken worden overgenomen na toestemming van het OM en nadat de openbaar te maken gegevens en de daarbij behorende tekst aan het OM is voorgelegd.

1. INLEIDING

Discriminatie is een uiting van onverdraagzaamheid tegenover bepaalde mensen en groepen vanwege hun persoonskenmerken. Het komt op verschillende manieren en op allerlei maatschappelijke terreinen tot uiting. In verschillende wetten zijn daarom regels opgenomen om de samenleving te beschermen tegen discriminatie. Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de aanpak van de vormen van discriminatie die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht.

Mensen kunnen door discriminatie ervaren dat zij niet zichzelf mogen zijn of dat zij vanwege hun persoonskenmerken worden belemmerd in hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Discriminatie kan er ook toe leiden dat groepen door anderen als minderwaardig worden gezien en zelfs dat geweld tegen hen legitiem wordt geacht. Discriminatie raakt zodoende niet alleen individuen of groepen mensen met gemeenschappelijke kenmerken, maar de gehele maatschappij. De strafrechtelijke aanpak van discriminatie is daarom een prioriteit binnen het OM, dat hiermee een duidelijk signaal afgeeft: discriminatie wordt niet getolereerd.

In de *Aanwijzing discriminatie* wordt een kader voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie gegeven.[1] In deze aanwijzing wordt onder andere bepaald dat het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD) rapporteert over de discriminatiezaken die door het OM zijn behandeld. Het OM voldoet aan deze rapportageverplichting door ieder jaar het rapport *Cijfers in Beeld* uit te brengen.

Cijfers in Beeld maakt voor de parketten en het College van procureurs-generaal inzichtelijk hoeveel discriminatiefeiten er in een jaar door het OM in behandeling zijn genomen en om wat voor feiten het gaat. Met de gegevens uit *Cijfers in Beeld* kan het OM de aanpak van discriminatie beter vormgeven. Tevens wordt met *Cijfers in Beeld* de minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd over de aanpak van strafbare discriminatie, onder andere in het kader van het verstrekken van informatie aan diverse internationale organisaties.

[1] Aanwijzing discriminatie, *Staatscourant* 2018, 68988.

2. SAMENVATTING

Het rapport *Cijfers in Beeld 2022* geeft inzicht in het aantal specifieke discriminatiefeiten[2] dat in 2022 door het OM is beoordeeld en afgedaan en in het aantal in behandeling genomen commune feiten met een discriminatieaspect (kortweg codis-feiten) van het afgelopen jaar. Specifieke discriminatiefeiten zijn de feiten die mogelijk strafbaar zijn op grond van een van de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht (Sr) die specifiek gaan over discriminatie.[3] Bij codis-feiten gaat het om artikelen die niet specifiek gaan over discriminatie, zoals eenvoudige belediging, bedreiging of mishandeling, maar waarbij wel een discriminatieaspect heeft meegespeeld.

Instroom en afdoening specifieke discriminatiefeiten

In 2022 nam het OM in totaal 144 specifieke discriminatiefeiten in behandeling. Dat zijn er 13 minder dan in 2021. De meeste feiten hadden, net als in voorgaande jaren, betrekking op de discriminatiegrond *ras* (65 feiten; 41%). De discriminatiegrond *antisemitisme* werd 61 keer geregistreerd (39%). Evenals de voorgaande jaren betrof het overgrote deel van alle ingekomen specifieke discriminatiefeiten groepsbelediging, artikel 137c Sr (100 feiten; 69%) en werden de meeste feiten bij het parket Amsterdam geregistreerd (37 feiten). De pleegplaats van de specifieke discriminatiefeiten betrof in 2022 voornamelijk de openbare ruimte (35%). Er werd door het OM over 171 specifieke discriminatiefeiten een beslissing over de afdoening genomen. Dit betreft ook feiten die voor 2022 bij het OM zijn ingestroomd.

Instroom codis-feiten

In 2022 zijn er 273 codis-feiten geregistreerd door het OM; in 2021 waren dat er 328. Net als in de voorgaande jaren was *ras* de meest voorkomende discriminatiegrond (46%), gevolgd door *hetero- en homoseksuele gerichtheid* (31%). De pleegplaats van de codis-feiten betrof voornamelijk werk (98 feiten; 36%), waarvan het in een groot deel van de gevallen ging om belediging van een ambtenaar in functie. Daarnaast werden codis-feiten vaak gepleegd in de openbare ruimte (75 feiten; 27%). Van de 273 ingestroomde feiten werd over 129 codis-feiten een afdoeningsbeslissing genomen.

[2] In Cijfers in beeld wordt gerapporteerd over feiten en niet over zaken. Zie de toelichting bij *5. De betekenis van de cijfers.*

[3] Artikel 137c, 137d, 137e, 137f, 137g en 429quater Sr.

3. EEN GREEP UIT ZAKEN VAN DE PARKETTEN



Noord-Nederland Bij het Meldpunt Overlast komt een melding binnen dat in een woning in Leeuwarden een groot hakenkruis te zien is, zichtbaar vanaf de openbare weg. Wanneer de politie ter plaatse komt, blijkt dat het gaat om een wandklok in de vorm van een hakenkruis. De verdachte is bij de politierechter op grond van artikel 137e Sr veroordeeld tot een geldboete van € 500 en de klok is in beslag genomen. De verdachte is in hoger beroep gegaan. *Parketnummer 18-085120-22*

Noord-Holland Tijdens een amateurvoetbalwedstrijd van kinderen is de vader van een van de spelers het niet eens met de beslissing van de scheidsrechter. Hierop lopen de gemoederen langs het veld hoog op, waarbij de vader naar de twee trainers van de tegenpartij roept: *"vroeger toen wij al die zwarten dood maakten ging alles beter"*. Omdat de aangevers, de getuigen en de verdachte allemaal wisselend verklaren over wat er precies zou zijn geroepen, is de zaak uiteindelijk geseponeerd wegens onvoldoende bewijs. *Parketnummer 15-145013-22*

Amsterdam Een man laat zijn hond uit, maar vlak voor zijn woning wordt de hond ziek. Een bouwvakker kijkt vanaf een stoepje toe en roept naar de man dat hij wel de troep van zijn hond moet opruimen. De bouwvakker wordt kwaad en scheldt de man uit, waarop deze begint te filmen. De situatie escaleert. De bouwvakker pakt de telefoon van de man af en scheldt hem uit voor *"flikker"*, *"vieze vuile pisnicht"* en *"teringhomo"*; ook zou de bouwvakker de aangever in zijn rug hebben getrapt. De verdachte is door de politierechter veroordeeld voor bedreiging en belediging tot een taakstraf van 40 uur. Voor mishandeling is de verdachte vrijgesproken. *Parketnummer 13-156215-22*

Oost-Nederland Een homoseksuele man in een asielzoekerscentrum wordt door een medebewoner zonder aanleiding uitgescholden voor *"homo"*. Om verdere confrontatie te vermijden, gaat de man snel naar zijn kamer en doet de deur op slot. De verdachte trapt de deur van de kamer in en er ontstaat een gevecht, waarbij de verdachte de man meermalen slaat, stompt en prikt met een pen. De politierechter heeft de verdachte voor mishandeling veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken en een taakstraf van dertig uur. *Parketnummer 08-190794-22*

Midden-Nederland Op de markt in Bunschoten loopt een aantal mensen verkleed als Zwarte Piet. Een jongen roept naar hen dat zij racistisch zijn en spuugt in hun richting. Een andere omstander pakt de jongen vervolgens bij de armen en roept: *"Waar ben jij mee bezig?"*. Zij raken hierop met elkaar in conflict, waarbij aan beide kanten klappen vallen. Na dit incident verschijnt een filmpje op internet van een man die is verkleed als Sinterklaas. In het filmpje noemt hij de jongen *"zo'n vieze smerige zwarte bloedhond, zo'n uitkeringstrekker"* en *"lelijke vieze zwarte rothond"*. Tevens zegt hij: *"wie hem ziet of wie weet waar die woont, ik wil graag dat die afgeleverd wordt op de Oranje rotonde vanavond. En je mag alles met hem doen wat je wil. Laat geen haar van hem heel."* De man uit het filmpje wordt door de politierechter veroordeeld voor opruiing en eenvoudige belediging. Hij krijgt een gevangenisstraf van drie dagen. De verdachte is in hoger beroep gegaan. *Parketnummer 16-319771-22*

Den Haag Een vrouw wacht met haar kinderwagen bij de lift in een winkelcentrum, als er twee oudere vrouwen uit de lift komen. Eén van de vrouwen zit in een scootmobiel. De vrouw met de kinderwagen stapt opzij om ruimte voor hen te maken. Hierop ontstaat een conflict tussen de drie vrouwen. De vrouw in de scootmobiel staat op en trekt de hoofddoek van de vrouw met de kinderwagen af en krabt, slaat en schopt de vrouw. De vrouw in de scootmobiel wordt ten aanzien van het aftrekken van de hoofdoek veroordeeld voor belediging en voor de overige feiten veroordeeld voor mishandeling. Zij krijgt een geldboete van € 500. De verdachte is in hoger beroep gegaan. *Parketnummer 09-272514-22*

Rotterdam In de nacht van 11 september 2021 wordt de voorgevel van het COC-kantoor in Rotterdam beklad met de teksten "RJK", "KK" en "HOMO". Het OM vervolgt twee verdachten voor vernieling in vereniging en eist een hogere straf in verband met het discriminatieaspect. Eén verdachte wordt vrijgesproken. De andere verdachte wordt veroordeeld tot een taakstraf voor de duur van 40 uur. *Parketnummer 10-009684-22 en 10-009770-22*

Zeeland-West-Brabant In de Helga Deen tuin, naast een synagoge in Tilburg, wordt begin 2022 met stoepkrijt een hakenkruis getekend. De tuin is een herdenkingsmonument voor de moord op Joodse Tilburgers tijdens de Tweede Wereldoorlog en is vernoemd naar een Joods meisje dat in kamp Vught een dagboek bijhield en uiteindelijk is omgebracht in Sobibor. De verdachte wordt vervolgd voor groepsbelediging. De politierechter heeft de verdachte vrijgesproken, omdat niet wettig en overtuigend bewezen zou kunnen worden dat het hakenkruis door de verdachte is getekend. Het OM is het niet eens met dit oordeel en is in hoger beroep gegaan. *Parketnummer 02-031872-22*

Oost-Brabant Op het treintraject van Utrecht naar Den Bosch krijgt de conducteur een melding dat er drie dronken reizigers in de trein zitten, die mogelijk in het bezit zijn van een mes. In afwachting van de politie, die de drie passagiers uit de trein zal halen, vertrekt de trein nog niet. Een conducteur op het perron ziet dat vanuit de trein een flesje bier op het perron gegooid, waarna een man vloekend de trein uitstapt. Als de conducteur hem vraagt waarom hij het bierflesje kapot heeft gegooid, zegt de man tegen de conducteur onder andere *"kankerneger"*, *"kutneger"* en *"kutzwarte"*. Ook spuugt hij de conducteur in het gezicht. De man wordt veroordeeld voor het beledigen van een persoon met een publieke taak, en krijgt een gevangenisstraf voor de duur van één week. *Parketnummer 01-111576-22*

Limburg Twee boa's zijn in Venlo aan het werk als zij een man zien die op een bankje ligt te slapen. Wanneer de man wakker wordt, zegt hij tegen de boa's dat zij zijn medicijnen moeten ophalen bij de apotheek. Een boa zegt tegen de man dat hij dit zelf moet doen. Hierop begint de man tegen de boa te schelden met de woorden: *"je bent een kutwijf"*, *"je mag de kanker krijgen. Ik hoop dat je ouders aan kanker sterven"* en *teringwijf"*. Tegen de andere boa zegt de man *"kankerneger, ga terug naar Afrika waar je vandaan bent gekomen"*, *"je lijkt op een aap"* en *"jij bent zwart en ik heb een hekel aan zwarte mensen"*. De uitingen tegen de eerste boa worden ten laste gelegd als belediging van een ambtenaar in functie, de uitingen tegen de tweede boa ook als groepsbelediging. De man is door de politierechter veroordeeld voor beide feiten (en voor de vernieling van een auto) en krijgt een taakstraf van 20 uur opgelegd. *Parketnummer 03-297458-22*



4. DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN DISCRIMINATIE

4.1 Discriminatieverbod in het Wetboek van Strafrecht

Het verbod op discriminatie is op verschillende plekken in de Nederlandse wet opgenomen; bijvoorbeeld in de Grondwet, de Algemene wet gelijke behandeling, het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht. Al deze wetten hebben een eigen werking en reikwijdte. Het OM houdt zich alleen bezig met *strafbare* discriminatie. Strafbare discriminatie kan worden onderverdeeld in twee soorten strafbare feiten: de specifieke discriminatiefeiten uit het Wetboek van Strafrecht en de commune feiten met een discriminatieaspect (kortweg codis-feiten) zoals nader omschreven in de Aanwijzing discriminatie.

Specifieke discriminatiefeiten

De specifieke discriminatiefeiten vallen onder de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht die specifiek gaan over discriminatie.[4] Dit zijn groepsbelediging (artikel 137c Sr); aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr); het verspreiden van uitingen of voorwerpen die beledigend zijn of die aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137e Sr); opzettelijke rassendiscriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf (artikel 137g Sr); het deelnemen of verlenen van steun aan discriminatie (artikel 137f Sr); en (niet opzettelijk) discrimineren in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf (artikel 429quater Sr).

In ieder specifiek discriminatieartikel is een beperkt aantal discriminatiegronden opgenomen. Discriminatiegronden zijn de kenmerken op grond waarvan iemand wordt gediscrimineerd, zoals *ras* of *godsdienst*. Er is alleen sprake van een strafbaar feit als het gaat om een discriminatiegrond die is opgenomen in het wetsartikel waaraan een feit wordt getoetst. Zo is groepsbelediging niet strafbaar als men zich beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun geslacht; in artikel 137c Sr is deze discriminatiegrond immers niet opgenomen.

De specifieke discriminatieartikelen zijn onder te verdelen in uitingsdelicten en uitsluitingsdelicten. De uitingsdelicten (artikel 137c, 137d en 137e Sr) betreffen strafbare uitingen, zoals een mondelinge uitspraak, een bericht op sociale media of een tekening op een spandoek. De uitsluitingsdelicten (artikel 137g en 429quater Sr) maken het strafbaar om onder bepaalde omstandigheden personen feitelijk uit te sluiten, zoals het niet toelaten van iemand in een horecagelegenheid vanwege zijn of haar etniciteit.

Codis-feiten

Naast de specifieke discriminatiefeiten kent het strafrecht commune feiten, zoals mishandeling, eenvoudige belediging of vernieling. Als bij dit soort feiten discriminatie een rol speelt, dan spreekt het OM van codis-feiten. Er is sprake van een codis-feit als het discriminatieaspect een rol heeft gespeeld bij het motief of de aanleiding tot het plegen van het feit, of als het is gebruikt om het delict indringender te plegen. Als bijvoorbeeld tijdens een mishandeling door de verdachte wordt gescholden met discriminerende termen zoals 'homo', dan wordt dat in het onderzoek betrokken als een mogelijk discriminatieaspect.

Er wordt alleen van een discriminatieaspect gesproken als dit te herleiden is naar een van de discriminatiegronden die worden genoemd in artikel 137c Sr. Het gaat dan om de gronden *ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid of lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap*. Uitingen die betrekking hebben op een genderidentiteit die niet correspondeert met het geboortegeslacht, wordt ook als discriminatieaspect gezien.[5]

[4] Zie voor een beschrijving van deze artikelen de bijlage. In artikel 90quater Sr is de definitie van het begrip 'discriminatie' weergegeven. Dit artikel bevat geen strafbepaling, maar is voor de volledigheid wel in de bijlage opgenomen.

[5] Die discriminatiegrond geslacht komt in artikel 137c Sr niet voor. In de Aanwijzing discriminatie is echter vastgelegd dat indien het discriminatieaspect is gelegen in een genderidentiteit die anders is dan het geboortegeslacht, het onderliggende commune feit toch wordt beschouwd als een commuun delict met een discriminatieaspect.

CASUS: UITLATINGEN IN EEN WHATSAPP-GROEP

Nadat de actiegroep Kick Out Zwarte Piet in Volendam heeft gedemonstreerd, plaatst een vrouw op Facebook een bericht met de tekst: *"Terug komen best maar dan komen jullie tussen 6 plankjes terug en dit was alleen maar een waarschuwing!!!"*. Het bericht wordt gelezen door een vrouw die opmerkt dat de schrijfster van het bericht voor een kraamzorgbedrijf werkt. Zij plaatst daarom een recensie op de website van de betreffende kraamzorg met de tekst: *"Ik vind het jammer dat u iemand in dienst heeft die onderscheid maakt tussen bepaalde kinderen en mensen. Ik maak mij hier oprecht zorgen over"*. Na het plaatsen van haar recensie wordt de vrouw een aantal dagen achter elkaar gebeld door een anoniem nummer. Als de vrouw opneemt, worden er meerdere discriminerende uitingen gedaan. Door de vrouw wordt aangifte gedaan als zij vervolgens wordt toegevoegd aan een Whatsappgroep met de naam *"Ultras Nederland"*. Binnen deze groep zijn door één verdachte meerdere afbeeldingen van hakenkruizen gedeeld. Een andere verdachte deelt afbeeldingen met de tekst *"Hoppity, niggers are property"*. Beide verdachten worden veroordeeld voor groepsbelediging. Een ander lid van de appgroep schrijft teksten als *"kk aap"* en *"kk pussy's"* en iemand deelt een afbeelding van een nazi met het hoofd van Sinterklaas die een Hitlergroet brengt. Ook deze twee verdachten worden veroordeeld, beide voor eenvoudige belediging. **AP Midden-Nederland, parketnummers Parketnr. 16-157873-22; 16-157876-22; 16-157978-22 en 16-157881-22**

Als het OM van oordeel is dat er sprake is van een codisfeit, dan moet het discriminatieaspect door de officier van justitie in het requisitoir worden benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de eis worden betrokken.[6] Een discriminatieaspect staat overigens niet in de tenlastelegging en hoeft daarom niet te worden *bewezen*; het discriminatieaspect moet wel *aannemelijk* zijn om een hogere strafeis te kunnen rechtvaardigen.

4.2 Het OM en de aanpak van strafbare discriminatie

Het OM heeft de taak om strafbare feiten op te sporen, te beoordelen en te vervolgen als deze bewijsbaar zijn. Daartoe werkt het OM nauw samen met de politie. Deze samenwerking, waarbij de officier van justitie het opsporingsonderzoek leidt, moet ervoor zorgen dat de meest passende reactie volgt op strafbare en bewezen feiten, dat recht wordt gedaan aan de slachtoffers en dat zichtbaar wordt hoe het OM op het plegen van strafbare feiten reageert.

Discriminatiezaken kunnen complex zijn vanwege de spanning tussen verschillende grondrechten, die hierbij vaak tegenover elkaar komen te staan: enerzijds de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid, anderzijds het recht om gelijkwaardig te worden behandeld. Deze grondrechten zijn ook vastgelegd in het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (EVRM). Bij de beoordeling van discriminerende uitingen moet het OM de verschillende grondrechten zorgvuldig tegen elkaar afwegen. Alleen onder bepaalde omstandigheden mogen deze vrijheden worden ingeperkt, bijvoorbeeld als er wordt aangezet tot haat of geweld.

De beleidsregels voor de opsporing en vervolging van strafbare discriminatie zijn vastgelegd in de *Aanwijzing discriminatie*. Het uitgangspunt hierbij is dat steeds moet worden bekeken of de inzet van het strafrecht de beste oplossing biedt. Het strafrecht moet in discriminatiezaken worden beschouwd als een ultimum remedium, het laatste redmiddel. Als blijkt dat in een zaak andere dan strafrechtelijke middelen passender zijn, zoals bemiddeling, dan kan strafrechtelijke inzet achterwege blijven. Het OM werkt daarom nauw samen met andere instanties. Zo hebben alle parketten periodiek overleg met de politie en antidiscriminatievoorzieningen.

[6] Aanwijzing discriminatie (2018A009)

Om strafbare discriminatie optimaal te kunnen aanpakken, bestaat binnen het OM sinds 1998 het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie (LECD). Het LECD is ondergebracht bij het parket Amsterdam en bestaat uit twee officieren van justitie, drie beleidsmedewerkers, een beleidsondersteunend medewerker en een onderzoeksjurist. Het LECD fungeert in de eerste plaats als een intern expertisecentrum, dat onder meer zorgdraagt voor een zo goed mogelijke behandeling van discriminatiezaken door het OM. Ieder parket van het OM heeft één of meerdere discriminatieportefeuillehouders. Zij zijn binnen hun parket het aanspreekpunt voor iedere medewerker die een discriminatiezaak moet beoordelen. De discriminatieportefeuillehouders kunnen bij het LECD terecht voor advies en informatie, vanaf de opsporing en het onderzoek tot aan een zitting bij de hoogste rechter. Het LECD houdt zich bezig met het opbouwen en bijhouden van expertise, signaleert actuele ontwikkelingen op het gebied van strafbare discriminatie en geeft adviezen en beoordelingskaders. Ook draagt het LECD bij aan de ontwikkeling van het landelijk OM-beleid inzake de aanpak van strafbare discriminatie. Naast de taken als expertisecentrum behandelt het LECD ook zelf Amsterdamse discriminatiezaken, van de beoordeling van een aangifte, het leiden van opsporingsonderzoeken tot het afdoen van een zaak op zitting.

5. DE BETEKENIS VAN DE CIJFERS

5.1 Totstandkoming van de cijfers

Voor het rapport *Cijfers in Beeld* maakt het OM ieder jaar een overzicht van alle ingestroomde feiten die in het afgelopen jaar bij het OM zijn geregistreerd als een specifiek discriminatiefeit of als een codis-feit. Het OM maakt ook een overzicht van de specifieke feiten waarover in 2022 een afdoeningsbeslissing is genomen. Dit jaar heeft het OM ook voor het eerst geregistreerd over hoeveel van de ingestroomde codis-feiten een afdoeningsbeslissing is genomen.

Registratie van een discriminatiefeit begint met een aangifte die door de politie wordt doorgestuurd naar het OM. Iemand die slachtoffer wordt van een discriminatie-incident, kan daarvan melding of aangifte doen bij de politie. Als het OM de aangifte van de politie ontvangt, wordt iedere verdachte in een zaak geregistreerd onder een parketnummer.

In dit rapport wordt het aantal ingestroomde *feiten* geteld, niet het aantal zaken. Zo kan één verdachte meerdere feiten hebben gepleegd, of kan er in één zaak sprake zijn van meerdere verdachten, die meerdere feiten hebben gepleegd, die alle apart worden geregistreerd. Bovendien kan één feit weer betrekking hebben op meerdere discriminatiegronden.

Het aantal ingestroomde feiten kan verschillen van het aantal feiten dat in een bepaald jaar is afgedaan, omdat het niet altijd dezelfde feiten betreft. Een feit kan immers in het ene jaar instromen en in het daaropvolgende jaar worden afgedaan.

Naast het aantal ingestroomde feiten wordt in *Cijfers in Beeld* ook gerapporteerd over de grond(en) waarop een discriminatiefeit betrekking heeft, wat de pleegplaats is en wat de achtergrond van de verdachte is, bijvoorbeeld of het een voetbalsupporter betreft.[7] De informatie hierover is verkregen door middel van dossieronderzoek. Wanneer uit het dossieronderzoek bleek dat het evident niet ging om een discriminatieaspect of –feit, is dit feit niet meegeteld in dit rapport.

5.2 Interpretatie van de instroomcijfers

In dit rapport wordt een beeld gegeven van alle discriminatiefeiten die in 2022 bij het OM zijn ingestroomd. Niet alles wat in het dagelijks leven discriminatie wordt genoemd, komt bij het OM terecht. Zoals in het hoofdstuk *De strafrechtelijke aanpak van discriminatie* is aangegeven, staat in het Wetboek van Strafrecht een beperkt aantal gedragingen beschreven dat slechts in combinatie met een beperkt aantal discriminatiegronden strafbaar is gesteld als discriminatie. Strafbare discriminatie is dan ook beperkter dan wat men doorgaans in het dagelijkse leven als discriminatie kan beschouwen.

Bovendien komt ook niet alles wat strafbaar is in beeld bij justitie, om verschillende redenen. Zo is het aannemelijk dat er niet altijd aangifte of melding wordt gedaan van (mogelijk strafbare) discriminatie.[8] Wordt er bij de politie alleen een melding gedaan, dan leidt dit in veel gevallen niet tot een zaak die door het OM in behandeling wordt genomen; met een melding wordt de politie door een burger slechts op de hoogte gesteld van een situatie. Als er aangifte wordt gedaan bij de politie, dan is het mogelijk dat er geen verdachte wordt gevonden of dat er sprake is van onvoldoende bewijs. Het kan ook zo zijn dat een incident bij de politie wordt gekwalificeerd als discriminatie, maar dat bij beoordeling door het OM blijkt dat er toch geen aanknopingspunten zijn om de zaak als zodanig te behandelen.

[7] Voor zover dat uit het dossier is op te maken.

[8] Wanneer men alle vormen van melden van discriminatie bij elkaar optelt dan blijkt dat slechts één op de vijf mensen die discriminatie meemaakten, hiervan een melding heeft gemaakt bij een vorm van gezag (het melden bij politie, antidiscriminatievoorzieningen, het College voor de Rechten van de Mens (CvRM) en het Meldpunt Internetdiscriminatie (MiND), maar ook bij andere vormen van gezag, zoals een docent, manager of ombudsman). Zie: I. Andriessen, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Sociaal Cultureel Planbureau: Den Haag, 2020.

Al deze feiten zien we niet terug in de cijfers van dit rapport, die daarom verschillen ten opzichte van de cijfers in de landelijke rapportage van de politie, waarin ook meldingen worden meegeteld. Het schema hieronder laat zien hoe de verschillende aantallen zich tot elkaar verhouden.



De cijfers in het rapport zijn afhankelijk 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 kan bijvoorbeeld voorkomen dat er tijdens een spreekkoor van een voetbalwedstrijd meerdere supporters tegelijk beledigende uitingen doen over een groep als genoemd in artikel 137c Sr. Als al deze verdachten een strafbeschikking krijgen, dan verhoogt dit de cijfers aanzienlijk. Het aantal van 144 ingestroomde specifieke discriminatiefeiten en 273 ingestroomde codis-feiten in 2022 maakt, net als voorgaande jaren, dat het statistisch niet mogelijk is om vergaande conclusies te trekken over stijgingen of dalingen in de cijfers.

In het rapport zijn alle percentages per categorie afgerond. Hierdoor kan bij optelling van afzonderlijk weergegeven percentages het totaal soms iets onder of boven de 100% uitkomen.

5.3 De rapporten van andere organisaties

In Nederland rapporteren meerdere (overheids-) organisaties op verschillende momenten over discriminatie. De politie, antidiscriminatievoorzieningen, het College voor de Rechten van de Mens en het Meldpunt Internet Discriminatie (MiND) rapporteren jaarlijks in één gezamenlijk rapport hun cijfers. Daarnaast publiceren diverse belangenorganisaties jaarlijks een rapport. Zo rapporteert het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) over antisemitische incidenten en het Transgender Netwerk Nederland (TNN) over meldingen van discriminatie van transgender personen.

Al deze organisaties hebben uiteenlopende taken en verwerken op verschillende wijzen de informatie voor hun rapporten. Dit betekent dat de cijfers in de rapporten niet met elkaar te vergelijken zijn; ook kunnen de cijfers uit de verschillende rapporten niet bij elkaar worden opgeteld.

De cijfers van 2022 hebben betrekking op de periode van 1 januari t/m 31 december 2022. Het is echter mogelijk dat op het moment dat deze gegevens uit het registratiesysteem van het OM werden gehaald, de laatste feiten van 2022 nog niet waren beoordeeld als discriminatiefeiten en daarom niet terugkomen in de cijfers van dit rapport.

6. SPECIFIEKE DISCRIMINATIEFEITEN

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het aantal specifieke discriminatiefeiten dat in 2022 in behandeling is genomen door het OM en wordt ingegaan op de aard en afdoening van deze feiten.

6.1 Totaal aantal ingestroomde specifieke feiten

Uitsplitsing per parket

In 2022 zijn er in totaal 144 nieuwe specifieke discriminatiefeiten geregistreerd bij het OM, een daling ten opzichte van voorgaande jaren.[9] De meeste feiten werden geregistreerd door parket Amsterdam (37 feiten, 26% van het totaal). Verder werden door parket Rotterdam en Midden-Nederland respectievelijk 29 en 23 feiten geregistreerd. Bij parket Den Haag is een opvallende daling van het aantal feiten ten opzichte van 2021 te zien. Dit komt doordat bij het Haagse parket in 2021 een inhaalslag is gemaakt met het afdoen van zaken die al langere tijd liepen.

Tabel 1 | Instroom specifieke discriminatiefeiten per parket

Feiten per arrondissementsparket	2018	2019	2020	2021	2022
AP Amsterdam	11	18	49	46	37
AP Noord-Holland	5	1	4	3	4
AP Midden-Nederland	8	7	17	19	23
AP Noord-Nederland	7	10	13	7	13
AP Oost-Nederland	7	18	10	8	12
AP Den Haag	16	9	8	38	10
AP Rotterdam	18	46	11	19	29
AP Limburg	4	6	20	7	3
AP Oost-Brabant	4	5	6	3	8
AP Zeeland-W-Brabant	3	3	19	7	5
Totaal	**83**	**123**	**157**	**157**	**144**

Uitsplitsing per wetsartikel

Net als de afgelopen jaren betrof het overgrote deel van deze feiten groepsbelediging (artikel 137c Sr), met 100 geregistreerde feiten 69% van het totaal. Van de overige feiten ging het in 17% van de feiten om aanzetten tot haat, geweld of discriminatie: artikel 137d Sr werd 24 keer geregistreerd. Artikel 137f Sr werd één keer geregistreerd; dit betrof een onjuiste kwalificatie van een discriminatiefeit dat werd geseponeerd.

Tabel 2 | Instroom specifieke discriminatiefeiten per wetsartikel

Instroom per wetsartikel	2018	2019	2020	2021	2022
137c	63	97	116	114	100
137d	6	12	15	28	24
137e	4	4	7	5	9
137f	0	0	5	2	1
137g	7	3	6	4	4
429quater	3	7	8	4	6
Totaal	**83**	**123**	**157**	**157**	**144**

[9] Uit het aantal ingestroomde feiten kunnen geen conclusies worden getrokken over de daadwerkelijke toe- of afname van discriminatie-gerelateerde incidenten in de samenleving.

6.2 Discriminatiegronden

In tabel 3 wordt weergegeven op welke discriminatiegronden de ingestroomde feiten betrekking hadden. Uit deze cijfers kan niet opgemaakt worden hoeveel discriminatie-*incidenten* er in 2022 waren, die betrekking hadden op een bepaalde groep. Een *incident* kan namelijk uit meerdere *feiten* bestaan en ieder strafbaar feit kan weer betrekking hebben op meerdere *discriminatiegronden*.

Een voorbeeld: een verdachte doet een uiting over homoseksuelen, die gekwalificeerd kan worden als groepsbelediging en als aanzetten tot geweld. Deze uiting is dus op basis van twee artikelen van het Wetboek van Strafrecht strafbaar en wordt daarom als twee strafbare feiten geregistreerd. Aan beide feiten wordt de discriminatiegrond *homoseksuele gerichtheid* gekoppeld, terwijl het maar één incident betreft. De registratie van een grond staat dus niet per se gelijk aan één incident.

Juridisch gezien valt discriminatie van transgender personen onder de discriminatiegrond *geslacht*.[10] In het rapport over 2020 hebben we voor het eerst apart geregistreerd wanneer het bij de grond *geslacht* ging om discriminatie op grond van een genderidentiteit die anders is dan het geboortegeslacht. In 2022 werd deze grond twee keer geregistreerd.

Antisemitisme valt juridisch gezien zowel onder de grond *ras* als *godsdienst of levensovertuiging*. Om een vertekend beeld te voorkomen, wordt deze grond apart geregistreerd.

Net als voorgaande jaren, is *ras* in 2022 de meest geregistreerde discriminatiegrond; 41% van het totaal aantal gronden. Dit is een daling ten opzichte van 2021, maar kijkend naar de percentages is deze daling niet erg groot (ras was in 2021 44% van het totaal aantal gronden).

De discriminatiegrond *antisemitisme* werd 61 keer geregistreerd (39% van het totaal). Bij *godsdienst of levensovertuiging* betrof het bij 9 van de 11 geregistreerde feiten (aanhangers van) de islam. Bij de categorie *overige gronden* ging het in 4 van de 5 gevallen om uitsluiting vanwege het niet hebben van een coronatoegangsbewijs; deze zaken zijn door het OM geseponeerd.

Tabel 3 | Geregistreerde gronden bij specifieke discriminatiefeiten

Gronden	2018		2019		2020		2021		2022	
Ras	51%	53	41%	61	57%	111	44%	82	41%	65
Godsdienst of levensovertuiging	13%	13	4%	6	13%	25	10%	18	7%	11
Hetero- of homoseksuele gerichtheid	15%	15	9%	14	6%	11	9%	16	6%	10
Geslacht	1%	1	2%	3	1%	2	1%	1	1%	1
Handicap	1%	1	3%	5	3%	6	3%	5	2%	3
Overige gronden	0%	0	1%	1	0%	0	2%	4	3%	5
Transgender personen	-	-	-	-	2%	3	1%	1	1%	2
Antisemitisme	19%	20	40%	60	19%	38	31%	58	39%	61
Totaal	**100%**	**103**	**100%**	**150**	**100%**	**196**	**100%**	**185**	**100%**	**158**

[10] Hof Leeuwarden 13 januari 1995, ECLI:NL:GHLEE:1995:AC2855.

Tabel 4 | Uitsplitsing grond ras specifieke discriminatiefeiten

Uitsplitsing ras	2018		2019		2020		2021		2022	
Zwart/Afrikaans	25%	26	18%	27	34%	59	22%	41	25%	40
Westers	1%	1	1%	1	2%	3	0%	0	0%	0
Surinaams	2%	2	0%	0	0%	0	2%	3	0%	0
Antilliaans	0%	0	0%	0	3%	5	2%	3	0%	0
Turks	1%	1	1%	2	4%	8	4%	8	3%	4
Marokkaans	8%	8	3%	5	4%	7	6%	11	4%	6
Niet-westerse achtergrond	6%	6	13%	19	10%	20	8%	15	8%	13
Overige	9%	9	5%	7	1%	1	1%	1	1%	2
Totaal	**51%**	**53**	**41**	**61**	**57%**	**111**	**44%**	**82**	**41%**	**65**

Uitsplitsing ras

In tabel 4 wordt de grond *ras* uit tabel 3 verder uitgesplitst. Van het aantal keer dat deze grond werd geregistreerd, hadden 40 registraties betrekking op de subcategorie *zwart/Afrikaans* (25% van het totaal aantal geregistreerde gronden). De subcategorie *Marokkaans* werd in 2022 zes keer geregistreerd (4% van het totaal aantal geregistreerde gronden). Bij 13 registraties van discriminatiegronden ging het om de subcategorie *niet-westerse achtergrond*. Hieronder valt discriminatie op grond van niet-westerse afkomst, voor zover het feit niet betrekking heeft op een van de andere categorieën (bijvoorbeeld Syrische of Aziatische afkomst). Bovendien vallen onder deze categorie ook situaties waarin iemand werd gediscrimineerd met algemene termen, zoals "buitenlander" of "vluchteling". Onder *overige* worden feiten geteld die niet op basis van een van de hierboven genoemde gronden gerubriceerd kunnen worden.

6.3 Pleegplaats specifieke discriminatiefeiten

Om beter inzicht te krijgen in de aard van de feiten, is onderzocht in wat voor situatie en *waar* de ingestroomde discriminatiefeiten plaatsvonden.

Soms zijn bij een feit twee categorieën van toepassing; in dat geval is er gekozen voor de categorie die het feit het meest nauwkeurig beschrijft. Bijvoorbeeld bij een politieagent die tijdens zijn werk op straat is uitgescholden, is gekozen is voor de categorie *werk* (omdat het een aangever betreft die aan het werk was toen het feit zich voltrok) in plaats van o*penbare ruimte.*

Het aantal feiten dat was gericht tegen een persoon met een publieke functie is het afgelopen jaar 12 keer geregistreerd. Bij deze feiten is als pleegplaats *werk* geregistreerd, ook als het feit bijvoorbeeld op straat werd gepleegd. De aparte registratie van feiten gericht tegen personen met een publieke functie heeft net als vorig jaar tot gevolg dat het aantal geregistreerde feiten niet vergeleken kan worden met de jaren 2018, 2019 en 2020. Omdat dit incident ook wordt geregistreerd als een feit gericht tegen een persoon met een publieke functie, is ook in deze categorie het aantal feiten niet vergelijkbaar met de rapporten van voor 2021. Ook is in tabel 5 dit aantal niet meegeteld bij het totaal aantal feiten.

Tabel 5 | Waar vinden specifieke discriminatiefeiten plaats

WAAR	2018		2019		2020		2021		2022	
Tegen personen met een publieke functie	13%	11	6%	7	8%	13	14		12	
Werk	6%	5	6%	7	7%	11	10%	16	10%	15
Onderwijs	2%	2	1%	1	3%	5	1%	2	1%	1
Sport	7%	6	38%	47	3%	5	15%	23	12%	17
Horeca	14%	12	5%	7	2%	4	0%	0	4%	6
Woonomgeving	19%	16	17%	21	15%	23	14%	22	14%	20
Openbare ruimte	16%	13	20%	25	26%	41	27%	42	35%	51
Internet	17%	14	5%	6	30%	47	21%	33	15%	22
Pers (media)	1%	1	0%	0	2%	3	0%	0	3%	5
Overige	4%	3	2%	2	3%	5	9%	14	5%	7
Onbekend	0%	0	0%	0	0%	0	3%	5	0%	0
Totaal	**100%**	**83**	**100%**	**123**	**100%**	**157**	**100%**	**157**	**100%**	**144**

De meeste feiten die door het OM in 2022 in behandeling werden genomen, vonden plaats in de openbare ruimte (51 feiten; 35%). Het ging hierbij bijvoorbeeld om incidenten die plaatsvonden op straat of in een winkel.

Feiten die plaatsvonden op het internet werden 22 keer geregistreerd, feiten die in de woonomgeving van het slachtoffer werden gepleegd werden 20 keer geregistreerd (respectievelijk 15% en 14% van het totaal aantal feiten). Bij de feiten die werden gepleegd in de woonomgeving ging het in veel gevallen om (langlopende) burenruzies.

6.4 Achtergrond verdachten

Denkbeelden of sympathieën van een verdachte kunnen een rol spelen bij de gepleegde discriminatiefeiten. Daarom is bij het dossieronderzoek onderzocht of de verdachte handelde vanuit bijvoorbeeld extreemrechtse sympathieën of dat het om een voetbalsupporter ging. Bij het merendeel van de verdachten kon geen specifieke achtergrond worden vastgesteld; deze feiten zijn niet in tabel 6 opgenomen.

Tabel 6 | Achtergrond verdachte specifieke feiten

Achtergrond verdachte	2018	2019	2020	2021	2022
Extreemrechts	3	2	9	2	9
Godsdienst/levensovertuiging	0	3	10	2	2
Politieke overtuiging	2	2	12	10	15
Door opsporingsambtenaar	0	0	5	1	2
Sport- of voetbalsupporter	6	49	5	23	28
Totaal	**11**	**56**	**41**	**38**	**56**

6.5 Afdoening specifieke discriminatiefeiten

Het OM kan in een zaak beslissen om een verdachte voor de rechter te brengen (te dagvaarden), of om een strafbeschikking of transactie aan te bieden. Het OM kan ook tot de beslissing komen om niet te vervolgen en de zaak te seponeren, al dan niet onder bepaalde voorwaarden.

Het aantal ingestroomde feiten in een jaar kan verschillen van het aantal feiten dat in dat jaar wordt afgedaan. Het gaat bovendien niet per se om dezelfde feiten; een feit kan in het ene jaar instromen en in het daaropvolgende jaar worden afgedaan.

In 2022 werd door het OM over in totaal 171 specifieke discriminatiefeiten een afdoeningsbeslissing genomen. Dit is een daling ten opzichte van 2021, toen er 196 feiten werden afgedaan. In het overgrote deel van de gevallen die in 2022 werden afgedaan, ging het om het artikel 137c Sr (69% van de afgedane zaken); 16% betrof artikel 137d Sr.

In 26% van de specifieke discriminatiefeiten waarover het OM een afdoeningsbeslissing nam in 2022, werd de verdachte gedagvaard. Dit percentage ligt lager dan in

Tabel 7 | Afdoening specifieke discriminatiefeiten per wetsartikel

OM-afdoening per wetsartikel	2018		2019		2020		2021		2022	
137c	74%	77	78%	104	75%	120	78%	137	69%	118
137d	17%	8	14%	14	8%	17	11%	35	16%	28
137e	6%	6	3%	5	6%	8	4%	7	6%	10
137f	0%	1	2%	0	1%	5	0%	5	2%	3
137g	2%	7	2%	3	7%	5	2%	7	2%	4
429quater	1%	3	1%	7	3%	8	5%	5	5%	8
Totaal	**100%**	**102**	**100%**	**133**	**100%**	**163**	**100%**	**196**	**100%**	**171**

Tabel 8 | Soort afdoeningen specifieke discriminatiefeiten

OM-afdoening	2018		2019		2020		2021		2022	
Dagvaarden	44%	45	29%	38	35%	57	32%	62	26%	45
Transactie	1%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
OM-strafbeschikking	7%	7	17%	23	9%	15	12%	24	7%	12
Voorwaardelijk sepot	6%	6	8%	10	4%	6	5%	9	4%	7
Sepot	37%	38	40%	53	51%	83	49%	97	54%	92
Oproepen ter terechtzitting n.a.v. verzet	5%	5	7%	9	1%	1	2%	4	8%	14
Overig	0%	0	0%	0	1%	1	0%	0	1%	1
Totaal	**100%**	**102**	**100%**	**133**	**100%**	**163**	**100%**	**196**	**100%**	**171**

2021, toen 32% werd gedagvaard. Het aantal sepots in 2022 is procentueel licht gestegen: 54% van de specifieke discriminatiefeiten waarover een beslissing werd genomen, is onvoorwaardelijk geseponeerd, ten opzichte van 49% in 2021. Hieronder vallen feiten waarin er bijvoorbeeld onvoldoende bewijs was, of die na beoordeling niet strafbaar bleken. Het percentage OM-strafbeschikkingen bedraagt 7%.

6.6 Uitspraken van de rechter in specifieke discriminatiefeiten

Tabel 9 geeft het aantal rechterlijke beslissingen in 2022 weer van zaken waarin een specifiek discriminatieartikel ten laste was gelegd. Het betreft uitspraken van de rechter die zien op strafzaken als geheel en dus niet altijd alleen op het specifieke discriminatiefeit. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een verdachte wordt veroordeeld voor het aanzetten tot haat (artikel 137d Sr) en het in het bezit hebben van een wapen zoals beschreven in de Wet Wapens en Munitie. Zo kan een rechtbankafdoening, naast het specifieke discriminatiefeit, ook betrekking hebben op andere, niet aan discriminatie gerelateerde delicten, die geheel los staan van het discriminatiefeit. Als een verdachte wordt vrijgesproken voor het specifieke discriminatiefeit en veroordeeld voor andere feiten, wordt dit geregistreerd als een vrijspraak.

Tabel 9 | Soort rechtbankafdoening specifieke discriminatiefeiten

Rechtbank afdoening	2018		2019		2020		2021		2022	
Veroordeling	77%	36	78%	47	83%	50	77%	46	71%	41
Vrijspraak	11%	5	12%	7	12%	7	5%	3	17%	10
OM niet ontvankelijk	0%	0	3%	2	0%	0	0%	0	2%	1
Ontslag van rechtsvervolging	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf	4%	2	3%	2	2%	1	2%	1	2%	1
Verwijzing naar ander forum	0%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Onbekend	6%	3	3%	2	3%	2	13%	8	9%	5
Totaal	**100%**	**47**	**100%**	**60**	**100%**	**60**	**100%**	**60**	**100%**	**58**

CASUS: ANTISEMITISCHE MUURSCHILDERING

In Rotterdam wordt in de nacht van 23 op 24 juli 2021 een muurschildering gemaakt waarop de voetballer Steven Berghuis werd afgebeeld met een haakneus, gekleed in een gestreept concentratiekamp-pak met een Jodenster op de borst en een keppeltje op het hoofd. Bij de muurschildering stond de tekst: *"Joden lopen altijd weg"*. Berghuis was kort daarvoor overgestapt van Feijenoord naar Ajax. Door het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) wordt hiervan aangifte gedaan. Na politieonderzoek worden vier verdachten aangehouden; van twee verdachten kan worden vastgesteld dat zij betrokken waren bij het maken van de muurschildering. Hen wordt het medeplegen van groepsbelediging tenlastegelegd. De rechtbank Rotterdam acht dit bewezen en legt beide verdachten een taakstraf op, met als bijzondere voorwaarde een bezoek aan het Nationaal Holocaust Namenmonument (rechtbank Rotterdam 12 juli 2022).

AP Rotterdam, parketnummers 10-294086-21; 10-321186-21; 10-321199-21; 10-321210-21; 10-009770-22

7. CODIS-FEITEN

Nadat het OM een zaak van de politie heeft ontvangen, wordt door een medewerker onder andere beoordeeld of er mogelijk sprake is van een discriminatieaspect. Als dat het geval is, dan krijgt de zaak bij het OM de maatschappelijke classificatie *discriminatie*. Als het tot een terechtzitting komt, dan worden dergelijke feiten door het OM als strafverzwarend beoordeeld.[11] Voor dit rapport is gekeken naar alle feiten die in 2022 bij het OM binnen zijn gekomen en waarbij deze maatschappelijk kwalificatie is geregistreerd. Feiten waarbij de maatschappelijke classificatie discriminatie niet is geregistreerd, maar waarbij er wel sprake is van een discriminatieaspect, vallen buiten beeld en kunnen niet worden meegenomen in dit rapport. In sommige gevallen bleek tijdens de analyse van de feiten dat de maatschappelijke classificatie discriminatie ten onrechte was geregistreerd. De feiten waarbij het evident ging om een administratieve fout, zijn niet meegenomen in dit rapport.

7.1. Totaal aantal ingestroomde codis-feiten

Uitsplitsing per parket

In 2022 zijn er in totaal 273 codis-feiten door het OM geregistreerd; een daling ten opzichte van 2021, toen er 328 codis-feiten werden geregistreerd.

Tabel 10 | Instroom codis-feiten per parket

Feiten per arrondissementsparket	2018	2019	2020	2021	2022
Amsterdam	77	55	68	84	82
Noord-Holland	9	5	4	6	15
Midden-Nederland	21	9	24	21	13
Noord-Nederland	41	18	10	17	9
Oost-Nederland	55	48	29	37	33
Den Haag	20	7	24	23	15
Rotterdam	40	46	46	72	57
Limburg	19	9	11	9	3
Oost-Brabant	11	9	15	22	15
Zeeland-W-Brabant	19	15	21	37	31
Totaal	**312**	**221**	**252**	**328**	**273**

Alleen bij AP Noord-Holland is in 2022 het aantal geregistreerde codis-feiten gestegen. Bij de overige parketten daalde het aantal geregistreerde codis-feiten ten opzichte van 2021. De meeste codis-feiten werden in 2022 in behandeling genomen bij parket Amsterdam (82 feiten); bij AP Rotterdam stroomden er 57 feiten in.

Uitsplitsing per strafbaar feit

In tabel 11 zijn de strafbare feiten met een discriminatie-aspect uitgesplitst. Bij de meeste codis-feiten die bij het OM terechtkomen, gaat het om eenvoudige beledigingen; artikel 266 Sr werd 184 keer geregistreerd. Behalve belediging komt ook bedreiging (artikel 285 Sr) ieder jaar vaak voor; in 2022 was dit 35 keer. Daarnaast betrof het bij de codis-feiten 19 keer een mishandeling (artikel 300 Sr) en 15 keer vernieling van een goed (artikel 350 Sr).

[11] Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003).

CASUS: BELEDIGING VAN EEN BOA

Een man staat boodschappen in zijn auto te laden op een plek waar dat niet is toegestaan. Hij wordt hierop aangesproken door een boa, die tevens opmerkt dat hij zijn winkelkarretje op de daartoe bestemde plaats moet terugzetten. Hoewel de man toezegt dit te gaan doen, rijdt hij weg als al zijn boodschappen zijn ingeladen. De boa rijdt daarom achter de man aan en spreekt de man bij zijn woning aan op zijn gedrag. De boa schakelt de politie in als de man weigert zijn legitimatiebewijs te tonen. De vrouw van de man, die ook in de auto zat, zegt tegen de boa: *''Jij bent toch Marokkaans, jullie hebben toch goed contact met de politie, jullie zijn toch bekend bij het programma: Opsporing verzocht''*. De man en vrouw moeten hierom lachen, en de vrouw zegt: *''Jullie moeten terug op de boot, ik hoop dat de boot gaat zinken''*. De man maakt nog denigrerende opmerkingen over het salaris van de boa en zegt dat Marokkanen niks te zeggen hebben in Nederland. Beiden worden veroordeeld voor eenvoudige belediging van een ambtenaar. **AP Den Haag, parketnummers 09-040948-22 en 09-041061-22**

Tabel 11 | Instroom codis-feiten per wetsartikel

Wetsartikel delict	Omschrijving delict	2018	2019	2020	2021	2022
131 Sr	Opruiing	4	1	14	1	3
138 Sr	Huisvredebreuk	2	0	0	0	0
139 Sr	Lokaalvredebreuk	2	0	0	0	0
141 Sr	Openlijke geweldpleging	28	17	10	14	6
142A/1 Sr	Ten onrechte doen geloven dat sprake is van ontploffingsgevaar	0	0	1	1	0
146 Sr	Verstoren van belijden van godsdienst	0	1	0	0	0
157/1 Sr	Opzettelijke brandstichting	0	0	1	0	0
180 Sr	Wederspannigheid	3	0	0	0	0
184 Sr	Niet opvolgen ambtelijk bevel	1	0	0	0	0
239/3 Sr	Schennis van eerbaarheid	0	0	1	0	0
261 Sr	Smaad	3	0	2	1	5
266 Sr	Eenvoudige belediging	132	131	169	238	184
284 Sr	Dwang	2	0	1	0	3
285 Sr	Bedreiging	55	32	27	42	35
285b Sr	Stalking	1	0	1		0
287 Sr	Doodslag	1	2	0	0	2
300 Sr	Mishandeling	44	23	18	17	19
302 Sr	Zware mishandeling	1	1	4	3	1
310 Sr	Diefstal	8	0	0	0	0
318 Sr	Afdreiging	0	1	0	0	0
350 Sr	Vernieling goed	18	11	3	10	15
352 Sr	Vernieling gebouw	0	0	0	1	0
425 Sr	Ophitsen van een dier	1	0	0	0	0
26 WWM	Wet wapens en munitie; voorhanden hebben	2	0	0	0	0
Overig	Alles wat niet in bovenstaande categorieën valt	4	1	0	0	0
Totaal		**312**	**221**	**252**	**328**	**273**

7.2. Discriminatiegronden

Net als bij de specifieke discriminatiefeiten, is ook bij de codis-feiten per feit geregistreerd op welke discriminatiegrond(en) het feit betrekking had. Zoals gezegd, staat het aantal geregistreerde *gronden* niet gelijk aan het aantal *feiten* dat betrekking had op een bepaalde discriminatiegrond. Een verdachte in één zaak, met één parketnummer, kan namelijk verdacht worden van meerdere feiten die zijn opgenomen in dit rapport en één strafbaar feit kan vervolgens weer betrekking hebben op meerdere discriminatiegronden.

Zie voor een uitleg over wat de discriminatiegronden zijn en hoe deze cijfers moeten worden geïnterpreteerd hoofdstuk 5. *De betekenis van de cijfers*.

Meest geregistreerd

De grond *ras* werd 152 keer geregistreerd, 46% van het totaal aantal geregistreerde gronden. Dit percentage ligt iets lager dan in 2021, toen 51% van alle geregistreerde gronden de grond *ras* betrof.

Wijzigingen in de andere gronden

De grond *hetero- of homoseksuele gerichtheid* betrof in 2022 31% van het totaal aantal geregistreerde gronden. Dit zijn 103 (mogelijk) strafbare feiten. Onder deze grond vallen veel verschillende situaties. Zo ging het bij 32 van de 103 feiten om het beledigen van een ambtenaar of andere personen met een publieke functie, waarbij woorden als *homo* als scheldwoord waren gebruikt. Bij 14 feiten (12 zaken) ging het om geweld tegen homoseksuelen en/of transgender personen.

Zoals we bij de specifieke feiten al hebben aangegeven, valt discriminatie van transgender personen juridisch gezien onder de discriminatiegrond *geslacht*.[12] In *Cijfers in Beeld 2020* heeft het OM voor het eerst apart geregistreerd wanneer het bij de grond *geslacht* ging om discriminatie op grond van een genderidentiteit die anders is dan het geboortegeslacht. Van de 10 feiten waarbij in 2022 de grond *geslacht* werd geregistreerd, vielen acht feiten onder de subcategorie *transgender personen*. Daarvan hadden zes feiten betrekking op één zaak met vijf verdachten.

Het aantal registraties van de grond *antisemitisme* is bij de codis-feiten in 2022 licht gestegen (33 feiten). Bij de grond *godsdienst of levensovertuiging* ging het bij 13 feiten over (aanhangers van) de islam.

Tabel 12 | Geregistreerde gronden bij codis-feiten

GRONDEN	2018		2019		2020		2021		2022	
Ras	61%	250	59%	166	55%	162	51%	184	46%	152
Godsdienst-levensovertuiging	9%	37	10%	29	4%	11	4%	16	4%	13
Hetero- of homoseksuele gerichtheid	16%	65	16%	46	28%	83	34%	126	31%	103
Geslacht	4%	15	1%	3	0%	0	0%	0	3%	10
Handicap	1%	4	1%	3	2%	5	2%	8	4%	12
Overige gronden	4%	18	2%	6	0%	0	0%	0	0%	1
Transgender personen	-	-	-	-	2%	6	4%	14	2%	8
Antisemitisme	6%	23	10%	27	9%	27	7%	27	10%	33
Totaal	**100%**	**412**	**100%**	**280**	**100%**	**294**	**100%**	**375**	**100%**	**332**

[12] Hof Leeuwarden 13 januari 1995, ECLI:NL:GHLEE:1995:AC2855.

Uitsplitsing ras

Bijna de helft van alle geregistreerde gronden betrof de grond *ras*. In tabel 13 is deze grond uitgesplitst. Hierdoor wordt duidelijk dat meer dan een kwart van het totaal aantal geregistreerde gronden de subcategorie *zwart/ Afrikaans* betreft: 90 feiten; 27%. Daarmee is *zwart/ Afrikaans*, evenals voorgaande jaren, de meest geregistreerde grond. Onder de grond *ras* vallen verder onder meer de subcategorieën *Marokkaans* (10 feiten; 3%) en *Turks* (9 feiten; 3%).

Tabel 13 | Uitsplitsing grond ras codis-feiten

Subcategorie ras	2018		2019		2020		2021		2022	
Zwart/Afrikaans	27%	111	21%	58	33%	94	25%	92	27%	90
Westers	0%	2	3%	7	1%	3	2%	7	2%	6
Surinaams	1%	5	0%	1	0%	1	0%	0	1%	2
Antilliaans	0%	2	0%	0	1%	2	0%	0	0%	0
Turks	6%	25	8%	21	5%	14	6%	20	3%	9
Marokkaans	7%	27	5%	14	5%	13	6%	23	3%	10
Niet-westerse achtergrond	14%	59	20%	55	12%	34	11%	39	10%	34
Overige	5%	19	4%	10	0%	1	1%	3	0%	1
Totaal	**61%**	**250**	**59%**	**166**	**55%**	**162**	**51%**	**184**	**46%**	**152**

7.3. Pleegplaats codis-feiten

Soms zijn er twee categorieën van toepassing bij een feit. In dat geval is er gekozen voor de categorie die het feit het meest nauwkeurig beschrijft. Een burenruzie in een plantsoen voor iemands huis kan bijvoorbeeld zowel worden gekwalificeerd als *woonomgeving* als *openbare ruimte*. Omdat *woonomgeving* in dit geval het meest nauwkeurig is, zal voor die categorie worden gekozen.

Het aantal codis-feiten dat was gericht tegen een persoon met een publieke functie is het afgelopen jaar 77 keer geregistreerd. Bij deze feiten is als pleegplaats *werk* geregistreerd, ook als het feit bijvoorbeeld op straat werd

Tabel 14 | Pleegplaats codis-feiten

WAAR	2018		2019		2020		2021		2022	
Tegen personen met een publieke functie	16%	51	10%	22	11%	27	69		77	
Werk	14%	43	7%	15	12%	30	29%	95	36%	98
School/ Onderwijsinstelling	2%	7	1%	2	1%	2	1%	3	1%	4
Sport	1%	3	2%	4	1%	2	1%	2	1%	2
Horeca	2%	7	3%	7	3%	7	0%	1	5%	14
Woonomgeving	22%	68	32%	71	29%	74	28%	92	20%	54
Openbare ruimte	35%	109	38%	83	33%	82	34%	112	27%	75
Internet	5%	15	5%	11	8%	19	6%	21	8%	22
Pers (media)	1%	3	0%	0	2%	4	0%	0	0%	0
Overige	2%	6	3%	6	2%	5	1%	2	1%	4
Totaal	**100%**	**312**	**100%**	**221**	**100%**	**252**	**100%**	**328**	**100%**	**273**

gepleegd. De aparte registratie van feiten gericht tegen personen met een publieke functie heeft net als vorig jaar tot gevolg dat het aantal geregistreerde feiten binnen de subcategorie *werk* hoger is dan de jaren 2018, 2019 en 2020. Omdat dit incident ook wordt geregistreerd als een feit gericht tegen een persoon met een publieke functie, is ook in deze categorie het aantal feiten gestegen. De cijfers van deze categorie zijn daarom niet vergelijkbaar met de rapporten van voor 2021. Ook is in de tabel dit aantal niet meegeteld bij het totaal aantal feiten.

Naast het aantal feiten gericht tegen personen met een publieke functie, vallen in de categorie *werk* ook feiten gericht tegen bijvoorbeeld winkelpersoneel en beveiligers; in totaal ging het in 2022 om 98 feiten, 36% van het totaal. Het aantal codis-feiten gepleegd in de openbare ruimte betrof 27% van het totaal, 75 feiten. Ook speelden veel feiten zich af in de directe woonomgeving van het slachtoffer (54 feiten; 20%); dit waren voornamelijk burenruzies.

7.4. Afdoening codis-feiten

Dit jaar is in *Cijfers in Beeld* voor het eerst geregistreerd op welke wijze de ingestroomde codis-feiten uiteindelijk door het OM en/of de rechtspraak zijn afgedaan. Zoals in hoofdstuk 5 is uitgelegd, kan uit een eventuele veroordeling niet worden afgeleid dat de rechter het aannemelijk vond dat sprake was van een discriminatie-aspect, omdat dit aspect niet in de tenlastelegging hoeft te worden opgenomen. Bij het lezen van deze cijfers is het daarom van belang om te onthouden dat het discriminatieaspect een rol kan hebben gespeeld in de straftoemeting, zonder dat dit terugkomt in het vonnis. Er kan alleen worden geconcludeerd dat een strafbaar feit *waar het OM bij instroom de maatschappelijke kwalificatie 'discriminatie' heeft geregistreerd*, uiteindelijk heeft geleid tot een strafbeschikking, een veroordeling of een vrijspraak voor het strafbare feit.

Van de 273 ingestroomde feiten in 2022 werd over 129 codis-feiten een afdoeningsbeslissing genomen (al dan niet in combinatie met andere feiten). Het ging 48 keer om feiten waarvoor een strafbeschikking werd aangeboden. 81 keer werd het feit gedagvaard. Dat leidde bij 75 feiten tot een veroordeling en 6 keer tot een vrijspraak.

VOORBEELD AFDOENING CODIS-FEIT

Verdachte wil een kennis gedag zeggen die werkzaam is bij een café, maar de beveiliger weigert hem. Hierop wordt de verdachte opstandig, waarna de beveiliger hem wegduwt. De verdachte noemt hem vervolgens "kankerzwarte" en "kankerneger". De zaak is als eenvoudige belediging (artikel 266 Sr) binnengestroomd bij het OM, met de maatschappelijke kwalificatie 'discriminatie wegens ras'. Het feit is daarom als codis-feit meegeteld in dit rapport. De man heeft van de politierechter een geldboete van € 150 opgelegd gekregen voor deze uitingen, op grond van het feit 'eenvoudige belediging'. Omdat de veroordeling volgde bij mondeling vonnis van een politierechter, kan niet met zekerheid worden vastgesteld of het discriminatieaspect uiteindelijk aannemelijk is geacht door de rechter. Parketnummer 02-228641-22

Bijlage: Discriminatieartikelen in het Wetboek van Strafrecht

Artikel 90quater

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

Artikel 137c

1 Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

2 Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 137d

1 Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2 Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 137e

1 Hij die, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving:

1° een uitingen openbaar maakt die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap beledigend is, of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap;

2°. een voorwerp waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitingen is vervat, aan iemand, anders dan op diens verzoek, doet toekomen, dan wel verspreidt of ter openbaarmaking van die uitingen of verspreiding in voorraad heeft;

2 Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 137f

Hij die deelneemt of geldelijke of andere stoffelijke steun verleent aan activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 137g

1 Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

2 Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

Artikel 429quater

1 Hij die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen discrimineert wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.

2 Met dezelfde straf wordt gestraft hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast