

Toelichting discriminatiecijfers

April 2020

Dit document bevat een toelichting op de gebruikte bronnen en gegevens in de *Monitors discriminatie 2019* en het landelijke rapport *Discriminatiecijfers in 2019*. Het gaat in op de aard van de informatie en de interpretatie van deze gegevens. Omdat de aard van de gebruikte cijfers verschilt, evenals de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen, tellen we ze niet bij elkaar op, maar beschouwen we ze als complementaire informatiebronnen. Hieronder leggen we uit wat wordt verstaan onder door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten, meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en MiND, en verzoeken om een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens.

Politie: discriminatie-incidenten

Het maken van onderscheid kan strafbaar zijn. Burgers of organisaties kunnen daarom aangifte doen van discriminatie of een incident melden bij de politie. In het Wetboek van Strafrecht is discriminatie op vijf discriminatiegronden strafbaar gesteld, te weten: ras (in de rapporten 'herkomst' genoemd), geslacht, godsdienst/levensovertuiging, seksuele gerichtheid en handicap. Het merendeel van de bij de politie gemelde discriminatievormen zit 'verborgen' achter andere delicten (belediging, bedreiging, mishandeling, et cetera). Denk aan een mishandeling waarbij het slachtoffer doelwit was vanwege zijn huidskleur, of een vernieling aan het huis van een homoseksueel stel. Bij een dergelijk 'commuun delict' dient de officier van justitie een strafverzwaring te eisen vanwege een discriminatie-aspect. De data over discriminatie worden verkregen met behulp van een landelijke trefwoordenlijst, samengesteld op basis van de vijf hiervoor genoemde discriminatiegronden. Materiedeskundigen binnen de politie screenen de resultaten van deze zoekslag op de aanwezigheid van discriminatoire aspecten. Alle gescreende resultaten bij elkaar vormen de eindlijst voor deze jaarcijfers. De eindlijst is ingelezen in Excel. Dit databestand is verder bewerkt, waarbij dubbel geregistreerde incidenten zoveel mogelijk zijn verwijderd, en vormde uiteindelijk de basis voor de analyse in de rapporten.

Een discriminatie-incident is een in de BVH geregistreerd voorval, waarbij bepaalde (combinaties van) woorden in de beschrijving voorkomen die kunnen wijzen op een discriminatiefeit of een discriminatie-aspect, of waarbij door politiemedewerkers een aantekening van discriminatie (met behulp van een specifieke code) is gemaakt, en waarvan door materiedeskundigen is vastgesteld dat:

- Er in de registratie een uitlating of gedraging is te vinden die raakt aan een van de discriminatiegronden uit het Wetboek van Strafrecht: ras (in deze rapporten 'herkomst' genoemd), geslacht, godsdienst, levensovertuiging, seksuele gerichtheid en handicap. Bekladdingen (of bekrassingen en dergelijke) met hakenkruisen worden ook altijd als mogelijke discriminatie beschouwd en opgenomen in de lijst van discriminatie-incidenten, ook als de discriminatiegrond niet kon worden vastgesteld.
- Deze (mogelijk) de bestanddelen van art. 137c t/m 137g of 429quater Sr, dan wel de bestanddelen van een commuun delict met een discriminatie-aspect, vervult.
- Het incident door de melder/aangever als discriminerend wordt ervaren, ook waar het ogenschijnlijk geen strafbare handeling betreft.

De lijst met discriminatie-incidenten bevat zowel meldingen en aangiften van mogelijke discriminatie, als meldingen en aangiften van incidenten met een mogelijk discriminatie-aspect. Het kan dus gaan om een discriminerende uitlating of discriminerende uitsluiting, of om een ander delict (bijvoorbeeld een mishandeling, bedreiging of vernieling) waarbij uit de aangetroffen woorden in de registraties

van deze incidenten blijkt dat er mogelijk sprake is van een discriminatie-aspect. Dat er een discriminatie-aspect is, wil niet altijd zeggen dat de betrokkene het ook als discriminatie heeft ervaren, herkend of benoemd. Het kan zo zijn dat er racistisch is gescholden en dit in de politieregistratie terecht is gekomen, zonder dat de betrokkene melding of aangifte van discriminatie heeft gedaan. Uitgangspunt voor de registratie van discriminatie-incidenten is het incident: als er meerdere meldingen of aangiften zijn over hetzelfde incident, dan wordt dit maar één keer opgenomen in de cijfers. Het gaat bij de geïdentificeerde incidenten altijd om mogelijke discriminatie en/of een mogelijk discriminatie-aspect. Een geregistreerd discriminatie-incident betreft niet per definitie een strafbaar feit.



Figuur B1 Totstandkoming politiecijfers discriminatie

Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's): klachten en meldingen

Mensen die discriminatie hebben ervaren of hebben waargenomen kunnen hiervan melding maken of een klacht indienen bij een antidiscriminatievoorziening (ADV). Sinds de introductie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) in 2009 dient elke gemeente zijn burgers toegang te bieden tot een ADV. Over de ontvangen meldingen dienen gemeenten jaarlijks te rapporteren aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de rapportage over 2019 konden gemeenten voor het vierde jaar op rij wat die rapportage betreft volstaan door gegevens over de meldingen aan te leveren voor dit landelijke rapport.

Meldingen en klachten bij ADV's betreffen allerlei discriminatiegronden. Daarbij kan het zowel om gronden gaan die wettelijk zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht of de gelijkebehandelingswetgeving (bijvoorbeeld ras of seksuele gerichtheid), als om gronden die niet in de wet zijn opgenomen (zoals uiterlijk). Meldingen kunnen betrekking hebben op een incident of situatie die tegen een persoon is gericht (de melder of iemand anders), maar ook op een gebeurtenis die niet tegen specifieke personen is gericht, zoals een artikel in de media of een regeling die voor een bepaalde groep nadelig uitpakt. Bij de registratie van meldingen en klachten bij ADV's staat het

perspectief van de melder centraal. Van de geregistreerde meldingen en klachten bij een ADV is vaak niet juridisch of objectief aangetoond dat er sprake was van discriminatie.

De meeste ADV's registreren meldingen en klachten middels een speciaal daarvoor ontwikkeld registratieprogramma. Alle klachten en meldingen worden geregistreerd, tenzij onvoldoende gegevens beschikbaar zijn of de melding geen betrekking heeft op (ervaren) discriminatie. De meeste ADV's hebben een regionale functie, waarbij het werkgebied overlapt met een voormalige politieregio; daarnaast is er een aantal lokale ADV's. De regionale ADV's vormen gezamenlijk de landelijke vereniging Discriminatie.nl.

Een melding doen van discriminatie kan via de website Discriminatie.nl of met behulp van de app Meld discriminatie NU. De melder wordt dan automatisch doorverwezen naar de ADV in zijn of haar regio. Een klachtbehandelaar neemt desgewenst contact met de melder op, bespreekt de situatie met de melder en adviseert hem of haar over de mogelijkheden en wat de ADV voor de melder kan doen. De ADV doet onderzoek naar wat zich heeft voorgedaan en kan de melder desgewenst ondersteunen en begeleiden of bemiddelen tussen partijen.

Van een klacht wordt gesproken wanneer de indiener wil dat er een klachtenprocedure volgt. Bij een melding wil de melder de ADV alleen op de hoogte brengen en de melding laten registreren. ADV's registreren alle klachten en meldingen (hierna: meldingen) en staan de melder desgewenst op verschillende manieren bij. Anders dan bij de politiecijfers, tellen bij de ADV-cijfers alle meldingen mee, ook als er meer meldingen waren over hetzelfde gebeurtenis. Incidenten van discriminatie die ADV's zelf hebben gesignaleerd en vastgelegd maar waar geen melding van is gedaan, de zogenaamde 'eigen waarnemingen', zijn niet meegeteld in de cijfers. ADV's registreren ook discriminatiemeldingen op gronden die niet wettelijk beschermd zijn, zoals uiterlijk en sociale positie.

Meldpunt internetdiscriminatie (MiND): meldingen

Discriminerende uitingen op internet kunnen gemeld worden bij het meldpunt Internet Discriminatie (MiND). Via een digitaal meldformulier kunnen als discriminerend ervaren uitingen bij MiND onder de aandacht worden gebracht. MiND onderzoekt vervolgens of de uiting (nog) online staat en of deze strafbaar zou kunnen zijn op basis van artikel 137c t/m 137e van het Wetboek van Strafrecht en de bijbehorende jurisprudentie. Indien een uiting als mogelijk strafbaar wordt ingeschat, probeert MiND de uiting offline te krijgen door een verzoek hiertoe in te dienen bij de beheerder of moderator van de betreffende website. Als dat – ook na herhaald verzoek – niet gebeurt, doet de organisatie aangifte. Het OM kan hierop besluiten een strafrechtelijk onderzoek te starten. Alle meldingen die MiND ontvangt, worden geregistreerd. In het landelijke rapport Discriminatiecijfers in 2019 wordt op verschillende plaatsen aan deze cijfers gerefereerd. In het jaarverslag van de organisatie is ook informatie beschikbaar over de uitingen die door MiND als mogelijk strafbaar zijn ingeschat, de acties die zijn ondernomen naar aanleiding van zulke uitingen en de resultaten daarvan.

Discriminerende uitingen kunnen gemeld worden bij MiND via de website www.mindnederland.nl.

Het College voor de Rechten van de Mens: verzoeken om een oordeel, vragen en meldingen en oordelen

Mensen die discriminatie hebben ervaren op school of bijvoorbeeld op hun werk, kunnen het College voor de Rechten van de Mens (het College) verzoeken om een oordeel uit te spreken over de kwestie. Het College is bevoegd om situaties te toetsen aan de gelijkebehandelingswetgeving. Dat

betekent dat de situatie waarover een oordeel wordt gevraagd betrekking moet hebben op de discriminatieterreinen en -gronden die in deze wetgeving zijn opgenomen. Als het College de klacht mag behandelen wordt een onderzoek gestart, waarna een zitting volgt en het College uitspraak doet en bepaalt of er al dan niet sprake is van discriminatie. Soms komt het niet tot een zitting, bijvoorbeeld omdat een verzoeker het verzoek intrekt. Alle verzoeken die het College ontvangt worden geregistreerd. In de *Monitors Discriminatie* zijn instroomcijfers van het College opgenomen. In het landelijk rapport *Discriminatiecijfers in 2019* is daarnaast gekeken naar de vragen en meldingen die de Front Office van het College in 2019 ontving. Voor meer informatie over de oordelen die door het College zijn uitgesproken, verwijzen we de lezer naar het jaarverslag en de Monitor Discriminatiezaken van het College.

Mensen die discriminatie hebben ervaren kunnen zich met vragen of een klacht wenden tot het College via www.mensenrechten.nl/contact.

Interpretatie van de cijfers

De discriminatiecijfers in de *Monitors Discriminatie* en *Discriminatiecijfers in 2019* bieden inzicht in de incidenten die geregistreerd zijn bij de politie en in gemelde discriminatie-ervaringen bij de andere organisaties. Dat is geen weergave van het daadwerkelijke aantal discriminatie-incidenten dat zich heeft voorgedaan in 2019 in Nederland. Uit onderzoek weten we dat het herkennen, benoemen en melden van discriminatie voor mensen vaak lastig is. Daarom is er sprake van onderrapportage. Ook als mensen discriminatie als zodanig herkennen, stappen zij nog niet vanzelfsprekend naar een instantie die het voorval registreert.

De redenen waarom gedupeerden discriminatie niet melden lopen uiteen. Het idee dat melden niet helpt, een lage bekendheid met de mogelijkheid om melding te maken, twijfel over de strafbaarheid van de discriminatie, angst voor eventuele gevolgen van het melden, schaamte, vergevingsgezindheid en gewenning aan discriminatie zijn uit onderzoek naar voren gekomen als achterliggende overwegingen die de meldingsbereidheid belemmeren.¹ Gemiddeld doet slechts een op de vijf mensen die discriminatie meemaakten *ergens* melding, blijkt uit het meest recente kwantitatieve onderzoek hiernaar van het Sociaal en Cultureel Planbureau.² Mensen melden het bijvoorbeeld bij hun werkgever of bij de school waar de ervaring plaatsvond. Als we ons beperken tot de instanties waar in de *Monitors Discriminatie* en *Discriminatiecijfers in 2019* over wordt gerapporteerd, gaat het om slechts 3 procent van de ervaringen die bij een instantie terechtkomen. Er zijn bovendien verschillen in de meldingsbereidheid tussen de diverse vormen en terreinen waar discriminatie plaatsvindt.

De cijfers in de rapporten laten verschillende ontwikkelingen zien, zowel in het totaal aantal discriminatie-incidenten als in de gronden, plekken en verschijningsvormen waarop ze betrekking hebben. Deze ontwikkelingen kunnen duiden op:

- daadwerkelijke veranderingen in de manifestatie van discriminatie in Nederland;
- veranderingen in de mate waarin mensen discriminatie herkennen, benoemen en melden;³
- veranderingen in de manier waarop incidenten en meldingen worden geregistreerd.

¹ Ens, A. (2016), *Discriminatie melden bij de politie?*, Den Haag: Nationale Politie.

² Andriessen, I. et al (2020), *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

³ Andriessen, I. (2017), *Discriminatie herkennen, benoemen en melden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het is mogelijk dat gebeurtenissen bij twee organisaties worden gemeld, waardoor er een overlap tussen registraties kan zitten. Als er sprake is van bedreiging of geweld, adviseren ADV's melders bijvoorbeeld om aangifte te doen bij de politie. Het is niet bekend hoe vaak dit gebeurt. In de praktijk blijkt dat mensen met meldingen van geweld of bedreiging vaak meteen naar de politie gaan.

Als het internetdiscriminatie betreft verwijzen ADV's melders ook door naar MiND om de uiting te laten beoordelen en een verwijderingsverzoek in te dienen. In dit geval is evenmin bekend hoe vaak de melders contact opnemen met MiND. De politie verwijst eveneens door naar MiND, tenzij de melder nadrukkelijk laat weten aangifte te willen doen.

Vergelijkbaarheid van meldings- en incidentregistraties

De gegevens van instanties die meldings- en incidentregistraties over discriminatie bijhouden, zijn niet gelijksoortig en kunnen daarom niet bij elkaar worden opgeteld. Instanties hebben verschillende verantwoordelijkheden, taken en procedures en hun registraties zijn hierop ingericht. Dit betekent dat zij andere typen situaties registreren en andere categorieën hanteren. Daarnaast zijn er verschillen tussen de gebruikte definities van bepaalde termen en tussen registratieprotocollen. Ten slotte is er sprake van enige overlap tussen de registraties van verschillende organisaties. Het komt namelijk voor dat gedupeerden zich zowel bij een ADV als bij de politie melden, of zowel bij een ADV melden als bij het College voor de Rechten van de Mens een verzoek om een oordeel indienen. Optellen zou hier tot een vermoedelijk klein, maar onbekend aantal dubbeltellingen leiden. De informatie uit de verschillende bronnen wordt om deze redenen apart gepresenteerd en dient als complementair te worden gezien.