

Toelichting discriminatiecijfers

Mei 2021

Dit document bevat een toelichting op de gebruikte bronnen en gegevens in de *Monitors discriminatie 2021* en het landelijke rapport *Discriminatiecijfers in 2021*. 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, verzoeken om een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens en klachten bij de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

Politie: discriminatie-incidenten

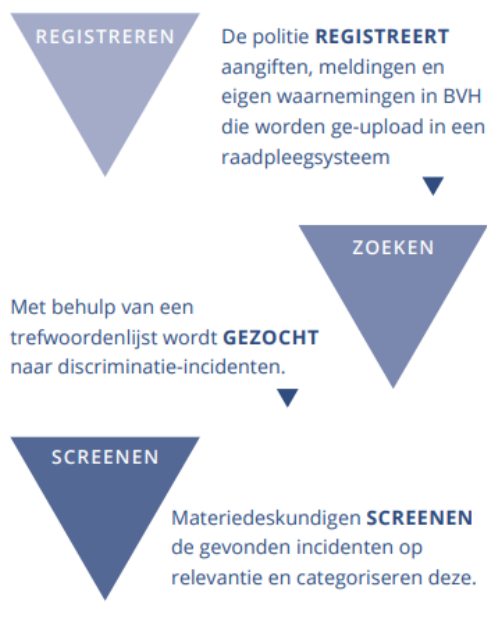
Het maken van onderscheid kan strafbaar zijn. Burgers of organisaties kunnen daarom aangifte doen van discriminatie of een incident melden bij de politie. In het Wetboek van Strafrecht is discriminatie op vijf discriminatiegronden strafbaar gesteld, te weten: ras (in de rapporten 'herkomst' genoemd), 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 in de strafreis een strafverzwaring op te nemen 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. Deze wordt uitgezet in de Basis Voorziening Integrale Bevraging (BVI-IB); het raadpleegsysteem van de politie waarin dagelijks een aantal standaardformulieren (tekst) uit de Basis Voorziening Handhaving (BVH) wordt geüpload. 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.



Op politie.nl kunnen burgers digitaal en laagdrempelig melding maken van discriminatie met behulp van het Meldformulier Discriminatie. Deze meldingen maken geen onderdeel uit van de registratiecijfers die in dit rapport worden gepresenteerd. Indien uit de omschrijving van het incident op het meldformulier blijkt dat discriminatie inderdaad mogelijk een rol speelt, dan adviseert de politie de melder om aangifte te doen. Als een melder besluit om aangifte te doen, komt dit terug in BVH en daarmee ook in de cijfers in de rapporten.

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

2021 konden gemeenten voor het zesde 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.

Een melding doen van discriminatie kan via de website Discriminatie.nl, met behulp van de app Discriminatie Melder of door (telefonisch of persoonlijk) contact op te nemen met de ADV in de gemeente waar iemand woont. Bij een melding via Discriminatie.nl of Discriminatie Melder wordt de melder automatisch doorverwezen naar de ADV in haar, hun of zijn regio. Een klachtbehandelaar neemt desgewenst contact met de melder op, bespreekt de situatie met de melder en adviseert hen, haar of hem 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 dezelfde 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 2021 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 kunnen contact opnemen met het College voor de Rechten van de Mens (het College). Juridische medewerkers van het College beantwoorden alle vragen en meldingen over discriminatie telefonisch of via e-mail. Afhankelijk van de situatie verwijzen ze een melder door naar de klachtenprocedure bij het College of naar een andere organisatie, zoals de Nationale ombudsman, een gemeentelijke ombudsman, de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane, Het Juridisch Loket of antidiscriminatievoorzieningen. Het College registreert alle vragen en meldingen, ook als de verzoeker geen vervolgstappen wil zetten.

Binnen de oordelenprocedure bij het College zelf, toetst het College of een situatie of gedraging die iemand is overkomen, in strijd is met de bepalingen van de gelijkebehandelingswetgeving. De persoon met de discriminatieklacht dient daarvoor een verzoek om een oordeel in bij het College. 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. Een dergelijk verzoek kan uiteindelijk leiden tot een juridisch oordeel, waarin het College vaststelt of daadwerkelijk sprake is geweest van discriminatie. De procedure bij het College is gratis en de klager (de verzoeker) is niet verplicht om juridische ondersteuning in te schakelen. Dat geldt ook voor de partij tegen wie de klacht is gericht (de verweerder).

Alle verzoeken die het College ontvangt worden geregistreerd. In de Monitors Discriminatie zijn instroomcijfers van het College opgenomen. In het landelijk rapport Discriminatiecijfers in 2021 is daarnaast gekeken naar de vragen en meldingen die het College 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.

Nationale ombudsman

Mensen met klachten over overheidsinstanties kunnen bij de Nationale ombudsman terecht. Dat geldt ook voor inwoners van het Caribisch deel van Nederland. Deze behandelt klachten over gedragingen van zowel rijksoverheid als aangesloten decentrale overheden. Een deel van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt gaat over discriminatie.

De Nationale ombudsman verwijst burgers die nog niet bij de overheidsinstantie zelf hebben geklaagd eerst naar de klachtprocedure aldaar. In het klachtrecht (titel 9 van de Awb) is namelijk geregeld dat burgers eerst bij de overheidsinstantie zelf moeten klagen. Alleen in bijzondere situaties, waarin dit niet van de burger gevegd kan worden, kan de ombudsman de klacht direct in behandeling nemen. De ombudsman kan klachten bemiddelen, een praktische oplossing proberen te bewerkstelligen door middel van een interventie, of een onderzoek doen naar en oordeel geven over

de klacht. Oordelen van de Nationale ombudsman worden op de website www.nationaleombudsman.nl gepubliceerd.

De Nationale ombudsman registreert een klacht als een klacht over discriminatie wanneer een burger aangeeft dat er in zijn of haar ogen sprake was hiervan. Het gaat dus om discriminatie-ervaringen. In het landelijke rapport *Discriminatiecijfers in 2021* zijn deze cijfers op verschillende plaatsen opgenomen.

Burgers met klachten over discriminatie door de overheid kunnen contact opnemen met de Nationale ombudsman via 0800 33 555 55, het webformulier op www.nationaleombudsman.nl en de socialmediakanalen (Whatsapp, Twitter, Facebook).

Kinderombudsman

De Kinderombudsman bevordert de naleving van kinderrechten in Nederland, ook in het Caribisch deel van het Nederland. Iedereen - kinderen, ouders, professionals en hulpverleners - kan zelf een klacht voorleggen aan de Kinderombudsman of om hulp en advies vragen bij situaties waarin ze vermoeden dat kinderrechten niet worden nageleefd. Een deel van de klachten die de Kinderombudsman ontvangt gaat over discriminatie.

Als een officiële klacht niet naar tevredenheid is afgehandeld, dan kan de Kinderombudsman die klacht in behandeling nemen. Evenals de Nationale ombudsman kan de Kinderombudsman in klachten bemiddelen, een praktische oplossing proberen te bewerkstelligen door middel van een interventie of een onderzoek doen naar (en oordeel geven over) de klacht.

De Kinderombudsman registreert een klacht als een klacht over discriminatie wanneer een ouder, professional of kind zelf aangeeft dat er in zijn/haar ogen sprake is van discriminatie. Hierbij gaat het dus om discriminatie-ervaringen; niet om vastgestelde discriminatie per se.

In het landelijke rapport *Discriminatiecijfers in 2021* zijn de klachtcijfers op het terrein van discriminatie opgenomen. Daarnaast zijn de klachtcijfers verder geanalyseerd. Het komt voor dat een klacht wel geregistreerd is als een klacht over pesten, maar niet als een klacht over discriminatie. In de analyse is daarom ook gekeken naar de klachten over pesten.

Mensen met een klacht ten aanzien van de schending van kinderrechten (in de vorm van discriminatie of anderszins) kunnen contact opnemen met de Kinderombudsman via 0800 – 876 54 32 of ombudswerk@dekinderombudsman.nl.

Interpretatie van de cijfers

De discriminatiecijfers in de *Monitors Discriminatie en Discriminatiecijfers in 2021* 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 2021 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 2021* 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.

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. En ook tussen de cijfers van ADV's en Nationale ombudsman of tussen College en Nationale ombudsman kan sprake zijn van een overlap. 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.

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.