



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Haatmisdrijven in Nederland

Aa, S. van der; Noorloos, L.A. van; Doorn, J. van; Brands, J.; Kunst, M.J.J.; Muller, E.R.; ... ;
Reemst, L. van

Citation

Aa, S. van der, & Noorloos, L. A. van. (2023). Haatmisdrijven in Nederland. In J. van Doorn, J. Brands, M. J. J. Kunst, E. R. Muller, A. Pemberton, & L. van Reemst (Eds.), *Handboeken Veiligheid* (pp. 313-334). Deventer: Wolters Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3748282>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3748282>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

14 Haatmisdrijven in Nederland

S. van der Aa en M. van Noorloos

14.1 Inleiding

In deze bijdrage staan haatmisdrijven in Nederland centraal. Net als zoveel sociale constructen is ook het concept ‘haatmisdrijf’ lastig af te bakenen. Er zijn dan ook verschillende definities in omloop.¹ Een complicerende factor is dat – in tegenstelling tot discriminatie – de term ‘haatmisdrijf’ niet door de Nederlandse strafwetgever is gecodificeerd.² In deze bijdrage definiëren wij een haatmisdrijf als een algemeen delict met een discriminatieaspect. Hiervan is sprake wanneer een ‘gewoon’ delict, zoals mishandeling, bedreiging of vernieling, met een discriminatieaspect wordt gepleegd. De haatmisdrijven worden onderscheiden van specifieke discriminatiedelicten in het Wetboek van Strafrecht: die specifieke delicten hebben met name betrekking op uitingen en beroepsmatige discriminatie. In het huidige Nederlandse systeem, dat vorm heeft gekregen in de Aanwijzing Discriminatie van het Openbaar Ministerie (OM), ziet het discriminatieaspect bij haatmisdrijven op de specifieke discriminatiegronden ras,³ godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap (art. 137c Sr) of ‘genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht’.⁴ Dit discriminatieaspect kan een rol spelen als motief of aanleiding voor het misdrijf of het wordt gebruikt om het misdrijf ‘indringender te plegen’.⁵ Er is dan sprake van een zogenaamde codis-feit, waarvoor het OM een hogere straf (+100%) eist.⁶

Bepalen wanneer er sprake is van zo’n discriminatieaspect – en de vraag *wie* bepaalt of daarvan sprake is – is één van de moeilijkste kwesties in de discussie over haatmisdrijven: gaat het om het motief van de dader (en uit welke omstan-

1 De Office for Democratic Institutions and Human Rights gebruikt bijvoorbeeld de volgende definitie: ‘A hate crime can be defined as: (A) any criminal offence, including offences against persons or property, where the victim, premises, or the target of the offence are selected because of their real or perceived connection, attachment, affiliation, support or membership of a group as defined in part B; (B) a group may be based upon a characteristic common to its members, such as real or perceived race, national or ethnic origin, language, colour, religion, sex, age, mental or physical disability, sexual orientation or other similar factor’ (Goodey 2008).

2 Ook wordt dit concept in de rechtspraak niet als zodanig gebruikt (zie Van der Aa, Claessen & Hofmann 2020, p. 37).

3 Deze term heeft de wetgever opgenomen naar aanleiding van het Rassendiscriminatieverdrag van de VN en moet breed worden geïnterpreteerd, inclusief huidskleur, etnische of nationale afkomst.

4 Deze laatste discriminatiegrond volgt niet uit de wet, maar uit de OM Aanwijzing Discriminatie (2018A009) *Stcr* 2018, 68988, par. 1.2.

5 Zie Openbaar Ministerie, Aanwijzing Discriminatie 2018.

6 Openbaar Ministerie, Richtlijn Strafvordering Discriminatie, 2015.

digheden wordt dat motief afgeleid), de kenmerken van het slachtoffer, de perceptie van het slachtoffer of omstandigheden, zoals uitlatingen en symbolen die worden gebruikt? Er bestaat in de Nederlandse strafrechtspraktijk geen uniform beeld van een discriminatieaspect⁷; dat is een van de verklaringen voor de verschillen in registratie van haatmisdrijven tussen verschillende actoren in de strafrechtsketen (zie paragraaf 4). De perceptie van het slachtoffer is daarbij overigens niet allesbepalend: de Aanwijzing Discriminatie bepaalt dat de politie alert moet zijn op eventuele discriminatie-aspecten bij een melding of aangifte, ook als die door de aangever zelf niet direct als discriminerend worden aangemerkt.⁸ Het kan echter ook voorkomen dat het slachtoffer een haataspect ervaart, terwijl de dader niet vanuit haatmotieven handelde.

Haatmisdrijven genieten de laatste tijd de bijzondere aandacht van zowel nationale als internationale wetgevers, beleidsmakers en academici. Zo worden slachtoffers van haatmisdrijven in de 2012 EU Slachtofferrichtlijn expliciet genoemd als vermoedelijk kwetsbare slachtoffers die recht hebben op aanvullende beschermingsmaatregelen tijdens het strafproces.⁹ Het EU-Kaderbesluit Racisme en Vreemdelingenhaat¹⁰ uit 2008 roept lidstaten op om te zorgen dat racistische en xenofobe motieven als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd of door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de strafmaat. Verder werkt de Europese Commissie momenteel aan een voorstel om *hate speech* en haatmisdrijven in de lijst van Euromisdrijven op te nemen.¹¹

Ook op nationaal niveau is men er steeds meer van doordrongen dat het voor deze misdrijven kenmerkend discriminatoir of haataspect niet alleen zorgt voor een grotere impact op de getroffen slachtoffers, maar dat het eveneens hun behoeften ten aanzien van het materiële en procedurele strafrecht beïnvloedt. Slachtoffers van haatmisdrijven lopen tegen andere knelpunten aan binnen het strafproces, en hebben dan ook aanvullende behoeften op dit vlak. Bovendien kunnen die behoeften ook nog eens verschillen, afhankelijk van de discriminatoire grond waarop het haatmisdrijf is gebaseerd.

Om beter aan de bijzondere behoeften van deze specifieke slachtofferpopulatie tegemoet te komen, zijn er de afgelopen jaren verscheidene wijzigingen doorgevoerd binnen het strafproces. De inzet van gespecialiseerde discriminatieoffi-

⁷ Zie Brants, Kool & Ringnalda 2007; Grijzen 2013.

⁸ OM Aanwijzing Discriminatie 2018, par. 2.3.

⁹ Artikel 22 lid 3 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

¹⁰ Kaderbesluit 2008/913/JBZ Van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht, PbEU L328/55, artikel 4.

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime – 9 december 2021, COM(2021) 777 final.

cieren van justitie en gespecialiseerde ambtenaren van politie – denk aan Roze in Blauw¹² – is hier een voorbeeld van. Op het gebied van het materiële strafrecht is er recent een initiatief gekomen van Tweede Kamerleden Buitenweg (inmiddels overgenomen door Ellemet) en Segers om een discriminatoir oogmerk als strafverzwarende grond in het Wetboek van Strafrecht op te nemen.¹³ Er zijn inmiddels dermate veel initiatieven ontwikkeld ter verbetering van de positie van slachtoffers van haatmisdrijven binnen het strafproces dat het soms lastig is om overzicht te houden. Het primaire doel van deze bijdrage is dan ook om een beknopt beeld te schetsen van het huidige arsenaal aan bijzondere slachtofferrechten en anti-haatmisdrijf maatregelen binnen het straf(proces)recht. Daarnaast willen we dieper ingaan op twee bijzondere nieuwe ontwikkelingen op dit vlak.

We beginnen met een overzicht van empirisch onderzoek inzake de impact die een haataspect kan hebben op de slachtoffers en de behoeften van de onderscheiden slachtoffergroepen van haatmisdrijven ten aanzien van de strafprocedure en het materiële strafrecht (paragraaf 2). Uit deze inventarisatie blijkt dat slachtoffers van haatmisdrijven meer nadelige gevolgen van hun slachtofferchap ondervinden en dat ook hun ervaringen met het strafrechtssysteem negatiever zijn in vergelijking met de ervaringen van slachtoffers van vergelijkbare strafbare feiten zonder haataspect. Vervolgens beschrijven we de huidige stand van zaken omtrent haatmisdrijven in Nederland op procedureel (paragraaf 3) en materieelstrafrechtelijk (paragraaf 4) vlak. Daarna onderwerpen we twee opvallende ontwikkelingen uit binnen- en buitenland in de strijd tegen haatmisdrijven aan een kritische beschouwing (paragraaf 5) en besluiten we met een conclusie (paragraaf 6).

14.2 Impact en ervaringen met het strafrechtssysteem

De academische literatuur inzake haatmisdrijven kent een soort conjunctuurstructuur, met een piek in empirische studies tussen 1990-2000, een luwte tussen 2000-2010 en hernieuwde interesse vanaf 2010 tot nu. In 2019 werd middels een systematische literatuurreview geprobeerd antwoord te geven op vragen naar a) de impact van een haatmisdrijf op de diverse typen slachtoffers en b) de behoeften van de verschillende te onderscheiden groepen slachtoffers van haat-

¹² Roze in Blauw-agenten maken deel uit van een landelijk netwerk binnen de politie gespecialiseerd in haatmisdrijven of discriminatie jegens LHBTIQ+ in verband met hun seksuele oriëntatie of genderidentiteit.

¹³ Initiatiefwetsvoorstel van de leden Ellemet en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir aspect als strafverzwarringsgrond, *Kamerstukken II*, 35709, nr. 2.

misdrijven ten aanzien van de strafprocedure.¹⁴ Daarbij dienen we op te merken dat de bestudeerde onderzoeken vaak verschillen qua onderzoeksopzet en operationalisering van het concept haatmisdrijf (bijvoorbeeld op basis van slachtofferperceptie of op basis van politie- en justitieregistratiesystemen).

Binnen de academische literatuur is allereerst aandacht voor de impact van een haatmisdrijf op de slachtoffers. Uit de achttien studies die werden meegenomen in deze review bleek allereerst dat grote groepen slachtoffers van haatmisdrijven kampen met negatieve gevolgen voor hun psychosociale en mentale gezondheid als gevolg van het delict. Zo toonde een Engelse studie onder 1106 slachtoffers van *hate crime* bijvoorbeeld aan dat slechts 5% van de respondenten helemaal *geen* last had ondervonden als gevolg van het delict. De overige slachtoffers hadden daarentegen wel te kampen met angstgevoelens en gevoelens van depressie. Bovendien gaven veel respondenten aan gebruik te maken van copingstrategieën, zoals het veranderen van hun uiterlijk en het aanpassen van hun gedrag in het openbaar.¹⁵

Uit de studies met een controlegroep van slachtoffers van vergelijkbare delicten zonder (gepercipieerd) haataspect, bleek voorts dat juist ook het discriminatieaspect van invloed is op de ernst en de duur van bepaalde (psychosociale) gevolgen van het delict. In vergelijking met slachtoffers van strafbare feiten *zonder* (gepercipieerd) discriminatieaspect hadden haatslachtoffers vaker en langer last van depressieve gevoelens, woede, angst en stress als gevolg van het delict.¹⁶

In de literatuur wordt gespeculeerd over mogelijke verklaringen voor het feit dat het haataspect voor een grotere negatieve impact op slachtoffers zorgt. Mogelijk maakt het haataspect het delict persoonlijker dan delicten zonder dit motief, omdat het een directe aanval betekent op de manier waarop slachtoffers leven en de gemeenschap waartoe slachtoffers behoren. Ook voelen slachtoffers van haatmisdrijven zich mogelijk ‘inwisselbaar’ – en daarmee machtelozer – en is het haatmisdrijf slechts één incident binnen een patroon van haat en uitsluiting waar deze slachtoffers gedurende hun leven mee te maken krijgen.¹⁷ Overigens moeten we voorzichtig zijn met het generaliseren van deze impactbevindingen naar

¹⁴ Voor meer informatie over deze literatuurreview, zoals in- en exclusiecriteria en een overzicht van de 18 geïncludeerde studies, zie Van der Aa, Claessen & Hofmann 2020, p. 52 en volgende. Deze paragraaf is op de betreffende literatuurreview gebaseerd.

¹⁵ Chakraborti, Garland & Hardy 2014.

¹⁶ McDevitt e.a. 2001; Herek, Gillis & Cogan 1999; Benier 2017; Iganski & Lagou 2015. Overigens is niet altijd duidelijk of het in deze studies om een in rechte vastgesteld discriminatieaspect of een door het slachtoffer gepercipieerd haataspect betreft. McDevitt e.a. hebben hun steekproef bijvoorbeeld getrokken uit strafrechtelijke registratiesystemen, maar verhelderen niet of het hier enkel aangiften betreft of (ook) onherroepelijke veroordelingen wegens een haatmisdrijf. Wanneer het een bevolkingsstudie betreft, zoals de *Crime Study for England and Wales*, waar Iganski en Lagou zich op hebben gebaseerd, dan gaat het om een haataspect zoals dat door het slachtoffer is gepercipieerd.

¹⁷ Bijvoorbeeld Chakraborti, Garland & Hardy 2014; McDevitt e.a. 2001. Omdat de daders zich niet zozeer richten op het individuele slachtoffer, maar op willekeurige leden binnen een gemeenschap, kunnen slachtoffers van haatmisdrijven voor hun gevoel weinig doen om toekomstige aanvallen te voorkomen.

alle slachtoffers van haatmisdrijven. Bepaalde groepen slachtoffers (bijvoorbeeld LHBTIQ+-personen) zijn oververtegenwoordigd in wetenschappelijk onderzoek, terwijl de impact per discriminatiegrond kan verschillen.

Ten tweede richten studies zich op de ervaringen van slachtoffers met het strafrechtssysteem. Voor dit aspect moeten we vooral varen op buitenlandse slachtofferstudies, aangezien Nederlandse empirische studies over dit onderwerp vrijwel ontbreken.¹⁸ De buitenlandse studies tonen aan dat slachtoffers van haatmisdrijven gemiddeld minder tevreden zijn over hun ervaringen met het strafrechtssysteem dan reguliere slachtoffers en ook het risico op secundaire victimisatie is voor deze slachtoffergroep groter.¹⁹ Uit de *Crime Survey for England and Wales* bleek bijvoorbeeld dat slachtoffers van *hate crime* minder tevreden waren over de manier waarop de autoriteiten hun zaak hadden behandeld in vergelijking met reguliere slachtoffers (52% tegenover 73%). Ook voelden zij zich minder vaak respectvol behandeld door de politie (79% tegenover 89%).²⁰

Drie grote thema's die terugkwamen in de gevonden literatuur hadden te maken met 1) de lage aangiftebereidheid van slachtoffers van haatmisdrijven, 2) een beperkte toegang tot speciale voorzieningen (zoals gespecialiseerde politieagenten) en 3) het gebrek aan herkenning en erkenning van het discriminatieaspect in het strafproces. Van dit laatste geval is bijvoorbeeld sprake wanneer het discriminatieaspect wegens een gebrek aan specialistische kennis binnen het strafrechtssysteem niet wordt herkend of – indien het wel wordt herkend – niet op juiste waarde geschat door middel van aanvullende procedurele voorzieningen of een hogere straf(eis).

Een exploratieve, kwalitatieve WODC-studie uit 2020, uitgevoerd door Van der Aa e.a., toonde aan dat ook Nederlandse slachtoffers van haatmisdrijven mogelijk te maken hebben met vergelijkbare problemen.²¹ Tijdens de interviews met vertegenwoordigers van relevante (belangen)organisaties werd ook voor het Nederlandse strafproces melding gemaakt van een lage aangiftebereidheid onder deze specifieke slachtoffergroep. Volgens respondenten wordt dat veroorzaakt door normalisering van het fenomeen ('het hoort erbij'), door vrees voor een slechte bejegening door de politie, door de verwachting dat het discriminatieaspect onvoldoende zal worden (h)erkend en door het gevoel dat het doen van aangifte toch

¹⁸ Feddes en Jonas (2016) informeerden in hun studie onder LHBTIQ-slachtoffers van *hate crime* overigens wel naar aangiftegedrag.

¹⁹ Secundaire victimisatie wordt gedefinieerd als 'verergering van het leed of de schade als gevolg van het strafproces als zodanig' (Linneman & Mein 2014, p. 10-11, onder verwijzing naar Wijers & De Boer, 2010.)

²⁰ Corcoran & Smith 2016.

²¹ In de context van deze studie werden zevenentwintig vertegenwoordigers van verschillende relevante belangenorganisaties – zoals COC, CIDI, TNN – en vertegenwoordigers vanuit politie, OM en slachtofferhulpverlening geïnterviewd over de ervaringen en behoeften van slachtoffers van haatmisdrijven ten aanzien van het strafproces en de hulpverlening. Voor meer informatie over de gehanteerde onderzoeksmethoden, de bij deze studie betrokken organisaties, beperkingen en een uitgebreider relaas van alle resultaten, zie Van der Aa, Claessen & Hofmann 2020, p. 68-71.

niet zal helpen voor wat betreft speciale en generale preventie. Die knelpunten werden vanuit de meeste slachtoffergroepen onderschreven. Bepaalde andere knelpunten ten aanzien van de aangiftebereidheid werden enkel genoemd door vertegenwoordigers van specifieke gemeenschappen, zoals schaamtegevoelens (LHBTIQ+) of problemen met het lastige juridisch jargon (verstandelijk beperkte personen).

Wanneer slachtoffers eenmaal aangifte hebben gedaan, dan vinden zij de bejegening door verbalisanten soms onvoldoende sensitief, kundig of empathisch. Een ander knelpunt is dat het (gepercipieerde) discriminatieaspect onvoldoende wordt (h)erkend. Verschillende geïnterviewden constateren dat het discriminatieaspect gaandeweg het strafproces soms uit beeld verdwijnt, ofwel vanwege bewijsproblemen, ofwel omdat de politie, het OM en rechters het discriminatoire motief onvoldoende meewegen in hun beslissingen.

Een typisch Nederlands probleem – in de zin dat dit in buitenlandse *hate crime* literatuur niet voorkwam – is het verschil tussen registratie van het incident als melding of als aangifte. Slachtoffers die menen aangifte te hebben gedaan, terwijl in de praktijk enkel een melding is opgenomen, hebben verkeerde verwachtingen voor wat betreft de strafrechtelijke reactie, aangezien meldingen in de regel niet tot opsporing en vervolging leiden.

14.3 Beleidskader en bijzondere procedurele slachtofferrechten

De Nederlandse strafrechtelijke aanpak van haatmisdrijven is tegenwoordig niet langer exclusief gericht op distributieve aspecten zoals vervolging en bestraffing van verdachten, maar heeft in toenemende mate ook aandacht voor procedurele rechtvaardigheid. Niet alleen de uitkomst van een strafproces is van belang, maar ook de (straf)procedure an sich speelt een cruciale rol in de gevoelens van rechtvaardigheid van slachtoffers ten aanzien van het strafrechtstelsel. Van belang daarbij is dat er rekening wordt gehouden met eventuele bijzondere procedurele behoeften van slachtoffers. Slachtoffers van haatmisdrijven mogen om die reden niet alleen gebruik maken van de generieke slachtofferrechten en -voorzieningen die voor alle slachtoffers in het leven zijn geroepen, maar hebben daarnaast recht op enkele aanvullende voorzieningen.²²

Het kader voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie is terug te vinden in de OM Aanwijzing Discriminatie,²³ die ziet op de strafrechtelijke discriminatiebepalingen (artikel 137c tot en met 137g en artikel 429quater Sr) en commune delicten met een discriminatieaspect (codis-feiten). In deze bijdrage ligt de nadruk op de tweede categorie. Met betrekking tot de codis-feiten bepaalt de Aan-

²² Zie het hoofdstuk 23 van dit handboek.

²³ OM, Aanwijzing Discriminatie 2018.

wijzing dat een mogelijk discriminatieaspect een zwaarwegende indicatie is voor opsporing en vervolging. De politie dient bij aangifte of melding derhalve alert te zijn op omstandigheden die kunnen wijzen op een dergelijk discriminatieaspect en moet deze opnemen in het proces-verbaal of de mutatie. Ten behoeve van het adequater herkennen en erkennen van discriminatieaspecten zijn verschillende maatregelen genomen. Meestal zullen slachtoffers zelf aangeven dat discriminatie een rol speelde, maar ook wanneer dat niet zo is dienen politiemedewerkers door te vragen, om zo eventuele discriminatieaspecten boven tafel te krijgen. Om de ‘spontane’ herkenning van haatmisdrijven te bevorderen kunnen zij speciale cursussen en trainingen volgen. Onduidelijk is echter of die scholing inmiddels verplicht deel uitmaakt van de opleidingen aan de Politieacademie.²⁴

Een ander instrument dat de herkenning van discriminatieaspecten kan bevorderen is de zogenaamde ‘individuele beoordeling’.²⁵ Het doel van de individuele beoordeling is om ervoor te zorgen dat de beoordeling van het risico op herhaald slachtofferschap en secundaire victimisatie structureel wordt verankerd in het strafproces.²⁶ Om dat te bewerkstelligen worden tijdens het eerste contact met slachtoffers op het politiebureau hun beschermingsbehoeften in kaart gebracht. Dat gebeurt onder andere met behulp van een inleidend gesprek en een lijst van indicatoren, waarbij slachtofferschap van ‘vooroordelen of discriminatie’ een indicatie kan zijn voor bijzondere kwetsbaarheid voor herhaald of secundair slachtofferschap. Er wordt gekeken of er behoefte is aan een beschermende maatregel, zoals een straat- of contactverbod, domiciliekeuze, bijzondere verhooromstandigheden of melding bij Veilig Thuis. Ook wordt de verkregen informatie inzake de individuele beoordeling en de getroffen beschermingsmaatregelen via een verplichte registratie in het BHV-systeem vastgelegd.

In tegenstelling tot verschillende buitenlandse landen wordt er in Nederland niet standaard gewerkt met gespecialiseerde *hate crime*-politieagenten of -officieren van justitie. Haatmisdrijven vallen onder de generieke taakstelling en alle politiemedewerkers worden geacht hier adequaat en sensitief mee om te kunnen gaan. Wel is er binnen elke eenheid een speciale ‘contactpersoon discriminatie’ en kunnen generalistische medewerkers voor ondersteuning terecht bij Roze in Blauw. Speciale Roze in Blauw-politiemedewerkers kunnen bij voldoende capaciteit uiteraard ook zelf aangiften van LHBTIQ+-slachtoffers opnemen. Momenteel worden vergelijkbare voorzieningen eveneens voor andere (bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse) gemeenschappen ontwikkeld. Dit alles gebeurt om de

24 Eén geïnterviewde meldde ten tijde van het WODC-onderzoek dat er op dat moment werd gewerkt aan het ontwikkelen van een verplichte cursus. Onduidelijk is of deze cursus inmiddels is ontwikkeld en daadwerkelijk deel uitmaakt van de opleiding. De individuele beoordeling (zie hierna) – en daarmee herhaald slachtofferschap vanwege een discriminatieaspect – is wel deel van het verplichte curriculum.

25 Zie het protocol ‘Ketenwerkproces Beoordelen en Beschermen van slachtoffers’ (intern document) en het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten.

26 Zie Nota van Toelichting bij artikel 10 Besluit slachtoffers van strafbare feiten.

melding- en aangiftebereidheid vanuit deze gemeenschappen te stimuleren en een adequate en sensitieve reactie vanuit politie te bevorderen. Ook investeert de politie in het aangaan en onderhouden van goede banden met gemeenschappen die bovengemiddeld vaak te maken hebben met haatmisdrijven, bijvoorbeeld via wijkagenten. Hoe die netwerken worden aangegaan en bestendigd verschilt per regio, maar de gedachte is wederom dat dit kan bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers en een adequate en sensitieve reactie vanuit de kant van de politie.

Voorts komen in elke regio de politie, het OM en de Antidiscriminatievoorziening (ADV) ongeveer elke twee weken samen voor een regionaal discriminatieoverleg.²⁷ Voorafgaand aan dat overleg wordt een lijst opgesteld van *alle* zaken (inclusief mutaties) waar een discriminatieaspect een rol kan spelen.²⁸ Vervolgens beslissen de aanwezigen of er inderdaad sprake is van een discriminatieaspect en zo ja, of een gespecialiseerde discriminatieofficier van justitie de zaak dient op te pakken of dat behandeling door een generalist volstaat. Ook wordt gekeken of een ADV of andere relevante partner bij de zaak betrokken moet worden. Hoewel een codis-feit dus niet per definitie door een gespecialiseerde discriminatieofficier van justitie in behandeling hoeft te worden genomen, wordt de toewijzing van de zaak – aan een specialist of een generalist – wel bepaald door mensen met expertise op dit gebied. Zodra men constateert dat een misdrijf een discriminatieaspect kent, wordt dit ook specifiek in de relevante registratiebestanden als zodanig aangegeven. Haatmisdrijven dienen met behulp van aparte codes geormerkt te worden om ervoor te zorgen dat het haataspect in alle fasen van het strafproces zichtbaar blijft.²⁹

Aangiften van haatmisdrijven moeten ‘in beginsel’ in behandeling worden genomen, ‘tenzij hierover in een concreet geval of in categorie van gevallen andere afspraken zijn gemaakt met het OM’.³⁰ Ook geeft de Aanwijzing handvatten ten behoeve van de vervolgingsbeslissing. Het gaat daarbij om wegingsfactoren zoals de ernst van het feit, de maatschappelijke onrust en of toenadering heeft plaatsgevonden tussen de verdachte en de groep of het slachtoffer. Opportuniteit wordt in beginsel aanwezig geacht indien het slachtoffer aangifte heeft gedaan.³¹ Wel dient overwogen te worden of alternatieven voor strafrechtelijke

27 De informatie inzake het RDO is niet gebaseerd op de OM-Aanwijzing Discriminatie, maar op interviews die in het kader van het WODC-onderzoek zijn afgenomen.

28 Deze lijst komt landelijk tot stand, door middel van een *query* van de landelijke politieregistratiebestanden op bepaalde relevante trefwoorden.

29 Volgens Kruize en Gruter (2020) heeft de invoering van de maatschappelijke classificatie discriminatie ervoor gezorgd dat codis-feiten beter zichtbaar zijn geworden. Wel constateren de onderzoekers dat er onvoldoende op wordt toegezien of de kwalificatie ‘discriminatie’ wel werd meegegeven in GPS. Ook bepaalde geïnterviewden in het WODC-rapport uit 2020 geven aan dat de *labelling* van haatmisdrijven in de registratiesystemen in de praktijk wat problemen kent.

30 OM, Aanwijzing Discriminatie 2018, par. 2.1.

31 De keerzijde is dat zonder aangifte vervolging niet in de rede ligt, al kan het natuurlijk nog steeds wel.

inzet – bijvoorbeeld *mediation* of behandeling door een Antidiscriminatievoorziening – misschien betere bescherming bieden.

Op het niveau van het OM is bij elk parket een gespecialiseerde discriminatie-officier van justitie aangesteld. Daarnaast bestaat binnen het OM sinds 1998 het Landelijke Expertise Centrum Discriminatie (LECD). Zoals eerder vermeld kan de behandeling van codis-feiten aan een generalist worden overgelaten, die zich indien nodig kan laten adviseren door gespecialiseerde discriminatieofficiëren of het LECD – al zullen ernstige of mediagevoelige haatmisdrijven bijvoorbeeld doorgaans door gespecialiseerde discriminatieofficiëren van justitie voor rekening worden genomen. Kruize en Gruter constateren echter dat er geen extra werktijd wordt vrijgemaakt voor de discriminatie-portefeuille van de gespecialiseerde officieren, dat de discriminatieofficiëren geen systematisch zicht hebben op de afdoening van discriminatiezaken binnen hun arrondissement en dat het LECD kampt met een capaciteitsgebrek waardoor de opleiding van nieuwe discriminatieofficiëren in het gedrang komt.³²

Bovenstaande vormt een samenvatting van reeds bestaande speciale procedurele voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van haatmisdrijven. In het WODC-project werd echter ook kort aandacht besteed aan nieuwe pilots en toekomstplannen in dit verband. Vermeldenswaardig zijn bijvoorbeeld: een bijzondere training voor politiemedewerkers in de sensitieve omgang met personen die zich niet identificeren met hun geboortegeslacht; workshops en werkinstructies over de omgang met mensen met een (licht) verstandelijke beperking; het faciliteren van online aangifte van discriminatie en haatmisdrijven en het standaard afschermen van persoonsgegevens van slachtoffers (van haatmisdrijven) wanneer verdachte en slachtoffer elkaar niet kennen. Deze nieuwe initiatieven en plannen bevonden zich echter in verschillende fasen van ontwikkeling (sommigen waren nog vrij ‘groen’) of de geïnterviewden hadden hier geen gedetailleerde kennis over, waardoor we verder geen aandacht zullen besteden aan deze pilots en toekomstplannen. Wel kunnen we constateren dat er voorlopig nog geen einde lijkt te komen aan nieuwe initiatieven op het gebied van procedurele voorzieningen voor slachtoffers van haatmisdrijven.

14.4 Het Nederlandse materiële strafrecht inzake haatmisdrijven

Dat discriminatie als omstandigheid moet worden betrokken bij het bepalen van de strafmaat van *commune delicten*, blijkt uit diverse internationale en Europese instrumenten; er zijn echter geen harde juridische verplichtingen voor de manier waarop dat moet gebeuren.³³ Het meenemen van een discriminatoir aspect of

³² Kruize & Gruter 2020, p. 117.

³³ Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, hoofdstuk 2.

motief kan worden opgedragen door wetgeving, rechtspraak of officieel beleid (bijvoorbeeld van het OM), het kan worden meegenomen door verhoging van de straf binnen het geldende strafmaximum of door verhoging van het voor het feit geldende strafmaximum- of minimum, of het kan van toepassing zijn op alle strafbare feiten of op geselecteerde strafbare feiten (zoals geweldsmisdrijven).

In het Nederlandse strafrecht speelt het discriminatieaspect alleen een rol op OM-beleidsniveau en (nog) niet als strafverzwarende omstandigheid op wetgevingsniveau. In de LOVS-oriëntatiepunten voor de straftoemeting wordt geen rekening gehouden met discriminatie als strafverzwarende omstandigheid.³⁴ Het OM-beleid om met het discriminatieaspect rekening te houden geldt overigens wel als 'recht'³⁵ en bindt het OM over de band van beginselen van behoorlijke procesorde (met name het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur).

In 2007 karakteriseerden Brants, Kool en Ringnalda de registratie van haatmisdrijven door politie en OM nog als 'hier en daar, in een enkel databestand, bij sommige parketten en sommige politiekorpsen en ook dan meestal niet systematisch, werd bij mishandeling of welk gemeen delict ook 'discriminatie' aangetekend'.³⁶ Anno 2021 wordt de instroom van haatmisdrijven bij het OM bijgehouden en worden bij de politie 'discriminatie-incidenten' geregistreerd. De instroom van haatmisdrijven bij het OM fluctueert de afgelopen jaren behoorlijk. De afgelopen jaren varieerden de cijfers van 189 zaken (2017), naar 312 zaken (2018), 221 zaken (2019), tot 252 zaken (2020).³⁷ Helaas zijn de cijfers van het OM niet goed te vergelijken met de cijfers van de politie, onder meer omdat de politie verschillende soorten discriminatie-incidenten registreert die het onderscheid tussen specifieke discriminatie en commune misdrijven met een discriminatieaspect niet aanhouden.³⁸ Hoe het ook zij, uit onderzoek van Kruize en Gruter naar de periode 2015-2018 komt naar voren dat het overgrote deel van de zaken die door de politie als discriminatie worden geregistreerd, bij het OM niet als codis-feit wordt gekwalificeerd.³⁹ Van de zaken met een of meer verdachten die in de politiesystemen als discriminatie-incident werden geregistreerd (nadat de specifieke discriminatiefeiten er uit zijn gefilterd) en die vervolgens bij het OM zijn ingestroomd, werd in 2017 en 2018 ongeveer 5 procent door het OM als codis-feit geregistreerd.⁴⁰ Volgens Kruize en Gruter is dat deels te verklaren doordat de registratie bij het OM te wensen overlaat, omdat vaak simpelweg geen

34 LOVS-oriëntatiepunten, 1 juli 2021, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Orientatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf>.

35 In de zin van art. 79 Wet op de Rechterlijke Organisatie.

36 Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 214.

37 Openbaar Ministerie, Cijfers in beeld (Overzicht discriminatiecijfers) 2017, 2018, 2019 en 2020. De discriminatiegrond 'ras' is gedurende 2017-2020 het meest vertegenwoordigd (gemiddeld zo'n 50-60% van de zaken); daarna komen seksuele oriëntatie (16-29%), antisemitisme (6-10%), religie/levensovertuiging (4-10%), geslacht (1-4%), en handicap (1-2%).

38 Zie Kruize & Gruter 2020, p. 109.

39 Kruize & Gruter 2020, p. 110.

40 Kruize & Gruter 2020, p. 51-55.

discriminatie-classificatie in het systeem wordt gezet. Bovendien wijzen zij op het verschil van opvatting tussen discriminatiespecialisten en overige medewerkers van politie en OM over wanneer er sprake is van een discriminatieaspect. Waar de laatste groep geneigd is te oordelen dat slechts sprake is van een discriminatieaspect als er een discriminatoir *motief* is, menen specialisten dat in meer gevallen sprake is van een dergelijk aspect, bijvoorbeeld wanneer discriminerend taalgebruik specifiek wordt gebruikt om het slachtoffer gericht te kwetsen, of wanneer algemeen discriminerend taalgebruik wordt gebezigd (zoals het woord ‘homo’ tegen iemand van wie de seksuele oriëntatie onbekend is). Dit zal er mee te maken hebben dat de vorige Aanwijzing Discriminatie (2011), die nog in zwang was in de periode bestreken door het onderzoek van Kruize en Gruter, sprak over ‘discriminatoire aspecten – doorgaans als motief op de achtergrond’; in de nieuwe Aanwijzing wordt het discriminatoir aspect breder geformuleerd.

Uit hetzelfde onderzoek komt tevens naar voren hoe het OM het discriminatieaspect heeft meegewogen in de strafeis of strafbeschikking tussen 2015 en 2018.⁴¹ Als het OM een zaak als codis-feit classificeert (wat echter, zoals hierboven aangegeven, lang niet altijd het geval is bij zaken die wel door de politie als discriminatie zijn geregistreerd), dan wordt het discriminatieaspect in het requisitoir benoemd en meegewogen in de strafeis. Bij het bepalen van de strafeis spelen echter vele aspecten een rol, waaronder het discriminatieaspect.⁴² In een klein aantal onderzochte zaken werd een strafverzwaring van 50 tot 100% geëist. Uit het onderzoek van Kruize en Gruter naar de vraag hoe de *rechter* het discriminatieaspect heeft meegewogen in de sanctie blijkt dat voor de rechter diverse aspecten een rol spelen bij de strafbepaling, waardoor dit erg lastig te onderzoeken is. In het kleine aantal tot in detail onderzochte zaken bleken rechters de officier van justitie meestal te volgen in hun classificatie van de zaak als feit met een discriminatieaspect. Het algemeen gebruik van woorden als ‘homo’ of ‘jood’ om te schelden wordt door rechters (en door de meeste officieren van justitie) zelden als strafverhogende omstandigheid beschouwd, maar het bewust gebruiken van discriminerend taalgebruik om slachtoffers extra te kwetsen kan wel meewegen.⁴³

Ten Voorde, Hellemons en Schuyt publiceerden in 2020 een onderzoek naar de wijze waarop discriminatie als strafverhogende omstandigheid in enkele EU-lidstaten wordt betrokken bij de straftoemeting. Daaruit blijkt dat het effect van een discriminatoir aspect als wettelijke strafverzwarringsgrond niet alleen afhankelijk is van het wettelijk stelsel en de verhouding tussen wetgever en rechter in de straftoemeting, maar ook in belangrijke mate wordt beïnvloed door het voor-

41 Daarbij is het van belang te benadrukken dat de nieuwste OM-Aanwijzing Discriminatie pas op 1 januari 2019 in werking is getreden, zodat het eventuele effect van die Aanwijzing nog niet in de cijfers is te zien.

42 Kruize & Gruter 2020, p. 114.

43 Kruize & Gruter 2020, p. 115.

traject: om te zorgen dat het discriminatoir aspect daadwerkelijk aan de rechter kan worden voorgelegd, moeten de opsporing en het vervolgingstraject – inclusief de rol van het slachtoffer – daarop zijn ingericht.⁴⁴ Zij geven wel aan dat ‘[i]nvloed via een wettelijke regeling die ziet op de rechterlijke straftoematingsbeslissing een signaal en stimulans [kan] zijn voor die andere schakels om voldoende aandacht te besteden aan het discriminatoire aspect’.⁴⁵ Zo gaven geïnterviewde officieren van justitie en rechters in het bovengenoemde onderzoek van Kruize en Gruter aan dat een mogelijk voordeel van een wettelijke verzwaringsgrond van een discriminatieaspect kan zijn het opbouwen van jurisprudentie en een groter bewustzijn.⁴⁶ Zodra het discriminatieaspect ten laste wordt gelegd, zal de rechter er bovendien expliciet aandacht aan moeten besteden. Dat brengt echter ook hogere bewijsrechtelijke vereisten met zich mee; in Nederland hoeft het discriminatoir aspect nu slechts aannemelijk te worden gemaakt om meegewogen te worden in de strafmaat, terwijl een wettelijke strafverzwaringsgrond wettig en overtuigend bewezen zou moeten worden. In andere EU-landen met een wettelijke regeling (zowel regelingen die binnen het wettelijk strafmaximum blijven als regelingen die het wettelijk strafmaximum verhogen bij discriminatie) is de bewijsstandaard voor het discriminatoire aspect veelal min of meer gelijk aan de bewijsstandaard voor het algemene feitencomplex (buiten redelijke twijfel).⁴⁷ Die bewijsstandaard lijkt op zichzelf in de onderzochte landen niet de belangrijkste belemmering. Zoals eerder aangegeven zit de moeilijkheid hem vooral in het voortraject – in het herkennen en goed onderzoeken van een discriminatoir aspect zodat deze informatie uiteindelijk de rechter bereikt.

In Nederland lijkt ook juist in het voortraject het discriminatie-aspect vaak uit beeld te verdwijnen, onder meer omdat in dat stadium reeds een afweging wordt gemaakt van de bewijsbaarheid van het discriminatoire aspect. Wanneer men de zaak voor wat betreft dat aspect ‘te licht’ acht, dan verdwijnt het gaandeweg uit het traject. Zodra een rechter dus een haatmisdrijf wordt voorgeschoteld, is het OM vrij zeker van de bewijsbaarheid van het discriminatieaspect. Daardoor vormt de zware bewijsstandaard ter zitting geen belemmering meer, maar in het voortraject des te meer. Ook hier speelt weer de moeilijkheid van het definiëren van het discriminatoire aspect.

Over de sancties opgelegd voor haatmisdrijven concludeerden Kruize & Gruter (over zaken die tussen 2010 en 2013 bij de politie zijn ingestroomd) dat in de zaken waar sprake was van strafoplegging in 33% van de zaken een geldboete is opgelegd, in 21% een taakstraf, in 8% een gevangenisstraf en in 38% een gecombineerde straf.⁴⁸

44 Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 204.

45 Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 204-205.

46 Kruize & Gruter 2020, p. 119.

47 Ten Voorde, Hellemons & Schuyt 2020, p. 196.

48 Kruize & Gruter 2015, p. 116.

14.5 Nieuwe ontwikkelingen in binnen- en buitenland

De strafrechtelijke aanpak van haatmisdrijven blijft zowel nationaal als internationaal in ontwikkeling. In deze bijdrage richten wij een wat meer gedetailleerde blik op enkele van deze ontwikkelingen. Allereerst besteden wij aandacht aan de zogenaamde *Community Impact Statements* in Engeland en Wales, om te bezien of die interessant zouden kunnen zijn voor het Nederlandse strafrechtstelsel. Ten tweede gaan wij in op het initiatiefwetsvoorstel van Ellemée en Segers om een discriminatoir oogmerk als strafverzwarende grond in het Wetboek van Strafrecht op te nemen.

14.5.1 COMMUNITY IMPACT STATEMENTS

Een interessante noviteit uit het strafrechtssysteem van Engeland en Wales betreft de zogenaamde *Community Impact Statements* (CIS).⁴⁹ In het geval van haatmisdrijven heeft niet alleen het directe slachtoffer recht om een *Victim Personal Statement* af te leggen, maar ook de bredere gemeenschap waartoe het slachtoffer behoort wordt de kans geboden inzicht te bieden in de impact van het incident op bijvoorbeeld de (lokale) etnische of religieuze gemeenschap. De politie is verantwoordelijk voor het opstellen van een CIS en dient in een objectief, onafhankelijk en anoniem relaas zo nauwkeurig mogelijk de omvang, schade en impact van een of meer haatincidenten op de gemeenschap te beschrijven. De politie dient aan de betrokkenen vanuit de gemeenschap uit te leggen waarom een CIS wordt opgesteld en er dient aan verwachtingsmanagement te worden gedaan: het opstellen van een CIS biedt geen garantie voor veroordeling en ook de invloed van een CIS op een eventuele straf is onzeker. Wel dient de *Crown Prosecution Service* de rechtbank te wijzen op het bestaan van de CIS en de impact die het haatmisdrijf heeft gehad op de gemeenschap.

Een CIS kan betrekking hebben op misdrijven in het algemeen, bijvoorbeeld de cumulatieve impact van een scala aan haatmisdrijven op de gemeenschap, maar het kan ook zien op de schade en de impact die een gemeenschap heeft geleden door een specifiek haatmisdrijf. Een CIS heeft in de eerste plaats een informatieve functie in de zin dat wetshandhavende instanties hier aanvullende informatie aan kunnen ontleen. Zo kan een CIS vanwege het inzicht op de

⁴⁹ Zie Van der Aa, Claessen & Hofmann 2020, p. 141-142 voor een meer gedetailleerde omschrijving van een CIS. De term *community* verwijst naar: 'a group of people who interact and share certain characteristics, experiences or backgrounds, and/or are located in proximity to each other. Hate crime cases can lend themselves to the use of a CIS because of a recognisable 'community of identity' that shares the personal characteristic of the victim. A CIS can also relate to the targeting of a building or institutions frequented by a community for example a place of worship or a day centre used by people with learning disabilities'. Ze worden niet exclusief voor haatmisdrijven gebruikt, maar kunnen ook worden toegepast bij andere misdrijven, zoals drugsdelicten. Voor meer informatie, zie: <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/community-impact-statements>.

breder impact van een haatmisdrijf bijdragen aan betere beslissingen in een specifieke strafzaak. Denk daarbij aan de keuze voor welk misdrijf iemand moet worden vervolgd, het afwegen van het publieke belang bij vervolgen, het opstellen van voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot, het bepalen van de straf(eis) of het verkennen van herstelrechtelijke mogelijkheden. Daarnaast kan een CIS ook bijdragen aan het vergroten van het begrip van politie, aanklagers en rechters ten aanzien van haatmisdrijven. In Engeland wordt niet in alle haatmisdrijfzaken een CIS opgesteld, maar in onderstaande (niet-uitputtende) gevallen kunnen ze van belang zijn:

- Ernstige en *high profile*-zaken die veel media-aandacht hebben gekregen.
- Zaken waar eerder een gemeenschap dan een individueel slachtoffer het doelwit was, bijvoorbeeld vernieling van graven of gebedshuizen, online vijandigheden jegens groepen gehandicapten, mensen van een bepaald ras of bepaalde religie of LHBTIQ+.
- Een gemeenschap die in een bepaalde locatie of gebied bijzonder vaak of hard wordt getroffen.
- Een gemeenschap die als gevolg van een nationale of internationale gebeurtenis (bijvoorbeeld terroristische aanslag) tot doelwit wordt gemaakt.
- Een gemeenschap die vaak wordt getroffen, maar waarbij dat niet algemeen bekend is.

Het gebruik van een CIS in strafzaken betreffende haatmisdrijven is een interessante ontwikkeling die ook in Nederland zou kunnen worden overwogen. Nederlandse officieren van justitie en rechters betrekken in hun beslissingen immers eveneens de impact die een misdrijf heeft gehad op de bredere maatschappij en haatmisdrijven zijn typisch misdrijven die niet alleen het individuele slachtoffer raken, maar ook de bredere gemeenschap waartoe het slachtoffer behoort. Dankzij een CIS kan een accurater inschatting worden gemaakt van de daadwerkelijke impact op de getroffen gemeenschap dan de huidige beschouwingen inzake het publieke belang die toch vooral op algemene ervaringsregels zijn gebaseerd. Ook bij het vaststellen en onderbouwen van de ‘geschokte rechtsorde’ in het kader van de voorlopige hechtenis zou een CIS van betekenis kunnen zijn.⁵⁰

We zien eveneens de meerwaarde van betrokkenheid van de gemeenschap bij het helpen bepalen van voorwaarden bij bijvoorbeeld een voorwaardelijk sepot, schorsing of voorlopige hechtenis. Advies vanuit de specifieke gemeenschap kan

⁵⁰ Het EHRM heeft bepaald dat de gronden voor voorlopige hechtenis, zoals de geschokte rechtsorde, niet in abstracto mogen worden vastgesteld, maar moeten worden gebaseerd op de specifieke kenmerken van een zaak (zie onder andere EHRM Letellier t Frankrijk, 26 juni 1991, appl.nr. 12369/86; EHRM Smirnova t Rusland, 24 juli 2003, appl.nrs. 46133/99 en 48183/99; EHRM Maassen t Nederland, 9 februari 2021, appl.nr. 10982/15). Een CIS kan ook in dat verband nuttig zijn. Tegelijkertijd roept het ook nieuwe vragen op, bijvoorbeeld: zou een CIS dan niet bij meer misdrijven van nut kunnen zijn? Welk effect heeft dit op de toepassing van de voorlopige hechtenis (toe- of juist afname)?

bijvoorbeeld helpen bij het bepalen van de meest geschikte leer- of taakstraf.⁵¹ In dit kader is het overigens van belang om op maat gesneden leer- en taakstraffen met het oog op het tegengaan van discriminatie aan te kunnen bieden.⁵² Het betrekken van de grotere gemeenschap bij specifieke strafzaken kan bovendien bijdragen aan het versterken van de (vertrouwens)band tussen politie en bepaalde gemeenschappen, wat wellicht weer een positieve weerslag kan hebben op de aangiftebereidheid van slachtoffers.

Ondanks de bovengenoemde potentiële voordelen van een CIS, hebben we ook bedenkingen. Zo is het in bepaalde gevallen mogelijk lastig om te bepalen welke gemeenschap nu precies moet worden uitgenodigd om een CIS te helpen opstellen. Bepaalde gemeenschappen kennen nu eenmaal een sterkere organisatiegraad en een bredere geografische dekking dan andere.⁵³ Ook in het geval van intersectioneel geweld, waarbij een slachtoffer tot doelwit wordt gemaakt vanwege verschillende discriminatiegronden, kan het lastig zijn te bepalen welke gemeenschap moet worden benaderd. Verder leidt invoering van een CIS tot lastenverzwaring aan de kant van de politie. Invoering zou dus gepaard moeten gaan met extra capaciteit. Tot slot is ongewis hoe het individuele slachtoffer ‘bemoeienis’ met de eigen strafzaak vanuit de grotere gemeenschap ervaart. Voelt dit slachtoffer zich gesterkt door het bredere perspectief en de steun vanuit de eigen gemeenschap of neemt dit juist de focus te veel weg van het individuele leed dat het slachtoffer is aangedaan? En hoe verhoudt een CIS zich tot de positie van verdachte en beginselen als *equality of arms*, het gelijkheidsbeginsel of de onschuldpresumptie? Kan een verdachte zich ook verweren tegen uitlatingen in een CIS?

Er is nog te weinig onderzoek verricht naar de uitvoering en impact van een CIS om antwoord te kunnen geven op deze vragen. Wellicht kunnen we de ervaringen in Engeland beter nog even afwachten (en onderzoeken in hoeverre kan worden verwacht dat de CIS in het Nederlandse systeem op een vergelijkbare wijze zou uitwerken) om te zien of deze ontwikkeling ook in Nederland navolging verdient.

Overigens hoeft een CIS, zoals aangegeven, niet per definitie in een strafzaak te resulteren: een CIS kan ook informatief zijn voor het verkennen van bijvoorbeeld herstelrechtelijke mogelijkheden. Herstelrecht kan een waardevolle rol spelen bij haatmisdrijven, juist voor slachtoffers uit kwetsbare groepen die moeite hebben zich gehoord te voelen door de strafrechtelijke autoriteiten en vertrouwen te stellen in het strafproces.⁵⁴

Een herstelrechtelijke benadering lijkt op het eerste gezicht te wringen met de tendens omschreven in dit hoofdstuk om voor haatmisdrijven een hardere

51 In de vorige OM-Aanwijzing werden haatmisdrijven nog uitgesloten van mediation.

52 Zie Brants, Kool & Ringnalda 2007, p. 174-175; 183.

53 Zie ook Van der Aa, Claessen & Hofmann 2020.

54 Zie bijvoorbeeld het project LetsGoByTalking (*restorative justice for victims of anti-LGBT hate crimes*), <https://www.letsbygobytalking.eu/>. Zie Jubany 2021.

strafrechtelijke aanpak – met hogere sancties dan voor commune misdrijven – te verordonneren. Toch zit er wel een zekere gezamenlijke gedachte achter: het gaat om leed dat is aangedaan aan individuen én aan een bredere gemeenschap. Daarom is speciale aandacht op zijn plaats. Bij herstelrecht uit die aandacht zich in de reparatie van het aangedane leed ten behoeve van het slachtoffer, met een mogelijke rol voor diens gemeenschap. Ook het leeraspect voor de dader krijgt daarmee een bredere betekenis. Het OM heeft in de nieuwste Aanwijzing Discriminatie de deur voor herstelrecht bij haatmisdrijven weer opengezet: daarin geldt als één van de wegingsfactoren bij de vervolgingsbeslissing ‘of toenadering heeft plaatsgevonden tussen de verdachte en de groep of het slachtoffer’. Niet elk haatmisdrijf zal zich hiervoor lenen, met name wanneer slachtoffers of verdachten niet op bemiddeling zitten te wachten: het strafrecht blijft dan ook van belang.

14.5.2 HET INITIATIEFWETSVOORSTEL DISCRIMINATOIR OOGMERK

In 2021 namen Tweede Kamerlid Segers en toenmalig Tweede Kamerlid Buitenweg het initiatief voor het wetsvoorstel om een ‘discriminatoir oogmerk’ als strafverzwaringsgrond op te nemen in het Wetboek van Strafrecht.⁵⁵ Zij beoogden de maximum vrijheidsstraf op strafbare feiten met een derde te verhogen indien zo’n feit is begaan met een discriminatoir oogmerk. In juni 2022 is naar aanleiding van het advies van de Raad van State een gewijzigd voorstel van wet ingediend door Kamerleden Ellemeet en Segers.⁵⁶ In dit vernieuwde wetsvoorstel geldt de verhoogde maximumstraf niet alleen indien een strafbaar feit wordt begaan met een discriminatoir oogmerk, maar ook indien dat feit ‘bestaat uit, wordt voorafgegaan door, vergezeld van of gevolgd door gedragingen die haat tegen of discriminatie van een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht⁵⁷, hun seksuele gerichtheid of hun handicap tot uitdrukking brengen’.⁵⁸ Het discriminatoir oogmerk houdt in ‘het oogmerk om haat tegen of discriminatie van een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun seksuele gerichtheid of hun handicap tot uitdrukking te brengen’.⁵⁹

55 Initiatiefwetsvoorstel van de leden Buitenweg en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir oogmerk als strafverzwaringsgrond, 2021, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z00958&dossier=35709>. Zie meer recent het gewijzigde Initiatiefwetsvoorstel van de leden Ellemeet en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir aspect als strafverzwaringsgrond, *Kamerstukken II* 35709, nr. 2.

56 Initiatiefwetsvoorstel van de leden Ellemeet en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir aspect als strafverzwaringsgrond, *Kamerstukken II*, 35709, nr. 2.

57 Waaronder ook begrepen zijn geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. *Kamerstukken II*, 35709, nr. 3 (MvT), p. 7.

58 Voorgesteld artikel 44bis Sr.

59 Voorgesteld artikel 90quater lid 2.

Het voorstel is gegrond in de grote impact van discriminatoir gemotiveerde criminaliteit op slachtoffers, de sociale groep waartoe zij behoren en de maatschappij. De initiatiefnemers beogen de norm van gelijke behandeling en gelijkwaardigheid te bevestigen, slachtoffers aan te moedigen aangifte te doen en het discriminatoire aspect een prominentere rol te geven in het strafrechtelijk onderzoek.⁶⁰ Ook wijzen ze erop dat veel EU-landen al een vorm van strafverzwaring voor discriminatie in hun wetgeving hebben staan. Zij wijzen op een aantal in hun ogen nadelige aspecten van de huidige praktijk, waaronder dat het onduidelijk is in welke mate het discriminatieaspect in de strafeis en in de strafoplegging wordt meegewogen, dat het discriminatoire aspect onbenoemd blijft in het vonnis en dat de straf niet hoger kan uitpakken dan het wettelijke strafmaximum op het commune delict. Dat alles beperkt de mogelijkheden voor normbevestiging.⁶¹ De expliciete aandacht voor het discriminatoire oogmerk moet de afschrikwekkende werking verhogen en meer recht doen aan slachtoffers. Dit alles weegt volgens de initiatiefnemers op tegen een eventuele moeilijkere bewijsbaarheid.

Het voorstel sluit aan bij de discriminatiegronden genoemd in het specifieke discriminatie delict van artikel 137d Sr, al wordt tevens voorgesteld de huidige terminologie te moderniseren (onder meer van ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’ naar ‘seksuele gerichtheid’) en expliciteert de memorie van toelichting dat onder ‘geslacht’ ook ‘geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie’ wordt verstaan.

Oorspronkelijk was het wetsvoorstel beperkt tot delicten gepleegd met een discriminatoir oogmerk. Uit de memorie van toelichting bleek wel dat het discriminatoire oogmerk breed moest worden geïnterpreteerd: Daarvan kon ook sprake zijn ingeval van delicten waarbij ‘het tot uitdrukking brengen van haat tegen of gevoelens van minderwaardigheid van een groep mensen een motief is geweest om het delict te plegen of dat indringender te plegen’⁶² – in de wettekst zelf kwam dat echter niet terug. Eén van de kritiekpunten was dan ook dat het discriminatoire oogmerk moeilijker te bewijzen zou worden dan het huidige OM-beleid, dat uitgaat van een discriminatoir aspect: dat kan volgens de Aanwijzing Discriminatie tevens inhouden dat discriminatie één van de motieven is maar niet het enige motief, dat discriminatie een rol heeft gespeeld als aanleiding voor het misdrijf, of dat het discriminatoire aspect is gebruikt om het delict indringender te plegen. In het vernieuwde wetsvoorstel vallen onder het strafverhogingsregime niet alleen strafbare feiten begaan met een discriminatoir oogmerk,⁶³ maar tevens delicten vallen die bestaan uit, worden voorafgegaan door, vergezeld

60 MvT, p. 1.

61 MvT, p. 7.

62 MvT (oud), p. 1.

63 Het oogmerk zelf bestrijkt situaties waarin er in het licht van de Aanwijzing sprake zou zijn van een discriminatoir *motief*. Daarbij kan volgens de indieners wel gebruik worden gemaakt van objectiverende bewijsvoering (het in ogenschouw nemen van gedragingen en uitspraken van de verdachte voor, tijdens of na het begaan van het strafbare feit). Zie MvT p. 9.

van of gevolgd door gedragingen die haat tegen of discriminatie van een groep mensen tot uitdrukking brengen. Beoogd wordt om aan te sluiten bij de situaties die reeds worden bestreken door het huidige codis-beleid van het OM (d.w.z. naast discriminatie als motief ook discriminatie als aanleiding en om het feit indringender te plegen)⁶⁴, al vereist de wettekst niet dat van zo'n aanleiding of van het indringender plegen sprake is – de tekst ziet op alle gevallen waarin uit de context een discriminatoir aspect valt af te leiden.⁶⁵

Ook wanneer discriminerend taalgebruik wordt gebezigd in de veronderstelling dat het slachtoffer tot een bepaalde groep behoort (discriminatie door perceptie), kan de strafverhogingsgrond van toepassing zijn.⁶⁶ Datzelfde geldt wanneer 'het slachtoffer als individu wordt aangesproken op basis van groepskenmerken, denk aan het voorafgaand, tijdens of na het begaan van het delict uitschelden van het slachtoffer voor bijvoorbeeld 'jood' of 'flikker'.⁶⁷

De initiatiefnemers nemen aan dat de praktische gevolgen van het wetsvoorstel voor de werkbelasting van politie, OM en zittende magistratuur beperkt blijven: ze constateren dat politie en OM extra opsporingsactiviteiten zullen moeten uitvoeren bij vermoedens van een haatmisdrijf, maar dat dit in afgezwakte vorm nu reeds de bedoeling is onder de Aanwijzing Discriminatie. Toch lijkt het ons, ook gezien de duidelijke waarschuwing uit onderzoek dat een wettelijke strafverhoging bepaald geen garantie geeft dat een discriminatieaspect effectief wordt meegenomen, geen overbodige luxe om in te zetten op meer prioriteit en middelen in het voortraject – zeker omdat de definitiekwestie zijn schaduw vooruit blijft werpen op de praktijk.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft zich in een eerder stadium vrij positief uitgelaten over de introductie van een discriminatoir motief als wettelijke strafverzwaringsgrond.⁶⁸ Wij denken dat het opnemen van discriminatie als wettelijke strafverzwaringsgrond een belangrijk signaal geeft dat het discriminatoire aspect van misdrijven serieus wordt genomen en dat het kan bijdragen aan erkenning van de specifieke impact van haatmisdrijven op slachtoffers. Dit is echter wel voornamelijk afhankelijk van de aandacht die in de gehele strafrechtelijke keten aan het discriminatoire aspect wordt gegeven. Zonder serieuze aandacht voor het voortraject zou de symbolische werking van de strafverzwaringsgrond weinig om het lijf hebben.

Nog los van de vraag of het voorstel uiteindelijk wet zal worden, lijkt het ons om te beginnen een logische stap om het discriminatoire aspect ook op te nemen in de LOVS-oriëntatiepunten van de rechterlijke macht. Dat strafverzwarende

64 MvT, p. 7.

65 Zie MvT p. 4.

66 MvT p. 10.

67 MvT p. 10.

68 Minister van Justitie en Veiligheid, Beleidsreactie op rechtsvergelijkend WODC-onderzoek naar discriminatie als strafverzwaringsgrond bij strafbare feiten, 7 december 2020, nr. 3090546.

factoren die in het OM-beleid in aanmerking worden genomen in het geheel niet in de LOVS-oriëntatiepunten naar voren komen is opvallend, zeker bij een onderwerp waar internationaal steeds meer aandacht voor is en nu Nederland in internationaal verband steeds meer kritiek krijgt op het wel erg vrijblijvende systeem.

14.6 Conclusie

In deze bijdrage hebben we aandacht besteed aan het Nederlandse beleidskader inzake de materiële en procedurele aanpak van haatmisdrijven binnen het strafrecht. Het feit dat slachtoffers van haatmisdrijven aanvullende procedurele behoeften hebben en dat het haataspect zorgt voor nadelige gevolgen in vergelijking met delicten zonder dit haataspect wordt ook in Nederland onderkend. Nederlandse strafrechtorganisaties en beleidsmakers hebben op verschillende manieren geprobeerd de extra 'drempels' die slachtoffers van haatmisdrijven ervaren in het straf(proces)recht te slechten, waarbij met name aandacht is besteed aan knelpunten die ook in buitenlandse empirische literatuur over deze materie naar voren kwamen: aangifteproblematiek, problemen met de (h)erkenning van het haataspect en gebrek aan een sensitieve en adequate reactie vanuit de strafrechtketen.

Er zijn verschillende voorzieningen in het leven geroepen om juist deze problemen te helpen oplossen. Om de aangiftebereidheid van deze slachtoffers te vergroten wordt bijvoorbeeld ingezet op het onderhouden van goede contacten met bepaalde gemeenschappen en wordt gebruik gemaakt van gespecialiseerde politiemedewerkers (al worden veel zaken nog steeds door generalisten afgedaan). De (h)erkenning van een haataspect en de adequate reactie op een haataspect worden op de volgende manieren bevorderd: haatmisdrijven moeten altijd als dusdanig geoormerkt worden in politieke en justitiële registratiesystemen; zaken worden nog eens nagepluisd om te zien of men niet per ongeluk het haataspect over het hoofd heeft gezien; haatmisdrijven worden besproken in een regionaal discriminatieoverleg; er worden speciale cursussen en workshops over haatmisdrijven en discriminatie aangeboden; de individuele beoordeling ziet ook op het herkennen van een eventueel haataspect; er is weinig ruimte voor een beleidssepot indien het slachtoffer aangifte doet; er kunnen gespecialiseerde officieren van justitie op de zaak worden gezet; en de strafeis wordt met een bepaald percentage verhoogd. Naast deze bestaande maatregelen worden momenteel ook nieuwe initiatieven ontplooid en pilots gedraaid om slachtoffers van haatmisdrijven nog beter te kunnen bedienen.

Het is absoluut een positieve ontwikkeling dat er de laatste jaren meer aandacht is voor de heterogeniteit van misdaadslachtoffers en voor de verschillende behoeften van slachtoffers ten aanzien van het strafproces en de straf. Ondanks het feit dat Nederland klaarblijkelijk oog heeft voor de bijzondere procedurele

en distributieve behoeften van slachtoffers van haatmisdrijven, is het de vraag of de extra maatregelen volstaan en of ze (volledig) voorzien in de behoeften van de slachtoffers. Anekdotisch en kwalitatief bewijsmateriaal toont aan dat het in de praktijk toch wel eens misgaat bij de aangifte van haatmisdrijven (bijvoorbeeld wanneer een aangifte wordt opgenomen als een melding), bij de correcte bejegening van de slachtoffers door politiemedewerkers, bij de consistente registratie van haatmisdrijven in alle opvolgende registratiebestanden en bij de (volledige) verdiscontering van het discriminatieaspect in de straf.

Om die reden blijft het gebied in beweging en blijft de strafrechtelijke aanpak van haatmisdrijven voer voor discussie. Zo bestaan er nog volop vraagtekens ten aanzien van: de rol van herstelrecht in dit type zaken; eventuele uitbreiding van het spreekrecht tot alle haatmisdrijven; de voordelen van het enkel werken met specialisten in plaats van (ook) generalisten; het uitbreiden van de discriminatiegronden en de vraag of die zich per definitie moeten richten naar de discriminatiegronden voor *hate speech* (waarbij meer dan bij haatmisdrijven ook aspecten van de vrijheid van meningsuiting meespelen) – denk aan andere gronden zoals sociale klasse en leeftijd; het opnemen van haatmisdrijven in de lijst van Euro-misdrijven in artikel 83 van het EU-Werkingsverdrag (waardoor aan alle lidstaten positieve verplichtingen tot strafbaarstelling kunnen worden opgelegd), enzovoorts. Ook zien alsmaar nieuwe initiatieven het licht, zowel in het binnen- als buitenland.

In deze bijdrage zijn we nader ingegaan op twee van deze nieuwe ontwikkelingen: de *Community Impact Statement* en het wetsvoorstel inzake wettelijke strafverzwaringgronden. Bij de CIS constateerden we dat deze figuur nuttig kan zijn bij het vaststellen van de impact van een haatmisdrijf op de bredere gemeenschap en het zoeken naar een gepaste reactie vanuit het strafrechtssysteem, maar ook dat ze nog wordt omgeven door vragen naar de ervaringen van de Engelse strafrechtketen en de directe slachtoffers met een CIS, naar de mogelijke impact op de rechtspositie van verdachte en naar eventuele capaciteitsvraagstukken. Verder zou het voorstel om het discriminatoire aspect wettelijk te verankeren als strafverzwaringgrond een normbevestigende werking kunnen hebben en zou dit aansluiten bij de aanpak in verschillende andere EU-landen, al is het uiteindelijke effect van dergelijke wetgeving zeer afhankelijk van wat er in het voortraject met het discriminatoire aspect gebeurt (waar een wettelijke grond niet automatisch verandering in gaat brengen). De ontwikkelingen volgen elkaar momenteel zo snel op dat het ons niet zou verbazen dat deze bijdrage op het moment van verschijnen alweer enigszins achterhaald is. Voor al wie professioneel te maken heeft met haatmisdrijven is het dus zaak de vinger goed aan de pols te houden.

Literatuur

Aa, S. van der, J. Claessen & R. Hofmann, *Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp*, Den Haag: WODC 2020.

Benier, K., The harms of hate: Comparing the neighbouring practices and interactions of hate crime victims, non-hate crime victims and non-victims, *International Review of Victimology* 2017, 23(2), p. 179-201.

Brants, C., R. Kool & A. Ringnalda, *Strafbare discriminatie*, Den Haag: WODC 2007.

Chakraborti, N., J. Garland & S. Hardy, *The Leicester hate crime project: Findings and conclusions*, Leicester: University of Leicester 2014.

Corcoran, H. & K. Smith, *Hate crimes, England and Wales, 2015/16*, London: Home Office 2016.

Feddes, A.R. & K.J. Jonas, *LGBT hate crime, psychological well-being, and reporting behaviour: LGBT community and police perspectives*, Amsterdam: University of Amsterdam 2016.

Goodey, J., Introduction, in: J. Goodey & A. Kauko (eds.), *Hate crime: Papers from the 2006 and 2007 Stockholm criminology symposiums*, Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, Affiliated with the United Nations 2008.

Grijsen, C., *De handhaving van discriminatiewetgeving in de politiepraktijk*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

Herek, G.M., J.R. Gillis & J.C. Cogan, Psychological sequelae of hate-crime victimization among lesbian, gay, and bisexual adults, *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 1999, 67(6), p. 945-951.

Iganski, P. & S. Lagou, Hate crimes hurt some more than others: Implications for the just sentencing of offenders, *Journal of Interpersonal Violence* 2015, 30(10), p. 1696-1718.

Jubany, O. (ed.), *Justice outside the box: The restorative approach to anti-LGBT hate crimes*, Brussels: European Commission 2021.

Kruize, P. & P. Gruter, *Discriminatie: De gang van discriminatiezaken van aangifte tot vervolging door de strafrechtketen*, Den Haag: WODC 2015.

Kruize, P., P. Gruter & T. van Suchtelen, *Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid: Cijfers en praktijkervaringen*, Den Haag: WODC 2020.

Lünneman, K.D. & A.G. Mein, *Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2014.

McDevitt, J., J. Balboni, L. Garcia & J. Gu, Consequences for victims: A comparison of bias- and non-bias-motivated assaults, *American Behavioral Scientist* 2001, 45(4), p. 697-713.

Voorde, J.M. ten, S.V. Hellemons & P.M. Schuyt, Internationaal kader, in: J.M. ten Voorde, S.V. Hellemons en P.M. Schuyt, *Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten: Een rechtsvergelijkende studie*, Den Haag: BJU / WODC 2020.