



**Monitor**  
**Rassendiscriminatie**  
**2009**



# Monitor Rassendiscriminatie 2009

## REDACTIE

Igor Boog (landelijk expertisecentrum van Art.1)

Wies Dinsbach (landelijk expertisecentrum van Art.1)

Jaap van Donselaar (Universiteit Leiden)

Peter R. Rodrigues (Universiteit Leiden/Anne Frank Stichting)

Landelijk expertisecentrum van Art.1

Anne Frank Stichting

Universiteit Leiden

## MONITOR RASSENDISCRIMINATIE 2009

### IN OPDRACHT VAN

Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Copyright © 2010 Landelijk expertisecentrum van Art.1/Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden

### UITGAVE

Landelijk expertisecentrum van Art.1



ISBN: 978-90-5091-020-0

### ONTWERP

immits | visuele communicatie

### BESTELLINGEN

[www.art1.nl/shop](http://www.art1.nl/shop)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

# Vooraf

De overheid heeft een plicht bij het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Om beleid te kunnen ontwikkelen en uitvoeren, is inzicht nodig in de aard en omvang van discriminatie in Nederland. Daarom is, in opdracht van de voormalige Directie Coördinatie Integratiebeleid Ministerheden van het ministerie van Justitie, in 2006 de Monitor rassendiscriminatie 2005 gepubliceerd. De onderhavige Monitor rassendiscriminatie is een vervolg daarop, en is samengesteld in opdracht van de Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.



# Inhoudsopgave

Algemeen beeld en samenvattingen per hoofdstuk	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	25
Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen	33
Hoofdstuk 3 Onderwijs	75
Hoofdstuk 4 Arbeidsmarkt	89
Hoofdstuk 5 Huisvesting en woonomgeving	101
Hoofdstuk 6 Horeca	115
Hoofdstuk 7 Politie en justitie	127
Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld in 2008	139
Hoofdstuk 9 Extreem-rechtse formaties	151
Hoofdstuk 10 Internet	161
Hoofdstuk 11 Antisemitisme	175
Hoofdstuk 12 Discriminatie op grond van het islamitisch geloof	185
Hoofdstuk 13 Discriminatieverboden en de strafrechtelijke aanpak in 2008	205
<b>BIJLAGE A</b>	
A1 Discriminatieartikelen in de Algemene wet gelijke behandeling	221
A2 Discriminatieartikelen in het Wetboek van Strafrecht	232
<b>BIJLAGE B</b>	
Antidiscriminatiewetgeving en de aanpak van discriminatie op internet	235
<b>BIJLAGE C</b>	
Methodologische verantwoording onderzoek naar discriminatie-ervaringen en meldgedrag	241





# Algemeen beeld en samenvattingen per hoofdstuk

SASKIA VAN BON, IGOR BOOG EN WIES DINSBACH (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)

De overheid heeft een plicht bij het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Om beleid te kunnen ontwikkelen en uitvoeren, is inzicht nodig in de aard en omvang van discriminatie in Nederland. Daarom heeft de Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) opdracht gegeven tot het samenstellen van deze monitor. De Monitor rassendiscriminatie 2009 geeft een overzicht van wat bekend is over rassendiscriminatie in Nederland. Deze publicatie is een vervolg op de Monitor rassendiscriminatie 2005.<sup>1</sup>

Als algemeen uitgangspunt voor deze monitor hanteren we de definitie van discriminatie uit artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht: “Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.”

Discriminatie is niet eenvoudig te onderzoeken. Om een beeld te verkrijgen van de discriminatieproblematiek, moeten de resultaten van verschillende typen onderzoek worden samengebracht. In deze monitor is gebruik gemaakt van inventarisaties van klachten over discriminatie, waaronder klachten ingediend bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), aangiften bij de politie en uitspraken en oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) of de rechter. Omdat slechts een zeer klein deel van de mensen die discriminatie ervaren daar ook melding van doet, zijn voor deze monitor de omvang en aard van discriminatie-ervaringen in Nederland onderzocht middels een landelijke survey (Discriminatie-ervaringen 2009).

In Hoofdstuk 1 Inleiding wordt nader ingegaan op hoe rassendiscriminatie in Nederland is onderzocht in deze monitor. Het tweede hoofdstuk betreft een algemeen verslag van de uitkomsten van de survey Discriminatie-ervaringen 2009. Vervolgens is discriminatie op diverse maatschappelijke terreinen, zoals arbeid en onderwijs, in afzonderlijke hoofdstukken behandeld. Deze hoofdstukken bieden een overzicht van beschikbare gegevens over de aard en de omvang van discriminatie op de verschillende terreinen. Daarnaast is er een aantal hoofdstukken gewijd aan specifieke uitingsvormen en thema's gerelateerd aan rassendiscriminatie, zoals extreem-rechts geweld en discriminatie op internet. Bepaalde specifieke uitkomsten van de survey Discriminatie-ervaringen zijn, waar van toepassing, in de hoofdstukken verwerkt. Hieronder wordt allereerst een algemeen beeld geschetst met enkele belangrijke bevindingen uit de monitor. Daarna volgen beknopte samenvattingen van de verschillende hoofdstukken uit de monitor.

## 1. ALGEMEEN BEELD

### *Lichte daling discriminatie-ervaringen*

De uitkomsten van de survey Discriminatie-ervaringen 2009 laten zien dat verschillende etnische groepen in Nederland rassendiscriminatie ervaren. In het algemeen is sprake van een lichte daling: de respondenten rapporteren minder discriminatie-ervaringen dan in het onderzoek dat in 2005 werd uitgevoerd. De daling geldt met name voor ervaringen met discriminatie op grond van geloof onder Turken en Marokkanen. In het algemeen is sprake van een daling van discriminatie-ervaringen in het onderwijs, bij het zoeken naar werk en bij discotheekbezoek. De helft van de Marokkanen geeft aan in het jaar voorafgaand aan het onderzoek een of meerdere malen discriminatie te hebben ervaren. Marokkanen vormen daarmee de groep met de meeste discriminatie-ervaringen. In het algemeen ervaren jongeren vaker discriminatie dan ouderen. Volwassen autochtone mannen worden verreweg het vaakst genoemd als dader.

### *Toename geregistreerde discriminatie bij politie en justitie*

Sinds 2005 is er bij het Openbaar Ministerie (OM) en de politie een gestage toename van het aantal geregistreerde discriminatie op grond van ras. Het aandeel ingeschreven feiten dat gaat over rassendiscriminatie bij het OM was 43 procent in 2005 en 69 procent in 2008. Niet meegemeld zijn de commune delicten met discriminatoir aspect, zoals mishandeling of brandstichting. De politiecijfers uit 2008 wijzen uit dat het meetellen van dergelijke delicten tot een verdriedubbeling van de discriminatiecijfers leidt.

### *Discriminatie wordt meestal niet gemeld*

Uit de voor deze monitor verzamelde gegevens blijkt dat discriminatie vaker voorkomt dan is af te leiden uit de incidenten die worden geregistreerd door het OM, politie of andere instanties. Een belangrijke aanwijzing hiervoor leveren de in 2005 en 2009 uitgevoerde surveys, waaruit blijkt dat vaak geen melding wordt gemaakt van discriminatie-ervaringen. Hooguit een op de drie gevallen komt terecht bij een officiële instantie. In deze monitor is extra aandacht besteed aan de achterliggende redenen hiervoor. De mening dat melden niet helpt blijkt wijdverbreid onder verschillende etnische groepen. Een andere veelgenoemde reden om niet te melden is dat de betrokkenen liever geen aandacht besteden aan hun ervaringen met discriminatie. Als motief om een voorval wel te melden bij een instantie, noemden de respondenten de wens om de probleemsituatie van discriminatie aan te pakken of de behoefte om hun verhaal kwijt te kunnen. De meeste mensen blijken wel bekend met verschillende instanties waar je melding kan doen. Uitzondering vormt de mogelijkheid om bij de politie discriminatie te melden; daarvan is slechts een op de drie mensen op de hoogte.

### *Met name moslims ervaren discriminatie op grond van geloof*

In vergelijking met andere geloofsgemeenschappen ervaren veel moslims godsdienstdiscriminatie. Onderzoek laat zien dat zij negatieve gevolgen ervaren van het veelal stereotype en generaliserende discours rondom moslims en de islam. Een punt van zorg hierbij is het toenemende aantal geweldsincidenten gericht tegen moslims in Nederland. De verschillende registraties vertonen pieken in het aantal voorvallen, die direct of indirect samenhangen met ingrijpende gebeurtenissen of met internationale politieke onrust.

Deze samenhang gaat ook op voor klachten over antisemitisme, die voornamelijk een relatie vertonen met spanningen in het Midden Oosten. Over de langere termijn blijkt dat het aantal registraties van antisemitische incidenten de afgelopen jaren is gedaald. Extreem-rechtse straatformaties met antisemitische ideologie lijken in omvang te zijn afgenomen. Wel blijft het internet een belangrijk medium voor discriminerende uitingen en voor de verspreiding van extreem-rechts gedachtegoed.

## **2. SAMENVATTINGEN PER HOOFDSTUK**

### **HOOFDSTUK 2 - DISCRIMINATIE-ERVARINGEN 2009**

In 2005 is een landelijke survey verricht om de omvang en aard van ervaren discriminatie op grond van huidskleur, land van herkomst of geloof in kaart te brengen voor verschillende maatschappelijke terreinen. Dit onderzoek is in 2009 herhaald en uitgebreid. Hierin is ook aandacht besteed aan waarom mensen wel of geen melding doen van discriminatie. De resultaten van het onderzoek uit 2009 worden hier weergegeven en vergeleken met de gegevens uit 2005.

#### *Afname van ervaren discriminatie*

Ten opzichte van het eerdere onderzoek in 2005, is de mate van ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en/of huidskleur enigszins gedaald. Onder de vier grootste etnische minderheidsgroepen - Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen - is het percentage mensen dat discriminatie ervaart, significant gedaald van gemiddeld 47 procent in 2005 naar gemiddeld 41 procent in 2009. De daling doet zich met name voor bij ervaren discriminatie op grond van het geloof onder Turken en Marokkanen. In 2005 gaf 26 procent van de Turkse en 36 procent van de Marokkaanse respondenten aan discriminatie te ervaren op grond van hun geloof, in het onderzoek van 2009 gaat het om respectievelijk 17 en 25 procent.

### *Marokkanen ervaren het vaakst discriminatie*

Er bestaan grote verschillen in ervaren discriminatie tussen etnische groepen. Marokkanen geven het vaakst aan dat ze discriminatie ervaren. De helft van de Marokkaanse respondenten geeft aan in het afgelopen jaar op één of meerdere terreinen discriminatie te hebben ervaren. De verschillen tussen etnische groepen in de mate waarin zij discriminatie ervaren, treden op bij vrijwel alle maatschappelijke terreinen. Of het nu gaat om discriminerende opmerkingen op straat, discriminatie op de werkvloer, of bij het solliciteren, telkens ervaren Marokkanen het vaakst discriminatie, gevolgd door Turken en vervolgens Surinamers en Antillianen. Onder Indonesiërs en autochtone Nederlanders zijn er relatief minder discriminatie-ervaringen.

### *Aard van de ervaren discriminatie*

Discriminerende opmerkingen en niet als gelijkwaardig behandeld worden, worden verreweg het vaakst genoemd als vormen van ervaren discriminatie. Beide vormen treden ook vaak gelijktijdig op. Vooral Marokkanen en Turken zeggen relatief vaak ernstige discriminatie-incidenten te hebben meegemaakt. Onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen is de prevalentie van ernstige discriminatie-ervaringen licht gedaald sinds 2005. Men ervaart discriminatie vooral als een probleem indien het een belemmering vormt voor maatschappelijke participatie of zelfontplooiing en indien de dader een professional of gezagsdrager is, die in de uitoefening van zijn of haar functie mensen (vermeend) ongelijk behandelt. De meer agressieve vormen van discriminatie, zoals vernielingen, bedreigingen en lichamelijk geweld, komen het minst vaak voor, maar het gaat nog wel om substantiële percentages. Onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen die discriminatie ervaren, is er bij een op de acht gevallen volgens de betrokkenen sprake van bedreiging en/of geweld.

### *Jongeren ervaren vaker discriminatie dan ouderen*

In het algemeen vermelden jongeren tussen 16 en 29 jaar het vaakst dat ze te maken hebben met discriminatie en 50-plussers het minst. Dat jongeren vaker discriminatie ervaren is vermoedelijk deels toe te schrijven aan het feit dat ze zich vaker in situaties begeven waar discriminatie op kan treden en dat agressiviteit in deze leeftijdsgroep meer voorkomt dan in oudere groepen. Het opleidingsniveau speelt een minder grote rol. Binnen elke etnische groep bestaan er geen significante verschillen in ervaren discriminatie tussen lager opgeleiden, middelbaar en hoger opgeleiden. Wel lijkt het erop dat onder Surinamers en Antillianen met name lager opgeleiden meer discriminatie ervaren, terwijl onder Turken en Marokkanen ook middelbaar en hoger opgeleiden relatief vaak discriminatie ervaren. Onder Antillianen en Surinamers blijkt er geen significant verschil in ervaren discriminatie te bestaan tussen mannen en vrouwen. Turkse en Marokkaanse mannen daarentegen geven (significant) vaker aan discriminatie ervaren te hebben dan vrouwen.

### *Vermeende daders: hoofdzakelijk volwassen mannen van autochtone afkomst*

Bij ongeveer 10 procent van de gevallen van ervaren discriminatie zijn de 'daders' anoniem of is de etniciteit onbekend. Als we deze buiten beschouwing laten, dan geldt dat in bijna negen van de tien gevallen autochtone Nederlanders worden genoemd als degenen die discrimineren. In de overige gevallen is de dader van allochtone afkomst. Het gaat dan deels om autochtonen die discriminatie ervaren van allochtonen, met name van Marokkanen. In ongeveer 80 procent van de gevallen worden volwassen mannen en in iets minder dan de helft van de gevallen volwassen vrouwen genoemd als (mede)dader(s). Jongeren worden daarentegen veel minder vaak genoemd als dader.

### *De meeste discriminatie-ervaringen worden niet gemeld*

Het blijkt dat gemiddeld genomen meer dan 70 procent van de incidenten nergens gemeld wordt. Minder dan 10 procent van de respondenten heeft alle incidenten met ervaren discriminatie gemeld. Ten opzichte van het vorige onderzoek in 2005 zijn er geen significante verschillen in het meldgedrag. Gemiddeld genomen geeft een grote meerderheid van de Turken, Marokkanen en Surinamers/Antillianen aan bekend te zijn met de mogelijkheid om meldingen van discriminatie te doen bij een antidiscriminatievoorziening (70 procent), de Commissie Gelijke Behandeling (68 procent) en het Meldpunt Discriminatie Internet (75 procent). Men is echter veel minder bekend met de mogelijkheid om discriminatie te melden bij de politie. Slechts 29 procent is daarmee bekend.

### *Redenen om discriminatie-ervaringen niet te melden*

De redenen om een incident niet te melden variëren vanzelfsprekend met de aard en de ernst van het incident. Gebrek aan kennis over waar en hoe men klachten over discriminatie zou kunnen melden, blijkt geen belangrijke reden te zijn om discriminatie niet te melden. Ook onzekerheid over de vraag of men daadwerkelijk gediscrimineerd is, wordt niet vaak als reden genoemd om een ervaring niet te melden. Datzelfde geldt voor angst voor represailles. Terwijl Turken en Marokkanen dit nauwelijks noemen als argument, leven deze angstgevoelens wel sterk onder Surinamers/Antillianen.

Een van de meest genoemde redenen om discriminatie niet te melden is de opvatting dat melden niet helpt. Met name onder Marokkanen en Turken is deze opvatting wijdverbreid. In diepte-interviews is hierop doorgevraagd. Veel respondenten antwoorden dat melden geen zin heeft omdat ze menen dat discriminatie niet is op te lossen. Men meent dat de mentaliteit van mensen die discrimineren niet te veranderen is. Je kunt er dus beter maar geen aandacht aan besteden en, zo zeggen sommige deelnemers, situaties vermijden waar je met discriminatie geconfronteerd kunt worden. Discriminatie kan leiden tot een gevoel van machteloosheid. Dat gevoel werd in de diepte-interviews vaak geuit in de context van uitspraken over ontwikkelingen in de samenleving - bijvoorbeeld de 'verharding', of de rol van de media - waar 'je toch niets aan kunt doen'. En waarom zou je melding doen als discriminatie toch niet aan te pakken valt?



Opvallend is dat de deelnemers aan de diepte-interviews die melden dat melden geen zin heeft, het melden bij een instantie als een antidiscriminatievoorziening vaak associëren met 'de confrontatie aangaan', of 'proberen het probleem op te lossen', en niet met 'steun zoeken' of 'je verhaal kwijt kunnen'.

Een tweede belangrijke reden om niet te melden is de houding dat men er zo min mogelijk aandacht aan wil besteden, zo blijkt uit de survey. Dit argument blijkt bij alle etnische groepen een aanzienlijke rol te spelen en wordt onder Surinamers/Antillianen zelfs het vaakst genoemd als reden om ervaren discriminatie niet te melden. Andere vaakgenoemde redenen om niet te melden zijn de opvatting dat het ervaren incident niet belangrijk genoeg was om te melden en het argument dat het te veel tijd en moeite kost om te melden. Tot slot blijkt een klein deel van de respondenten in staat om het probleem zelf op te lossen en doen om die reden geen melding.

### *Redenen om discriminatie-ervaringen wel te melden*

Ook is aan alle respondenten de vraag voorgelegd wat voor hen persoonlijk een reden zou zijn om discriminatie te melden. Het vaakst worden motieven genoemd waarbij de discriminatoire situatie wordt aangepakt, zoals de wens om herhaling te voorkomen en het aanspreken van de daders. Het versterken van de eigen mogelijkheden om de situatie te veranderen ('advies krijgen over wat ik zelf kan doen') wordt daarbij minder vaak genoemd. Ook het verwerven van sociale steun in de vorm van een luisterend oor ('mijn verhaal kwijt kunnen') wordt genoemd als reden om discriminatie te melden.

De respondenten bij de diepte-interviews vertellen dat ze eerder geneigd zijn te melden wanneer zij gediscrimineerd worden door een instantie of een gezagsdrager. Dat laatste wordt als ernstiger beschouwd, omdat het een gevoel van machteloosheid veroorzaakt en het vertrouwen in de rechtsstaat aantast. Een andere belangrijke reden om melding te doen is, vooral bij moeders, bezorgdheid over de discriminatie-ervaringen van hun kinderen.

## HOOFDSTUK 3 - ONDERWIJS

### *Ervaren discriminatie*

Uit de resultaten van de survey Discriminatie-ervaringen 2009 blijkt dat er, ten opzichte van de survey uit 2005, sprake is van een significante daling van het aantal respondenten dat een opleiding volgt en aangeeft zich het afgelopen jaar gediscrimineerd te hebben gevoeld in het onderwijs. Waar in de survey van 2005 nog 11 procent van de respondenten aangeeft discriminatie in het onderwijs te hebben ervaren, is dat in de survey van 2009 6 procent. Net als in de eerdere onderzoeksperiode betreft het met name discriminerende opmerkingen en zich niet als gelijkwaardig behandeld voelen. In 54 procent van de gevallen geven respondenten aan zich door medeleerlingen gediscrimineerd te voelen, wat een kleine daling is ten opzichte van de resultaten uit 2005. Ongewijzigd is dat bijna de helft van de respondenten zegt zich door de docent(en) gediscrimineerd te voelen.

Antidiscriminatievoorzieningen ontvangen jaarlijks ruim 200 klachten en meldingen over discriminatie in het onderwijs. Dit aantal is al enkele jaren vrij stabiel. Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie registreert jaarlijks rond de zeven discriminatiefeiten in het onderwijs die bij de parketten zijn binnengekomen. Het meldpunt van de vertrouwensinspecteurs van de Onderwijsinspectie behandelt sinds 2005 enkele tientallen discriminatieklachten per jaar. De Commissie Gelijke Behandeling sprak in de periode 2005 t/m 2008 jaarlijks gemiddeld 7 oordelen uit in zaken die betrekking hadden op de toegang tot onderwijs, de ongelijke behandeling of bejegening van leerlingen en studenten of van ouders/begeleiders van leerlingen, en op verzoeken van onderwijsinstellingen om een oordeel over het eigen handelen, voor zover gericht op leerlingen/studenten of ouders.

Over het primair en voortgezet onderwijs is wat betreft het vóórkomen van discriminatoire incidenten meer bekend dan over het mbo. Gegevens over discriminatie binnen het hbo en het wetenschappelijk onderwijs zijn nauwelijks beschikbaar. Afgaande op de laatste drie jaarrapportages van de Onderwijsinspectie lijkt er over het algemeen een licht dalende trend te bespeuren voor wat betreft het percentage scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs waar minimaal enkele keren per jaar discriminatoire incidenten zijn voorgekomen. Toch blijven deze percentages aanzienlijk, met name in de lagere vormen van het voortgezet onderwijs waar op ongeveer de helft van de scholen incidenten zijn waargenomen.

### *Beleid ter voorkoming en bestrijding van discriminatie*

De afgelopen paar jaar heeft het Nederlandse onderwijs in toenemende mate taken toebedeeld gekregen bij het waarborgen van de sociale veiligheid van leerlingen en personeel. Opvallend is dat de ontwikkeling van antidiscriminatiewet- en regelgeving in de hbo-sector achtergebleven is ten opzichte van andere onderwijstypen. Onderzoek van de CGB op een hogeschool in Den Haag maakte duidelijk dat de ontwikkeling en implementatie van beleid ter voorkoming en bestrijding van discriminatie in het hoger beroepsonderwijs aandacht verdient. De verplichting die scholen hebben om leerlingen tegen discriminatie te beschermen reikt tot buiten de schooldeuren en omvat ook het stagebeleid. Er zijn signalen dat niet alle onderwijsinstellingen zich voldoende van deze zorgtaak bewust zijn. Met name leerlingen die een hoofddoek dragen lijken in een kwetsbare positie te verkeren wanneer zij op zoek gaan naar een stageplek.

## HOOFDSTUK 4 - ARBEIDSMARKT

### *Verschillen in arbeidsmarktpositie*

In het hoofdstuk over rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt wordt in de eerste plaats geconstateerd dat er verschillen zijn in arbeidsmarktpositie tussen verschillende etnische groepen. Zo hebben niet-westerse allochtonen een grotere kans op werkloosheid dan autochtonen, en hebben zij vaker een tijdelijk of flexibel arbeidscontract. Daarnaast bestaat er ook een verschil in beroepsniveau. Sinds eind 2008 neemt de werkloosheid toe, als gevolg van de economische crisis

die in 2007 de kop op stak in de wereldwijde financiële sector. De toename van werkloosheid is onder niet-westerse allochtonen sterker dan onder autochtonen, zo blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De gevolgen van de economische teruggang zijn vooral groot voor mannen en jongeren met een niet-westerse achtergrond. Dit laatste zou verklaard kunnen worden uit de geconstateerde gevoeligheid voor de conjunctuur van deze groepen. Het is echter nog niet duidelijk of en in hoeverre de aard en omvang van de discriminatieproblematiek is veranderd als gevolg van de economische crisis.

Met behulp van kwantitatieve analyses heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderzocht of deze verschillen in arbeidsmarktpositie te verklaren zijn uit factoren als opleiding en leeftijd. Dat blijkt niet het geval bij de verschillen in werkloosheid en het al dan niet hebben van een vast arbeidscontract. De uitkomsten van de analyses maken het aannemelijk dat discriminatie een oorzaak is van de hogere werkloosheid en de kleinere kans op een vast arbeidscontract onder niet-westerse allochtonen. Er bestaan geen aanwijzingen dat verschillen in beroepsniveau of beloning tot achterstand leiden van etnische groepen (wat niet wil zeggen dat er geen sprake is van individuele gevallen waarin ongeoorloofd onderscheid wordt gemaakt bij promotie of beloning). Daarnaast is uit onderzoek met behulp van praktijktesten gebleken dat het selectiegedrag van werkgevers een rol speelt bij de grotere werkloosheid van niet-westerse allochtonen. Dat is een sterke aanwijzing voor discriminatie.

### *Ervaren discriminatie*

Uit de voor deze monitor uitgevoerde survey naar discriminatie-ervaringen blijkt dat niet-westerse allochtonen in 2009 minder discriminatie op de arbeidsmarkt hebben ervaren dan in 2005, toen een vergelijkbaar onderzoek werd uitgevoerd. Ten opzichte van de survey uit 2005 zijn de verschillen tussen autochtonen en allochtonen in het percentage werkzoekenden dat één of meerdere keren is afgewezen, afgenomen. Er is sprake van een significante daling van het percentage respondenten dat bij het solliciteren discriminatie vermoedt op grond van zijn of haar huidskleur, geloof of land van herkomst. Een kwart van de niet-westerse allochtonen die zijn afgewezen in een sollicitatieprocedure, vermoedt dat er discriminatie in het spel is. Ook het percentage niet-westerse allochtonen dat discriminatie op het werk ervaart, is significant afgenomen. Alleen onder Marokkanen is het percentage dat discriminatie op het werk ervaart stabiel gebleven. Discriminatie-ervaringen van werkenden betreffen met name discriminerende opmerkingen en het niet als gelijkwaardig behandeld worden.



## *Hoofddoek*

Bij een analyse van klachten die zijn ingediend bij antidiscriminatievoorzieningen en oordelen uitgesproken door de Commissie Gelijke Behandeling blijkt dat zaken waar een sollicitant wordt geweigerd vanwege het dragen van een hoofddoek in veel gevallen relatief eenvoudig zijn op te lossen. De werkgever blijkt vaak een beroep te doen op representativiteit, waarbij in veel gevallen de eisen die ten grondslag liggen aan dat beroep niet legitiem, noodzakelijk en geschikt blijken te zijn.

## *Preventief antidiscriminatiebeleid*

Discriminatie op de arbeidsmarkt kan een negatief gevolg hebben voor het gedrag en het psychische welbevinden van de slachtoffers. Sommige sollicitanten proberen te vermijden dat ze gediscrimineerd worden, en zoeken werk in sectoren waar ze denken dat de kans op discriminatie kleiner is. In 2009 is discriminatie opgenomen in de Arbowet. Een reden om discriminatie in deze wet op te nemen is dat discriminatie vergelijkbare psychosociale problemen kan veroorzaken als ander ongewenst gedrag in de Arbowet, zoals seksuele intimidatie en pesten. Dit betekent dat werkgevers preventief antidiscriminatiebeleid moeten voeren.

## HOOFDSTUK 5 - HUISVESTING EN WOONOMGEVING

### *Huisvesting*

Allochtonen verkeren in een achterstandspositie als het gaat om huisvesting. Zij wonen vaker in sociale huurwoningen en minder vaak in koopwoningen dan autochtonen. Allochtonen zijn ook minder tevreden met hun woonsituatie. In hoeverre discriminatie een rol speelt in deze achterstandspositie is niet duidelijk. Er zijn geen aanwijzingen dat discriminatie een noemenswaardig probleem is bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Uit een onderzoek van de Commissie Gelijke Behandeling blijkt dat sommige financiers bepaalde postcodegebieden uitsluiten van hypotheek. Dit kan de toegang van bepaalde groepen tot een koopwoning belemmeren.

### *Woonomgeving*

Uit de resultaten van de survey Discriminatie-ervaringen 2009 blijkt dat een op de vijf allochtonen in Nederland het afgelopen jaar discriminatie op straat heeft ervaren. Vergeleken met andere allochtonen ervaren Marokkanen significant meer discriminatie op straat. Zij ervaren echter niet meer discriminatie op straat dan vier jaar geleden, wat wel geldt voor Turken en Surinamers/Antillianen.

Discriminatie-ervaringen op straat betreffen vooral discriminerende opmerkingen. Verreweg de meeste allochtonen met discriminatie-ervaringen op straat geven aan dat de dader een autochtoon was, hoewel ook sprake is van allochtone daders. Marokkanen worden vaker dan andere allochtonen als dader genoemd, met name door Surinamers.

De weinige autochtonen die op straat discriminatie-ervaringen op grond van huidskleur, land van herkomst of geloof hebben, voelen zich met name gediscrimineerd door Turken en Marokkanen. Bij discriminatie-ervaringen op straat gaat het relatief vaak om mannelijke daders, in een kwart van de gevallen om een bekende en bij eenderde om buurtbewoners.

Weinig van de allochtone en praktisch geen autochtone respondenten hebben in het afgelopen jaar persoonlijk te maken gehad met vernieling, beschadiging of bekladding van hun eigendommen of woning vanwege hun geloof, huidskleur of afkomst. Onder Turken en Marokkanen komt dit wel significant vaker voor dan onder Surinamers/Antillianen.

Bij de geregistreerde klachten over discriminatie (bij ADV's, politie en OM) zijn in de onderzochte periode geen significante stijgingen of dalingen te constateren op het terrein van de woonomgeving en openbare ruimte. Over discriminatie in de woonomgeving krijgen de ADV's meer klachten dan over discriminatie bij woningtoewijzing. Uit de klachtenregistraties van ADV's in de regio's Hollands Midden en Haaglanden blijkt dat bij burencollicten waar ervaren discriminatie een rol speelt, veelal sprake is van langdurige, meervoudige problematiek waarin ook zaken als overlast en conflicten over gedeelde ruimten een rol spelen. Naast burencollicten zijn er discriminatieklachten die betrekking hebben op andere, soms ernstige buurtgerelateerde incidenten, zoals bekladdingen op specifieke locaties en acties in een buurt tegen de aanwezigheid van bepaalde gezinnen of tegen plannen voor vestiging van bijvoorbeeld een moskee of asielzoekerscentrum. Ook incidenten in de publieke ruimte komen voor in de klachtenregistratie van ADV's. Dit zijn incidenten die niet gerelateerd zijn aan de locatie waar het incident zich voordoet. Voorbeelden hiervan zijn scheldpartijen op straat, bekladdingen die niet op een specifiek doel zijn aangebracht, en geweld.

## HOOFDSTUK 6 - HORECA

### *Discriminerend deurbeleid*

Horecaondernemers kunnen deurbeleid hanteren ten behoeve van de veiligheid en het aantrekken van het door hen gewenste publiek. Hierbij kan sprake zijn van verboden onderscheid indien iemand geweigerd wordt, uitsluitend vanwege zijn of haar ras of afkomst. Uit diverse onderzoeken, klachtencijfers en praktijktesten rijst het beeld dat horecadiscriminatie regelmatig voorkomt.

Uit onderzoeken onder horecaondernemers en portiers blijkt dat met name allochtone mannen, en in het bijzonder jonge Marokkanen, door hen als veiligheidsrisicogroepen gezien worden en aan de deur kritischer beoordeeld worden. De uitkomsten van verschillende onderzoeken en praktijktesten wijzen erop dat deurbeleid niet altijd transparant en controleerbaar is en dat huisregels willekeurig worden toegepast.

Er zijn indicaties dat allochtone jongeren die geweigerd worden bij een uitgaansgelegenheid dit snel toeschrijven aan discriminerend deурbeleid. Toch worden er weinig klachten ingediend en lijken allochtone jongeren vooral vermijdingsstrategieën te hanteren, om te voorkomen dat zij aan de deur van een horecagelegenheid geweigerd worden. Horecadiiscriminatie kan met juridische middelen bestreden worden. Daarnaast doen horecaondernemers, in samenwerking met politie, gemeente en antidiscriminatievoorzieningen, in verschillende steden aan preventie door middel van horecaconvenanten en Panels Deурbeleid.

### *Ervaren discriminatie*

De resultaten van de survey Discriminatie-ervaringen 2009 laten, net als die van de survey uit 2005, zien dat Marokkanen en in mindere mate Turken vaker dan andere etnische groepen discriminatie ervaren in de horeca. De uitkomsten uit 2009 tonen, gemiddeld genomen, een lichte daling van ervaren discriminatie in de horeca, vergeleken met de resultaten uit 2005. Die daling was alleen onder Turken significant, van 14 procent in 2005 naar 7 procent in 2009.

Discriminatie in de horeca wordt vooral ervaren bij het bezoek aan discotheken. De respondenten van de survey in 2009 noemen discotheken echter minder vaak als gelegenheid waar men discriminatie ervaart dan de respondenten in 2005 (58 procent in 2009; 72 procent in 2005). Verder blijkt dat verreweg de meeste respondenten met discriminatie-ervaringen in de horeca discriminatie ervaren van de kant van het personeel. In negen van de tien gevallen gaat het om ongelijke behandeling in het algemeen en in de helft van gevallen om toegang geweigerd worden in het bijzonder. Bij de geregistreerde klachten over horecadiiscriminatie (bij ADV's, CGB, politie en OM) zijn in de onderzochte periode geen significante stijgingen of dalingen te constateren.

## HOOFDSTUK 7 - POLITIE EN JUSTITIE

### *Ervaren discriminatie*

Het percentage klachten over rassendiscriminatie door politie en justitie is bij de antidiscriminatievoorzieningen de afgelopen twee jaar (2007 t/m 2008) gedaald (van 6 naar 4 procent) en dat lijkt een goede zaak. In de periode van de vorige Monitor rassendiscriminatie kwam dit percentage uit op 5. In de regio Haaglanden is sprake van een structurele en aanzienlijk daling van klachten. Mogelijk is deze daling veroorzaakt door de extra inspanningen van het korps vanaf 2007 op het punt van bejegening.

Nog steeds betreffen de meeste klachten over politie en justitie onderscheid naar ras in ruime zin (inclusief nationaliteit en antisemitisme). Aanhoudingen leveren de meeste klachten op, waarbij het opvallend is dat daarbij relatief vaak wordt geklaagd over het gebruik van geweld door de politie. Een verklaring zou kunnen zijn dat situaties met burgers die het gevoel hebben gediscrimineerd te worden eerder uit de hand lopen. Dit uiteraard los van de vraag of dat gevoel terecht is geweest. Nader onderzoek naar de 18 geweldsincidenten zou daar uitsluitsel over kunnen geven.

Op basis van de klachtenregistraties lijkt het weigeren van een aangifte niet vaak voor te komen. Er wordt vaker geklaagd over de lange duur van een vervolgingsbeslissing na aangifte en van de beklagprocedure bij het gerechtshof wegens niet vervolgen.

Onderscheid tussen allochtone en autochtone jeugdige verdachten komt zowel voor bij aanbrengen van een zaak bij de kinderrechter en bij het vorderen van straffen door het Openbaar Ministerie als bij het toewijzen ervan door de rechter. Gedurende de detentie blijken allochtone gevangenen op een aantal aspecten ongelijk behandeld te worden ten opzichte van hun autochtone lotgenoten.

### *Registratie van en inzicht in klachten*

Kanttekeningen zijn dat de herstructurering van de politieklachtcommissies nog niet voltooid is en dat klachten wegens discriminatie door de politie zelden tot een registratie bij de politie leiden en slechts sporadisch tot vervolging. Deze omstandigheden kunnen van invloed zijn op de meldingsbereidheid van burgers.

Evenals in de vorige verslagperiode is de conclusie dat de Nationale ombudsman (No) nog een zeer bescheiden rol speelt bij klachten over politie. Oorzaak zijn de politieklachtcommissies waar de burger eerst zijn klacht aan moet voorleggen. In de zaken waar de No zich over uitsprekt blijkt de klager slechts zelden gelijk te krijgen. Voor discriminatiezaken hanteert de No een beperkt toetsingskader, namelijk of de gedraging al dan niet behoorlijk was. Als de verklaringen van de burger en de opsporingsambtenaren elkaar tegenspreken, onthoudt de No zich veelal van een oordeel.

De toegankelijkheid van de verslagen van de politieklachtcommissies verdient in zijn algemeenheid verbetering, maar ook in het bijzonder ten aanzien van discriminatie. De rapporten zijn nergens in Nederland centraal te raadplegen. Sommige korpsen maken gebruik van internet, maar anderen weer niet. Slechts een zeer beperkt aantal van de korpsen voldoet min of meer aan de wettelijke vereisten op dit punt en geeft inzicht in de discriminatieklachten en de afhandeling ervan. In de Beleidsnota discriminatie van de Raad van Hoofdcommissarissen van augustus 2008 is vastgelegd dat alle korpsen op dit punt in 2009 aan hun registratieverplichtingen moeten voldoen.

### *Gebruik van etnische profielen*

Er is een toenemende aandacht binnen de Europese Unie voor het gebruik en de nadelige consequenties van etnische profielen. Hiermee wordt bedoeld dat door de politie aan de hand van etnische of religieuze kenmerken selectief tegenover bepaalde burgers wordt opgetreden. Dergelijk optreden is gebaseerd op een vooraf opgesteld profiel dat bewust of onbewust als leidraad wordt gehanteerd. Deze selectiviteit kan maken dat de uitvoeringspraktijk discriminerend is en draagt het risico in zich dat verhoudingen tussen politie en etnische minderheden worden verstoord. Zodoende kan het gebruik van profielen ten koste gaan van de informatiepositie van de politie.

Mede gezien de ervaren discriminatie door personen van Turkse en Marokkaans afkomst, zou meer informatie over de praktijk in Nederland vergaard kunnen worden door nader onderzoek, waarbij met name gekeken wordt naar het hanteren van profielen bij de identificatieplicht en het preventief fouilleren.

## HOOFDSTUK 8 - RACISTISCH EN EXTREEM-RECHTS GEWELD

Sinds midden van de jaren 90 wordt getracht systematisch inzicht te krijgen in de problematiek van racistisch en extreem-rechts geweld, vooral via het onderzoeksproject Monitor racisme & extremisme. De aanpak is niet gebaseerd op surveys onder (potentiële) slachtoffers, maar op inventarisaties van concrete gewelddadige incidenten. Bij surveys worden als regel veel grotere aantallen van gewelddadige voorvallen gevonden dan bij inventarisaties. Dit gegeven dient men bij de beschouwing van de onderzoeksresultaten goed in het achterhoofd te houden, voornamelijk waar het de omvang betreft.

In 2008 zijn minder gevallen van extreem-rechts en racistisch geweld geïnventariseerd dan in 2007, respectievelijk 216 en 223. Aan de slachtofferzijde valt op dat er minder gevallen van antisemitisch geweld werden gevonden, terwijl het aantal geïnventariseerde gevallen van islamofob geweld groeide. Deze bevinding past in een breder beeld van toenemende islamofobie. Verder tekent zich een toename af van extreem-rechts geweld dat niet racistisch is, maar zich richt tegen bijvoorbeeld politieke tegenstanders, linkse partijen of 'de overheid'.

## HOOFDSTUK 9 - EXTREEM-RECHTSE FORMATIES

Het rechts-extremisme bevindt zich in Nederland momenteel in een overgangsfase. De vergelijking met een andere overgangsfase tien jaar geleden dringt zich daarbij op. Na het verdwijnen van de Centrumstroming in de periode 1998 t/m 2000, was er geen extreem-rechtse partij die deze leemte opvulde. Enige tijd later ontstond een nieuw verschijnsel: de opkomst van extreem-rechtse straatformaties. Het afgelopen decennium was deze ontwikkeling beeldbepalend voor het rechts-extremisme in Nederland. Straatformaties, vaak met een nazistische en gewelddadige agenda, extreem-rechtse demonstraties en zogenaamde Lonsdalejongeren domineerden dat beeld. In 2008 is dat veranderd.

Neonazistische straatformaties met een evident antisemitische ideologie, zijn de afgelopen monitorperiode enigszins in omvang afgenomen. De oorzaak hiervan lag voornamelijk in een aantal interne ruzies en splitsingen. Mogelijk heeft de afname van het aantal Lonsdalejongeren ook zijn effect op deze ontwikkeling. Deze straatformaties konden een aantal jaren groeien en het vertrek van uittreders compenseren, door een 'natuurlijke' aanwas vanuit Lonsdalecircuits. Een logisch gevolg van het verdwijnen van Lonsdalejongeren zou dus zijn dat deze aanwas ook minder omvangrijk wordt. De afname in de omvang van de formaties heeft voorsnog geen zichtbaar effect op de hoeveelheid activiteiten of extreem-rechtse geweldsincidenten. Wel lijkt het gemiddeld aantal deelnemers aan extreem-rechtse demonstraties enigszins af te nemen.

Tegelijkertijd is er sprake van een snelle opkomst van de Partij voor de Vrijheid (PVV). De PVV is een partij die kan worden bestempeld als nieuw rechts-extremistisch of nieuw rechts-radicaal: deze nieuwe stroming is in ideologisch opzicht 'nationaal-democratisch', maar heeft geen verbanden met *oud* rechts-extremisme in de vorm van een 'raciaal revolutionaire' oriëntatie of in de vorm van personele continuïteit vanuit oud extreem-rechtse kringen.

In het hoofdstuk over racistisch en extreem-rechts geweld werd een toename van anti-islamitisch (of islamofob) geweld in 2008 vastgesteld, terwijl antisemitisch geweld verder afnam. Deze tendens is al langer zichtbaar. Er is geen reden om een relatie tussen dit geweld en de groei van de PVV te suggereren. Tegelijkertijd kan zowel de groei van de PVV als de toename van het anti-islamitisch geweld gezien worden als een graadmeter voor een groeiend anti-islamitisch sentiment in de Nederlandse samenleving.

## HOOFDSTUK 10 - INTERNET

### *Ervaren discriminatie*

Het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI), waar klachten over discriminerende uitingen op internet ingediend kunnen worden, ziet de laatste jaren een verdergaande verschuiving in het soort websites waarover meldingen binnenkomen. Zo zijn het al lang niet meer vooral de rechts-extremistische websites waarover veel meldingen binnenkomen, maar worden de meeste gemelde uitingen aangetroffen op meer mainstream websites, die op een breed publiek gericht zijn. Interactieve websites (websites met zogenaamde *user-generated content*, waar bezoekers hun eigen tekst, beeld of geluid kunnen plaatsen) vormen tegenwoordig de grootste bron van gemelde uitingen.

In 2008 ontving het MDI meer meldingen van discriminerende uitingen over de islam en moslims dan over enige andere etnische of religieuze categorie, hoewel sprake is van een lichte daling ten opzichte van 2007. Het aantal meldingen van discriminerende uitingen jegens Marokkanen is gestegen. Voor wat betreft antisemitische uitingen op internet is er een daling ten opzichte van voorgaande jaren.

### *Aanpak van online discriminatie*

Het verbod op discriminatie en andere wettelijke bepalingen gelden online evengoed als offline. Voor het plaatsen van discriminerende uitingen op internet kan iemand zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk aangepakt worden. In sommige gevallen kan ook een websitebeheerder of Internet Service Provider aansprakelijk gesteld worden voor andermans uitlatingen. Het achterhalen van de identiteit van degene die een uiting heeft geplaatst, of van een beheerder, is echter vaak lastig of zelfs onmogelijk. De Nederlandse strafwet stelt dat websites die op Nederland gericht zijn onder het Nederlandse recht vallen. Ook uitingen op websites die in het buitenland (vaak de Verenigde Staten) worden gehost omdat de wetgeving met betrekking tot vrijheid van meningsuiting daar ruimer is, kunnen dus in Nederland juridisch worden aangepakt.

Er zijn tussen 2005 en 2009 maar weinig internetdiscriminatiezaken voor de rechter gebracht. Om de internationale samenwerking bij de aanpak van online discriminatie op grond van afkomst te verbeteren, is in 2006 een Additioneel Protocol voor het Cybercrimeverdrag van kracht geworden.

Het is de vraag of en hoe de aanpak van discriminatie op internet verbeterd kan worden. Zo wordt er gepleit voor het vaker voor de rechter brengen van aangiften. Een ander spoor is verdergaande zelfregulatie door providers en beheerders van websites met *user-generated content* websites. Voor providers kan de gedragscode Notice-and-Take-Down daarbij een handvat vormen. Websitebeheerders kunnen zich toeleggen op zorgvuldige moderatie van *user-generated content*. Dat is echter niet eenvoudig en vereist bovendien bereidheid van beheerders om grenzen te stellen aan de bijdragen van hun bezoekers.

## HOOFDSTUK 11 - ANTISEMITISME

Een belangrijke indicatie van antisemitische voorvallen kan gevonden worden in de diverse inventarisaties van klachten en incidenten. In grote lijnen vertoont het beeld over de jaren 2006 t/m 2008 een neergaande trend. Het Centrum voor Informatie en Documentatie Israël registreerde minder antisemitische incidenten, het Meldpunt Discriminatie Internet registreerde en inventariseerde minder antisemitische uitingen op internet. Alleen de cijfers van de antidiscriminatievoorzieningen laten voor het jaar 2008 een onverwachte en moeilijk te verklaren stijging zien.

Ook bij zowel de strafrechtelijke afhandeling van antisemitisme als bij de cijfers over antisemitisch geweld in het databestand van het monitordeelonderzoek Racistisch en extreem-rechts geweld is een neerwaartse tendens zichtbaar in de jaren 2006 t/m 2008. Wel moet echter worden geconstateerd dat ten tijde van oorlogen in het Midden-Oosten waarbij Israël betrokken is, het aantal antisemitische incidenten in Nederland kortstondig, maar wel heftig kan stijgen.

Specifieke vormen van antisemitisme, zoals holocaustontkenning of incidenten rondom begraafplaatsen en oorlogsmonumenten, blijven een hardnekkig probleem vormen in de Nederlandse samenleving. Net als bij andere vormen van racistisch geweld zijn ook bij antisemitisch geweld daders moeilijk traceerbaar.

## HOOFDSTUK 12 - DISCRIMINATIE VANWEGE HET ISLAMITISCHE GELOOF

### *Ervaren discriminatie*

De landelijke survey Discriminatie-ervaringen van zowel 2005 als 2009 laat zien dat Turken en Marokkanen ten opzichte van andere etnische groepen significant vaker discriminatie ervaren op grond van hun geloof. Uit verschillende klachtregistraties, zoals van antidiscriminatievoorzieningen, de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en het Meldpunt Discriminatie Internet, blijkt dat klachten over godsdienstdiscriminatie vaak het islamitische geloof betreffen.

Het gaat hierbij veelal om gevallen die betrekking hebben op het dragen van een hoofddoek. De CGB stelt dat de wet- en regelgeving omtrent kledingvoorschriften niet altijd bekend en duidelijk is.

Op basis van de beschikbare gegevens is er in de afgelopen jaren geen eenduidige trend waar te nemen waar het gaat om ervaren discriminatie op grond van het islamitische geloof. De vergelijking van de uitkomsten van de survey in 2009 met die van de survey in 2005, wijst uit dat de mate waarin discriminatie wegens het islamitische geloof ervaren wordt, is gedaald.

Politie en justitie hebben de afgelopen tijd meerdere aangiftes ontvangen over geweldsincidenten tegen moslims en over waargenomen belediging van de groep moslims. Monitoronderzoek wijst uit dat het aantal geweldsincidenten tegen moslims sinds enkele jaren steeds verder toeneemt. De toenemende instroom bij het Openbaar Ministerie van discriminatiefeiten op grond van godsdienst of levensovertuiging is te wijten aan het feit dat er ieder jaar meer discriminatiefeiten op grond van de islamitische godsdienst zijn ingestroomd.

### *Negatieve houding ten aanzien van moslims*

De toegenomen negatieve houding ten aanzien van moslims wordt in verband gebracht met aanslagen in binnen- en buitenland. Het afgelopen decennium hebben er aanslagen plaatsgevonden waarbij de daders aangaven geïnspireerd te zijn door de islam, zoals de moord op Theo van Gogh en de aanslagen in New York, Madrid en Londen. Door de associatie met fundamentalistische moslims in binnen- of buitenland, kan het gevoel ontstaan dat moslims of de islam zelf een fundamentele bedreiging voor Nederland opleveren. Deze waargenomen dreiging vormt mogelijk de basis voor een negatieve attitude ten aanzien van moslims en voor discriminatie van de groep.

Uit onderzoek en uit de registraties blijkt dat een deel van de moslims zich aangesproken voelt wanneer er meningen over de islam of 'de moslims' worden geuit door politici of in de media. Dit heeft geleid tot discriminatie-ervaringen onder moslims. Onderzoek wijst uit dat moslims zich door het negatieve maatschappelijke klimaat ten opzichte van de islam minder prettig voelen in Nederland. Het nadelige gevolg van stigmatisering en discriminatie kan zijn dat moslims zich terugtrekken in hun eigen groep. Onderzoekers waarschuwen daarbij voor het gevaar van radicalisering van, met name jongere, moslims.

## **HOOFDSTUK 13 - STRAFRECHTELIJKE AANPAK**

In dit hoofdstuk wordt cijfermatig inzicht gegeven in de aard en de omvang van rassendiscriminatie bij de opsporing en vervolging ervan in 2008. Het sluit hiermee aan op het hoofdstuk Opsporing en vervolging in 2007 uit de achtste rapportage van de Monitor racisme & extremisme.



## *Wet- en regelgeving*

Op het gebied van nationale wetgeving is er aardig wat beweging geweest rond de discriminatieverboden, zoals artikel 137h Sr met de op handen zijnde ontzetting uit beroep bij discriminatie en het debat over godslastering. Op het gebied van Europese wetgeving is het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat een punt van aandacht vanwege de verplichting tot strafverzwaring bij racistische of xenofobe motieven bij 'gewone' delicten. Zolang dit niet de reguliere praktijk is door middel van de Aanwijzing discriminatie of is neergelegd in een nationale wet, is het onduidelijk of Nederland aan deze verplichting voldoet.

## *Registraties door politie en justitie*

Aanhoudend aandachtspunt is het ontbreken van commune delicten met discriminatoir aspect in de registratie van discriminatie. De verplichting hiertoe is sinds vele jaren vervat in de Aanwijzing discriminatie. In 2008 verscheen voor het eerst het rapport *Criminaliteitsbeeld Discriminatie 2008* van de politie dat ook commune delicten met discriminatoir aspect bevat. Het rapporteert over 2.240 incidenten, waarvan 40 procent rassendiscriminatie betreft.

Uit discriminatiecijfers uit een andere bron, het Korps Landelijke PolitieDiensten (KLPD) blijkt een dalende trend in het aantal aangehouden discriminatieverdachten sinds 2005. Het gaat om 411 verdachten in 2008, waarvan een ongekend groot deel van 31 procent zich schuldig zou hebben gemaakt aan discriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf (artikel 137g Sr). Dit is niet terug te zien in de cijfers van het OM.

De cijfers van het OM betreffen, net als de KLPD-cijfers, alleen de discriminatieartikelen. In 2008 stroomden bij het OM 232 discriminatiefeiten in. Bij dit aantal is een schommelende trend te zien, waarbij 2004 en 2006 hier onder zaten met respectievelijk 214 en 216 discriminatiefeiten. Opvallend is het lage aantal 137g-zaken in het licht van de bovengenoemde KLPD-cijfers, maar ook in het licht van bevindingen met betrekking tot horecadiscriminatie.

De OM afdoening heeft zich na de dip van 2007 (201) hersteld naar 291 afdoeningen in 2008. In 2008 zijn er wel meer vrijspraken bij de rechtbanken geweest, waardoor het zogenoemde succespercentage voor discriminatiezaken met 75 procent lager was dan in voorgaande jaren (boven de 90 procent).

Het OM blijkt de informatie over verdachten maar zeer sporadisch te (kunnen) registreren onder een religieuze signatuur. Hoe het staat met de beweerdelijk toegenomen discriminatie tegen homoseksuelen door jongens met een islamitische achtergrond blijft daardoor onduidelijk. Een causaal verband met religie moet ook dan nog blijken, alsook de betrokkenheid van burgers van Marokkaanse dan wel Turkse afkomst gezien de registratie onder een en dezelfde categorie.

De grootste stijging bij de verdachtengroepen is de 7 procent 'blanke particulier'. Samen met extreemrechts is deze groep in stijgende mate verantwoordelijk voor het overgrote deel van de discriminatiefeiten (87 procent in 2008 tegen 82 procent in 2007).

Rassendiscriminatie in het strafrechtelijke traject is de meest voorkomende vorm van discriminatie die door de jaren heen verder toeneemt. Het ontbreekt aan een integraal databestand voor discriminatiezaken om beter inzicht in dergelijke ontwikkelingen te krijgen. Eén van de redenen hiervoor is gebrekkige registratie. De politie heeft in 2008 wel voor het eerst cijfers gepubliceerd in het Criminaliteitsbeeld discriminatie die ook commune delicten met discriminatoir aspect bevatten. Bij het OM is dit niet het geval. Hier is sprake van een aanzienlijk lagere instroom in vergelijking met de huidige KLPD-cijfers die ook de commune delicten ontberen. Het KLPD meldt ook zonder artikel 429quater Sr al 411 aangehouden discriminatieverdachten in 2008. Naast gebrekkige registratie is ook het geringe aantal meldingen een aandachtspunt aangezien Europese surveys, zoals dat van het Fundamental Rights Agency aantonen dat gepercipieerde discriminatie zeer veelvuldig voorkomt. Een van de redenen voor de lage meldingsbereidheid is gebrek aan vertrouwen in het nut van melden.

<sup>1</sup> De Monitor rassendiscriminatie 2005 werd uitgegeven onder redactie van het voormalige Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR). Het LBR is begin 2007 opgegaan in het landelijk expertisecentrum van Art.1.



# Hoofdstuk 1

## Inleiding

IGOR BOOG EN WIES DINSBACH (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)

Deze monitor biedt een overzicht en verdieping van de kennis over discriminatie op grond van ras. In het algemeen wordt onder discriminatie het volgende verstaan: het ongelijk behandelen van mensen of groepen mensen op basis van persoons- of groepskenmerken die niet ter zake doen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om afkomst, huidskleur, godsdienst, seksuele gerichtheid of leeftijd van mensen. Een vergelijkbare omschrijving is terug te vinden in de Nederlandse wetgeving. Artikel 1 van de grondwet: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."

### 1.1 RASSENDISCRIMINATIE

Deze monitor gaat over discriminatie op grond van ras, nationaliteit en godsdienst. De discriminatiegrond ras roept associaties op met scheldpartijen in verband met huidskleur. Het wettelijke begrip 'ras' dient echter ruim te worden uitgelegd. Overeenkomstig de definitie in het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) en vaste jurisprudentie van de Hoge Raad omvat ras tevens huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming.<sup>2</sup>

De juridische reikwijdte van het begrip 'rassendiscriminatie' kan worden verduidelijkt door kort stil te staan bij vormen van rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt. Op de arbeidsmarkt gaat het vaak om incidenten op de werkvloer, zoals ongelijkwaardige of vijandige bejegening, en klachten over werving en selectie. Hieronder kan mede onderscheid bij werving en selectie op grond van het niet hebben van een Nederlandse achternaam worden begrepen.<sup>3</sup> Maar ook fysieke, etnische, geografische, culturele, historische of godsdienstige kenmerken kunnen ertoe leiden dat er sprake is van discriminatie op grond van ras.<sup>4</sup> Van verboden onderscheid op grond van ras kan eveneens sprake zijn wanneer een persoon afkomstig uit bijvoorbeeld Suriname door een bedrijf niet wordt aangenomen omdat hij of zij Algemeen Beschaafd Nederlands met een accent spreekt.<sup>5</sup>

In de praktijk krijgen etnische groepen niet alleen te maken te met discriminatie vanwege hun ras en nationaliteit, maar ook vanwege hun godsdienst. In bepaalde gevallen is duidelijk te onderscheiden of sprake is van discriminatie op grond van godsdienst of van discriminatie op grond van ras of nationaliteit. Deze kwesties worden in deze monitor niet expliciet aan de orde gesteld. In deze monitor wordt wel aandacht besteed aan kwesties waarbij de grond godsdienst een etnische connotatie heeft of zou kunnen hebben.



## 1.2 HET ONDERZOEKEN VAN DISCRIMINATIE

Discriminatie kent vele uitingsvormen. Zo bestaan er gevallen waarbij het duidelijk is dat iemand ongunstig behandeld of bejegend is vanwege ras, afkomst of godsdienst. Bijvoorbeeld wanneer een portier bij een horecagelegenheid in aanwezigheid van getuigen een gast de deur weigert en daarbij zegt geen ‘zwarten’ toe te laten.

Maar het vaststellen van discriminatie is niet altijd eenvoudig. Het komt vaak voor dat de achterliggende reden voor een nadelige behandeling niet openlijk of zichtbaar is. Wanneer bijvoorbeeld een sollicitant wordt afgewezen, is niet altijd te achterhalen of die afwijzing is gebaseerd op niet ter zake doende kenmerken. Bewijzen of getuigen zijn niet altijd te vinden. Veel mensen zullen bovendien niet snel toegeven dat zij discrimineren.

Discriminatie kan ook onopzettelijk plaatsvinden. Mensen zijn zich niet altijd bewust van het feit dat ze discrimineren. Er zijn ook gevallen waarbij vaststaande praktijken of de toepassing van regels of criteria bedoeld of onbedoeld nadelig uitpakken voor bepaalde groepen. Als er geen gegronde reden is voor deze praktijken en regels, dan is er sprake van een indirecte vorm van discriminatie, die eveneens door de Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving is verboden.

Daarnaast kunnen situaties door mensen verschillend geïnterpreteerd en benoemd worden. Waar de één een bepaalde situatie zal herkennen en benoemen als ‘discriminatie’, zal de ander dat mogelijk niet doen. Zo blijkt uit onderzoek dat bij groepen die relatief vaak met discriminatie te maken hebben, sommige groepsleden de neiging hebben om miscommunicatie snel als discriminatie te zien. Dit terwijl andere groepsleden juist zo min mogelijk aandacht proberen te geven aan de incidenten door deze te bagatelliseren en het woord ‘discriminatie’ niet in de mond te nemen.

Kortom: zowel daders als slachtoffers van discriminatie zijn zich niet er niet altijd van bewust of willen niet altijd toegeven dat zij discrimineren of gediscrimineerd worden. Wanneer mensen wordt gevraagd of zij gediscrimineerd zijn, kunnen de antwoorden dus een overschatting maar ook een onderschatting opleveren van de omvang van het probleem. Wanneer mensen wordt gevraagd of zij discrimineren, zullen de antwoorden in het algemeen een onderschatting opleveren van de omvang van het probleem. Dit neemt niet weg dat ervaren discriminatie indicatief is voor daadwerkelijke discriminatie. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

### *Verskillende onderzoeksmethoden en gegevensbronnen*

Vanwege de complexiteit van het vaststellen van discriminatie is het niet eenvoudig om een goed algemeen beeld te krijgen van de discriminatieproblematiek en zijn er in de loop der tijd verschillende methoden ontwikkeld om discriminatie te onderzoeken. Onder meer uit een Europese inventarisatie en studies van methoden om discriminatie te onderzoeken, blijkt dat geen van de diverse onderzoeksmethoden op zichzelf afdoende is om een algemeen beeld te kunnen schetsen van de discriminatieproblematiek.<sup>6</sup>

Tot dezelfde conclusie kwam econoom en socioloog Veenman, die in 2003 bestaande Nederlandse onderzoeken naar arbeidsmarktdiscriminatie besprak.<sup>7</sup> Elke specifieke methode heeft zijn kracht, maar ook zijn beperkingen. Om een algemeen beeld van de discriminatieproblematiek te kunnen schetsen, moeten de uitkomsten van verschillende onderzoeksprojecten samen worden gebracht.

In deze monitor worden dan ook de resultaten besproken van verschillende soorten onderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van diverse gegevensbronnen.

Er is globaal onderscheid te maken tussen soorten onderzoek, op basis van hun focus op:

1. ervaringen met discriminatie, of
2. uitkomsten van gedrag dat mogelijk een discriminerende uitwerking heeft, of
3. achtergronden die mogelijk ten grondslag liggen aan discriminerend gedrag.

Bij onderzoek naar ervaren discriminatie staat het perspectief centraal van degene die discriminatie ervaart. Naast onderzoek waarbij mensen zijn geïnterviewd over hun ervaringen, zijn gegevens hierover te halen uit registraties van klachten en verzoeken om een (juridisch) oordeel over discriminatie.

Naast informatie over welke situaties als discriminerend worden beleefd, geven deze gegevens inzicht in hoe mensen reageren op een discriminatie-ervaring, zoals het zoeken naar professionele hulp of het indienen van een klacht. Daarnaast kunnen bepaalde bronnen tot op zekere hoogte ook informatie opleveren over hoe de (vermeende) dader een situatie heeft ervaren en daarmee is omgegaan, zeker wanneer in het kader van bijvoorbeeld een klacht onderzoek is gedaan naar het incident en wederhoor is toegepast. Deze gegevensbronnen leveren waardevolle informatie op over de aard van discriminatie.

Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen daadwerkelijke (of feitelijk uitgeoefende, of objectief vastgestelde) discriminatie en ervaren of gepercipieerde discriminatie. In de praktijk lopen waarneming en werkelijkheid echter door elkaar. Discriminatie-ervaringen zijn gevallen waarbij al dan niet is aangetoond dat sprake is van (wettelijk verboden) discriminatie. Er kan dus beter een onderscheid gemaakt worden tussen situaties waarbij het gaat om ervaren discriminatie en situaties waarbij discriminatie (ook) is aangetoond.

Nu wordt in de praktijk in slechts een relatief klein aantal gevallen uitgezocht of discriminatie aangetoond kan worden. Dit komt met name omdat slechts een zeer klein deel van de mensen die een discriminatie-ervaring hebben, daar ook melding van doet.<sup>8</sup> De informatie over het relatief kleine aantal ervaringen waarbij discriminatie is aangetoond, is bij lange na niet afdoende om een algemeen beeld van de discriminatieproblematiek te kunnen schetsen. Dit is een van de redenen waarom meer gegevensbronnen en onderzoeksmethoden noodzakelijk zijn.

Sommige onderzoekers stellen de vraag in hoeverre (de omvang van) discriminatie-ervaringen indicatief zijn voor aantoonbare (of daadwerkelijke) discriminatie. Er zijn aanwijzingen dat ervaren discriminatie inderdaad indicatief is voor daadwerkelijke discriminatie.<sup>9</sup>



Onderzoek naar discriminatie-ervaringen is ook waardevol omdat die ervaringen gevolgen kunnen hebben voor het welbevinden en de identificatie met Nederland van degene die zich gediscrimineerd voelt, en voor de verhoudingen tussen etnische groepen. Zoals de socioloog Thomas formuleerde: "*If men define situations as real, they are real in their consequences*"<sup>10</sup>, een bevinding die ook terug te vinden is in psychologisch onderzoek naar ongelijke behandeling.<sup>11</sup> Dat wil zeker niet zeggen dat een discriminatie-ervaring geen reële discriminatie is of kan zijn. Zoals eerder gezegd is ervaren discriminatie indicatief voor daadwerkelijke discriminatie.

In deze monitor wordt gebruik gemaakt van inventarisaties van klachten over discriminatie, waaronder klachten ingediend bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), aangiften bij de politie, oordelen van de rechter en oordelen, adviezen en onderzoek (in opdracht) van de Commissie Gelijke Behandeling. Omdat slechts een zeer klein deel van de mensen die discriminatie ervaren, daar ook melding van doet, is speciaal voor deze monitor een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar ervaren discriminatie. Naast discriminatie-ervaringen is in dit onderzoek aandacht besteed aan de vraag waarom mensen zo weinig gebruik maken van de mogelijkheden om melding te doen van discriminatie.

Naast onderzoek naar ervaren discriminatie, wordt ook onderzoek gedaan naar uitkomsten van gedrag dat mogelijk ten nadele van bepaalde etnische groepen uitpakt. Uitgangspunt bij dergelijk onderzoek is dat er geen verschil zou moeten zijn tussen vergelijkbare groepen mensen. Zo hebben het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en Art.1 in 2007 een analyse uitgevoerd om na te gaan of niet-westerse allochtonen en autochtonen met dezelfde voor de arbeidsmarkt relevante kenmerken ook dezelfde positie hebben op de arbeidsmarkt.<sup>12</sup> Indien er een verschil wordt geconstateerd, en dit verschil niet verklaard kan worden door relevante kenmerken als opleidingsniveau is er mogelijk sprake van discriminatie.

Ook bij zogenaamde praktijktesten wordt naar uitkomsten van gedrag gekeken. Daarbij proberen bijvoorbeeld twee mensen met vergelijkbare uiterlijke kenmerken (kleding, leeftijd enzovoort) maar met een verschillende huidskleur een horecagelegenheid binnen te komen. Indien een dergelijke test meerdere malen wordt herhaald en de personen met een bepaalde huidskleur worden structureel niet binnengelaten, is er vrijwel zeker sprake van discriminatie.

Ten slotte is er onderzoek naar achtergronden van discriminerend gedrag. Het gaat hier met name om onderzoek naar opvattingen of attitudes en naar achterliggende psychologische mechanismen. De wetenschap van de sociale psychologie definieert een attitude als een globaal evaluatief oordeel over een specifiek 'object', bijvoorbeeld een sociale groep. Attitudes beïnvloeden hoe mensen naar de wereld kijken, wat ze denken en wat ze doen. Het verkennen van attitudes is dan ook van belang omdat negatieve attitudes discriminatie in de hand kunnen werken.

*Vergelijkbaarheid gegevens*

In deze monitor zijn de resultaten van een grote variëteit van bestaand onderzoek naar discriminatie samengebracht. Omdat de methoden achter deze onderzoeksresultaten divers zijn, zijn de resultaten niet zomaar met elkaar te vergelijken. Ook klachtgegevens zijn onderling niet zomaar te vergelijken, onder andere vanwege de grote verschillen tussen de werkwijze en registratiemethodiek van instanties waar klachten kunnen worden ingediend. Onderzoeksresultaten en gegevensbronnen zijn alleen waar mogelijk met elkaar vergeleken, bijvoorbeeld door na te gaan of de uitkomsten globaal in dezelfde richting wijzen.

*Termen en definities*

Niet alleen de methoden van het beschikbare onderzoek naar discriminatie lopen uiteen, ook de gehanteerde begrippen zijn verschillend. Zo wordt in het ene onderzoek gebruik gemaakt van de term 'etnische minderheden', en in het andere onderzoek van de term 'niet-westerse allochtonen'. Omdat de definiëring van begrippen mede bepalend is voor de uitkomsten van onderzoek, moeten bij een overzichtsstudie als deze monitor de begrippen worden gehanteerd die ook door de oorspronkelijke onderzoekers zijn gebruikt. De auteurs van deze monitor hebben gepoogd om onduidelijkheden en misverstanden te voorkomen door waar nodig nader toe te lichten hoe bepaalde begrippen zijn gebruikt.

Zoals eerder al is beschreven, wordt ook het verschijnsel discriminatie op verschillende manieren uitgelegd en geoperationaliseerd. Als algemeen uitgangspunt voor deze monitor hanteren we de definitie van discriminatie uit artikel 104quater van het Wetboek van Strafrecht: "Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast."

**1.3 AFBAKENING EN ONDERZOEKSPERIODE**

In deze monitor wordt aandacht geschonken aan een aantal specifieke terreinen waarop discriminatie zich kan voordoen, en aan enkele specifieke uitingsvormen. In de eerste plaats is er aandacht voor discriminatie-ervaringen en meldgedrag. Daarnaast is een overzicht gegeven van beschikbare kennis over discriminatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de horeca, in de woonomgeving en op het terrein van politie en justitie. Ten derde is er aandacht voor de volgende uitingsvormen: racistisch en extreem-rechts geweld, extreem-rechtse formaties, discriminerende uitingen op het internet, antisemitisme en attitudes ten aanzien van islam en moslims in Nederland. Ten slotte is er aandacht voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie.

De keuze voor deze terreinen en uitingsvormen is tot stand gekomen in overleg met de opdrachtgever: de Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Daarbij is in overweging genomen dat deze monitor zoveel mogelijk moet aansluiten bij de eerdere Monitor rassendiscriminatie 2005. Daarnaast is in overweging genomen welke informatie beschikbaar is.<sup>13</sup>

Enige overlap tussen de verschillende hoofdstukken is niet te vermijden. Zo worden in het hoofdstuk over het onderzoek naar discriminatie-ervaringen verschillende maatschappelijke terreinen besproken, en worden enkele van deze bevindingen weer genoemd in de afzonderlijke hoofdstukken over maatschappelijke terreinen. Hier is voor gekozen omwille van de leesbaarheid: elk hoofdstuk kan nu zelfstandig gelezen worden. Waar relevant, wordt verwezen naar andere hoofdstukken.

De keuze voor de onderzoeksperiode (de periode waar geanalyseerde gegevens betrekking op hebben) is afgestemd op eerdere monitors, zodat de bevindingen uit deze monitor daar zoveel mogelijk op aansluiten. Daarnaast speelt de beschikbaarheid van gegevens een rol: met name de geregistreerde gegevens over klachten, aangiften en oordelen uit 2009 waren tijdens de afronding van deze monitor (voorjaar 2010) nog niet compleet beschikbaar.

De onderhavige monitor sluit aan bij de in 2006 gepubliceerde Monitor rassendiscriminatie 2005.<sup>14</sup> Voor de thema's die voor het laatst in laatstgenoemde monitor aan de orde zijn gekomen, zijn daarom de beschikbare registratiegegevens uit de periode 2005 t/m 2008 besproken. Voor het hoofdstuk over discriminatie op grond van het islamitisch geloof zijn ook gegevens uit 2004 betrokken, om te bekijken of en in hoeverre de moord op Theo van Gogh (in 2004) invloed heeft gehad op het aantal incidenten. Daarnaast bevat het hoofdstuk over arbeidsmarkt op verzoek van de opdrachtgever een bespreking van de uitkomsten van de Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007.<sup>15</sup> Enkele hoofdstukken in onderhavige monitor betreffen thema's die na de vorige Monitor rassendiscriminatie aan de orde zijn gekomen in de Monitor racisme & extremisme. De onderzoeksperiode in deze hoofdstukken sluit aan bij de laatste publicatie van die monitor in 2008<sup>16</sup>.

Ten slotte: het onderzoek naar discriminatie-ervaringen (Hoofdstuk 2) heeft plaatsgevonden in 2009. De resultaten hiervan zijn vergeleken met het onderzoek dat in 2005 heeft plaatsgevonden voor de eerste Monitor rassendiscriminatie uit 2006.



- 2 *Kamerstukken II* 1990/91, 22014, nr. 3 en 13; vaste jurisprudentie van de Hoge Raad sinds HR 15 juni 1976, *NJ* 1976, 551, met noot Van Veen.
- 3 CGB-oordeel 2005-136.
- 4 Een goed voorbeeld is CGB-oordeel 1997-120, overweging 4.3. In beginsel kan onder het begrip ras ook een groep personen vallen die zich van generatie op generatie als woonwagenbewoners manifesteert en die zichzelf beschouwt als een bevolkingsgroep met een van andere bevolkingsgroepen te onderscheiden cultuur. Dit temeer omdat woonwagenbewoners als behorend tot een bijzondere bevolkingsgroep door de omgeving veelal met vooroordelen en ongelijke behandeling tegemoet worden getreden.
- 5 CGB-oordeel 1997-69; zie ook oordelen 2000-36, 2004-143 en 2005-233. De Commissie Gelijke Behandeling laat bij de beoordeling van de klacht de aard van de functie meewegen.
- 6 Zie bijvoorbeeld: T. Makkonen, *Measuring Discrimination. Data Collection and EU Equality Law*, Luxemburg: European Communities 2007.
- 7 J. Veenman, 'Discriminatie op de arbeidsmarkt. De resultaten van Nederlands onderzoek', *Beleid en Maatschappij* (30) 2 2003, p. 90-99.
- 8 Zie Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen; zie ook Hoofdstuk 1 Discriminatie-ervaringen 2005 in I. Boog e.a., *Monitor rassendiscriminatie 2005*, Rotterdam: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) 2006.
- 9 P. Vedder, F. van de Vijver & K. Liebkind, 'Predicting immigrant youths adaptation across countries and ethnocultural groups', in: J. W. Berry e.a. (red.), *Immigrant youth in cultural transition. Acculturation, identity and adaptation across national contexts*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2006, p. 47-70.
- 10 W.I. Thomas & D.S. Thomas, *The child in America; Behavioral problems and programs*, New York: Knopf 1928.
- 11 Zie bijvoorbeeld: M.E. Mor Barak, D.A. Cherin & S. Berkman, 'Organizational and personal dimensions in diversity climate', in: *Journal of Applied Behavioral Science*, 34, nr. 1 1998, p. 82-104.
- 12 I. Andriessen e.a., *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*, Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Art.1 2007.
- 13 Over sommige terreinen, zoals de gezondheidszorg, is dermate weinig informatie over discriminatie beschikbaar, dat primaire gegevensverzameling en specifiek onderzoek nodig lijken.
- 14 Boog 2006.
- 15 Andriessen 2007; E. Nievers e.a., *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt*, Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Art.1 2010.
- 16 J. van Donselaar & P. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008.



# Hoofdstuk 2

## Discriminatie-ervaringen

### EEN ONDERZOEK NAAR ERVAREN DISCRIMINATIE OP GROND VAN LAND VAN HERKOMST, GELOOF EN HUIDSKLEUR<sup>17</sup>

MARCEL COENDERS (UNIVERSITEIT UTRECHT), IGOR BOOG EN WIES DINSBACH (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)<sup>18</sup>

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de mate waarin mensen in Nederland in hun dagelijkse leven discriminatie ervaren op grond van hun huidskleur, land van herkomst of geloof. Discriminatie kan zich voordoen op tal van maatschappelijke terreinen, zoals op de arbeidsmarkt, in de horeca of op straat. Naast allochtone Nederlanders, kunnen ook autochtonen discriminatie op grond van hun huidskleur, geloof of etnische herkomst ervaren. Ook de aard van discriminatie kan zeer uiteenlopend zijn, van ongelijke behandeling tot bedreiging en geweld.

Onderzoek naar ervaren discriminatie beperkt zich vaak tot algemene percepties van discriminatie en besteedt geen aandacht aan concrete ervaringen van discriminatie op diverse maatschappelijke terreinen.<sup>19</sup> Daarom is in 2005 een landelijke survey verricht waarbij voor een groot aantal maatschappelijke terreinen de omvang en aard van ervaren discriminatie gedetailleerd in kaart is gebracht. Dit onderzoek is in 2009 herhaald en uitgebreid en richt zich in het bijzonder op het meldgedrag van betrokkenen. In dit hoofdstuk worden de resultaten van 2009 weergegeven en zijn de bevindingen vergeleken met die van 2005.

Vlak voor de zomer van 2009 is de survey verricht onder meer dan 1500 inwoners van Nederland van 16 jaar en ouder, waaronder 670 autochtone Nederlanders, 261 Turken, 230 Marokkanen, 135 Surinamers, 77 Antillianen, 62 personen afkomstig uit Indonesië en 99 overige allochtonen. In 2005 werden vlak voor de zomer bijna 1700 inwoners van Nederland van 16 jaar en ouder ondervraagd, waarbij dezelfde etnische groepen werden benaderd. Dit onderzoek is een herhaald cross-sectioneel onderzoek, het zijn dus niet dezelfde respondenten die benaderd zijn.<sup>20</sup> Tenzij anders vermeld, hebben de survey-resultaten betrekking op de gegevens uit de survey van 2009.



Voor een betere interpretatie van de survey-resultaten is het van belang om te weten hoe mensen hun discriminatie-ervaringen beleven en duiden. Daarnaast is het belangrijk om te verkennen hoe mensen met hun discriminatie-ervaringen omgaan. Daarom is, net als in het voorgaande onderzoek uit 2005, gekozen voor een *mixed methods design*. De resultaten van de survey naar discriminatie-ervaringen worden aangevuld en verdiept door een kwalitatief onderzoek, waarin met behulp van open, uitvoerige interviews mensen zijn bevraagd over hun ervaringen met discriminatie.

Er zijn groepsinterviews en enkele individuele interviews gehouden met in totaal 128 respondenten van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst en 19 respondenten met een andere niet-westerse afkomst. Via verschillende kanalen, zoals migrantenorganisaties, zijn deelnemers geworven. Bij het benaderen van mogelijke respondenten is gevraagd of zij zelf discriminatie hebben ervaren. De respondenten die aangaven discriminatie-ervaringen te hebben, zijn geselecteerd voor de interviews. Deze keuze is gemaakt omdat mede op verzoek van de opdrachtgever is besloten om in deze monitor meer aandacht te besteden aan meldgedrag. In Bijlage B is een beschrijving van de opzet van het onderzoek opgenomen.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste onderzoeksbevindingen van de survey en het kwalitatieve onderzoek gepresenteerd. In kaders zullen citaten uit de diepte-interviews worden weergegeven.

## 2.1 ONDERZOEK NAAR DISCRIMINATIE-ERVARINGEN

Alvorens de resultaten van het *mixed methods*-onderzoek te presenteren, is het van belang om stil te staan bij de specifieke mogelijkheden van dit type onderzoek naar discriminatie en hoe het zich verhoudt tot andere studies.

Discriminatie is moeilijk vast te stellen en kan op diverse wijzen onderzocht worden. Praktijktesten kunnen, mits goed uitgevoerd, inzicht geven in ongelijke behandeling, bijvoorbeeld een praktijktest waarbij een allochtone en autochtone kandidaat met exact dezelfde kenmerken op eenzelfde vacature solliciteren.<sup>21</sup> Praktijktesten zijn echter tijdsintensief, kostbaar en niet in alle situaties mogelijk. Onderzoek naar opvattingen van mogelijke daders van discriminatie brengt de houdingen ten aanzien van etnische groepen in kaart, maar geeft geen zicht op daadwerkelijke discriminatie.<sup>22</sup> Klachten en meldingen over discriminatie die bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's)<sup>23</sup> en de politie<sup>24</sup> worden gemeld geven weinig inzicht in de mate van ervaren discriminatie, omdat slechts een beperkt deel van de ervaren incidenten gemeld wordt.

Het onderhavige onderzoek richt zich op de specifieke ervaringen die mensen zelf hebben met betrekking tot discriminatie. De focus is niet gericht op beeldvorming met betrekking tot het maatschappelijke klimaat tegenover etnische groepen of de algemene perceptie van een persoon dat hij/zij zelf of zijn/haar etnische groep in Nederland gediscrimineerd wordt. Centraal staan de concrete ervaringen die mensen in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek op diverse maatschappelijke terreinen hebben gehad.

De interpretaties kunnen uiteraard variëren. Terwijl de één een bepaalde ervaring als 'discriminatie' benoemt, zal de ander bij een vergelijkbare ervaring niet de term 'discriminatie' in de mond nemen. In hoeverre deze variatie in opvattingen over discriminatie per saldo leidt tot een over- of onderschatting van het percentage mensen dat daadwerkelijk gediscrimineerd wordt, is moeilijk te zeggen. Mensen kunnen enerzijds het gevoel hebben dat ze gediscrimineerd worden terwijl dit feitelijk niet het geval is. Anderzijds zullen niet alle voorvallen van discriminatie als zodanig gepercipieerd worden, hetzij omdat deze voor betrokkenen niet altijd zichtbaar zijn (zoals afwijzingen bij sollicitaties), of omdat betrokkenen zelf deze voorvallen niet als zodanig erkennen of bagatelliseren.

Met name bij een groep die sterk gestigmatiseerd wordt, is het mogelijk dat groepsleden de neiging hebben om elke interetnische miscommunicatie of conflictueuze interactie bij voorbaat als 'discriminatie' te bestempelen. Anderzijds is het bekend dat degenen die regelmatig discriminatie ervaren, hun toevlucht zoeken in een  *coping* -strategie waarbij men zo min mogelijk aandacht probeert te geven aan de betreffende incidenten door ze te bagatelliseren (zie ook § 2.2.9). In dit verband is het van belang om te benadrukken dat respondenten in dit onderzoek niet zijn gevraagd naar algemene opvattingen over de discriminatie van hun etnische groep, maar naar concrete incidenten die zij persoonlijk in de voorgaande twaalf maanden hebben meegemaakt.

Bij zowel de survey als het kwalitatieve onderzoek gaat het dus uiteindelijk om de betekenissen die de ondervraagden zelf geven aan hun ervaringen. Daardoor worden de resultaten van dit onderzoek naar discriminatie-ervaringen niet minder waardevol. Integendeel, de perceptie dat men in Nederland gediscrimineerd wordt kan gevolgen hebben voor het eigen welbevinden, de identificatie met Nederland en de verhoudingen tussen etnische groepen in Nederland (zie § 2.2.10).

## 2.2 RESULTATEN VAN DE SURVEY

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en/of huidskleur. In de survey is ook gevraagd naar ervaren discriminatie op andere gronden (zoals leeftijd, handicap of chronische ziekte, geslacht en seksuele geaardheid), maar dat blijft hier buiten beschouwing.

### 2.2.1 OMVANG VAN ERVAREN DISCRIMINATIE

In de vragenlijst werd een tiental maatschappelijke terreinen onderscheiden waarop men discriminatie kan ervaren, te weten op straat; op het werk; in het onderwijs; bij het zoeken naar (ander) werk; tijdens het winkelen; in uitgaansgelegenheden; bij het sporten; in het openbaar vervoer; in contacten met publieke voorzieningen (zoals sociale dienst, politie en gezondheidszorg); bij vernielingen, beschadigingen of bekladdingen van eigendommen of de woning.

Voor elk van deze maatschappelijke terreinen is aan de respondenten gevraagd of zij in het afgelopen jaar incidenten hebben meegemaakt met discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en/of huidskleur (kortheidshalve vanaf nu: discriminatie).



### Marokkanen en Turken ervaren meer discriminatie dan andere etnische groepen

Er bestaan grote verschillen in ervaren discriminatie tussen etnische groepen. In Tabel 2.1 is het percentage respondenten weergegeven dat aangeeft in de afgelopen twaalf maanden gediscrimineerd te zijn op één of meerdere maatschappelijke terreinen. Marokkanen geven het vaakst aan dat ze discriminatie ervaren. De helft van hen geeft aan in het afgelopen jaar op één of meerdere terreinen gediscrimineerd te zijn. Zij ervaren daarmee significant meer discriminatie dan alle andere etnische groepen.<sup>25</sup> Van de Turkse respondenten geeft 41 procent aan in het afgelopen jaar gediscrimineerd te zijn. Onder Surinamers en Antillianen ligt dit percentage lager: respectievelijk 33 procent en 26 procent.

Ook onder overige (westerse en niet-westerse) allochtonen zegt een vergelijkbaar aandeel (24 procent) last te hebben van discriminatie. Daarentegen is het percentage dat discriminatie ervaart onder allochtonen afkomstig uit Indonesië veel lager, namelijk 8 procent. Daarmee is de mate van ervaren discriminatie onder deze allochtone groep die al veel langer in Nederland verblijft significant lager dan onder de andere allochtone groepen.

**TABEL 2.1** Ervaringen met discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur (percentage respondenten dat in de voorgaande twaalf maanden zelf discriminatie heeft ervaren)

ETNISCHE GROEP	PERCENTAGE MET ERVAREN DISCRIMINATIE <sup>1</sup>	TOTAAL AANTAL RESPONDENTEN (n)
Marokkanen	50% <sup>d</sup>	230
Turken	41% <sup>c</sup>	261
Surinamers	33% <sup>b,c</sup>	135
Antillianen	26% <sup>b</sup>	77
Overige allochtonen	24% <sup>b</sup>	99
Indonesiërs	8% <sup>a</sup>	62
Autochtonen	3% <sup>a</sup>	670

<sup>1</sup> Percentages waarbij hetzelfde superscript (a,b,c of d) vermeld staat, verschillen niet significant van elkaar (met chi<sup>2</sup>-toets en 5 procent significantieniveau).

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

Ook autochtone Nederlanders kunnen discriminatie ervaren op grond van hun herkomst, geloof of huidskleur. Uit het onderzoek blijkt dat deze vorm van discriminatie naar verhouding weinig voorkomt: 3 procent van de autochtone Nederlanders geeft aan in het afgelopen jaar deze vorm van discriminatie te hebben ervaren.

Deze rangordening van etnische groepen naar de mate waarin men discriminatie heeft ervaren geldt voor vrijwel alle maatschappelijke terreinen. Of het nu gaat om discriminerende opmerkingen op straat of discriminatie op de werkvloer of bij het solliciteren, telkens ervaren Marokkanen het vaakst discriminatie, gevolgd door Turken en vervolgens door Surinamers en Antillianen.

De mate waarin men in het afgelopen jaar op meerdere terreinen discriminatie heeft ervaren varieert daarom ook sterk tussen de bevolkingsgroepen. Zoals in Tabel 2.1 is weergegeven, heeft de helft van de ondervraagde Marokkanen in het afgelopen jaar persoonlijk discriminatie ervaren. Velen van hen hebben op meerdere maatschappelijke terreinen discriminatie ervaren. 30 procent van de ondervraagde Marokkanen ervoer in het afgelopen jaar op twee of meer verschillende terreinen discriminatie. Voor Turken is dat 24 procent, voor Surinamers 23 procent, en voor zowel Antillianen als andere allochtonen is dat 5 procent. Onder allochtonen afkomstig uit Indonesië en autochtone Nederlanders is er minder vaak sprake van discriminatie op meerdere terreinen, respectievelijk 1,8 procent en 1,2 procent.

Kortom, een aanzienlijk deel van de allochtonen in Nederland ervaart discriminatie. Er bestaan echter grote verschillen tussen etnische groepen onderling: Indonesiërs ervaren relatief weinig discriminatie, terwijl Turken en vooral Marokkanen relatief veel discriminatie ervaren. De helft van de Marokkanen heeft in een periode van twaalf maanden zelf discriminatie ervaren en bijna eenderde van de Marokkanen heeft op meerdere maatschappelijke terreinen discriminatie ervaren.

### *Geringe afname van discriminatie-ervaringen ten opzichte van 2005*

In Tabel 2.2 zijn de resultaten van de surveys uit 2005 en 2009 weergegeven. Beide onderzoeken zijn net voor de zomer van het betreffende jaar uitgevoerd. De rangorde van etnische groepen naar ervaren discriminatie is in beide jaren hetzelfde: zowel in 2005 als in 2009 geven Marokkanen het vaakst aan discriminatie te ervaren, gevolgd door Turken, Surinamers, Antillianen en overige allochtonen. Onder Indonesiërs en autochtone Nederlanders zijn er relatief weinig discriminatie-ervaringen.

Ondanks berichten over een toenemende verharding van het maatschappelijk klimaat, is de mate van ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en/of huidskleur in de afgelopen vier jaar niet toegenomen. Onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen is het percentage respondenten dat discriminatie ervaren heeft in 2009 iets kleiner dan in 2005. Voor elke groep afzonderlijk is deze afname echter niet significant, gelet op het aantal respondenten per groep. Wanneer we deze vier groepen (Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen) tezamen bekijken, dan is de afname wel significant (van gemiddeld 48 procent in 2005 naar gemiddeld 41 procent in 2009).

Terwijl er onder deze vier etnische groepen dus eerder sprake is van een afname van ervaren discriminatie, lijkt er onder de groep van overige allochtonen eerder sprake te zijn van een (niet significante) toename van 14 procent in 2005 naar 24 procent in 2009. Onder autochtonen en allochtonen afkomstig uit Indonesië zijn er nauwelijks veranderingen in discriminatie-ervaringen.

**TABEL 2.2** Veranderingen in ervaringen met discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur (percentage respondenten in 2005 en in 2009 dat in de voorgaande twaalf maanden zelf discriminatie heeft ervaren)

ETNISCHE GROEP	2005		2009		VERANDERING <sup>2</sup>
	ERVAREN DISCRIMINATIE	n <sup>1</sup>	ERVAREN DISCRIMINATIE	n <sup>1</sup>	
Marokkanen	55%	268	50%	230	0,89 (n.s.)
Turken	48%	269	41%	261	2,57 (n.s.)
Surinamers	40%	152	33%	135	1,44 (n.s.)
Antillianen	37%	74	26%	77	1,86 (n.s.)
Overige allochtonen	14%	57	24%	99	2,00 (n.s.)
Indonesiërs	6%	106	8%	62	0,24 (n.s.)
Autochtonen	2%	738	3%	670	0,88 (n.s.)

<sup>1</sup> n = totaal aantal respondenten in de betreffende groep.

<sup>2</sup> Weergegeven is de chi<sup>2</sup>-waarde voor de toets van het verschil tussen beide jaren (met 1 vrijheidsgraad); n.s. = niet significant (met p<0,05).

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2005 en 2009

### ***Wat verstaat men zelf onder discriminatie?***

In de groepsinterviews voor het kwalitatieve deelonderzoek is aan de respondenten de vraag voorgelegd hoe zij discriminatie duiden. Vrijwel alle respondenten maken een onderscheid tussen *denken* en *doen*. Zij hebben het pas over discriminatie als het om gedrag gaat, waaronder zij ook verbale uitingen verstaan, zoals pesten en beledigingen. De respondenten beschrijven discriminatie als het ongelijk behandelen vanwege kenmerken als afkomst, cultuur, huidskleur of geloof.

In de eerste fase van de groepsinterviews kregen de respondenten ruimte om te vertellen over hun discriminatie-ervaringen. Daarbij werd aan het begin van de interviews afgesproken dat men elkaar niet in de rede mocht vallen, en dat de ervaringen pas in de tweede fase van het interview onderling mochten worden besproken. In die tweede fase kwam onder andere de vraag aan de orde wat discriminatie nu precies is. Veel respondenten lieten blijken dat ze reflecteren op wat ze meemaken, en lijken zich bewust te worden van wat discriminatie is door hun ervaringen. In vrijwel alle groepsinterviews stelden de respondenten elkaar scherpe vragen over de ervaringen, om helder te krijgen of er nu eigenlijk wel sprake was van discriminatie. Hoe wist de respondent zo zeker dat hij werd afgewezen vanwege zijn afkomst? Zou de vermeende dader niet een ander motief kunnen hebben?



Ondanks dat de respondenten zich zeer bewust zijn van wat discriminatie is, duidt de manier waarop de respondenten hun ervaringen beschrijven erop dat ze een incident in de praktijk vaak niet direct als discriminatie herkennen, of niet als discriminatie *willen* herkennen. Respondenten beschrijven niet alleen verontwaardiging, maar ook ongeloof. In hun beschrijvingen van de ervaringen zit vaak een moment waarop ze ineens beseffen dat er iets niet klopt, waarna ze even niet kunnen geloven dat hen dit overkomt: vijandig bejegend of uitgesloten worden omdat ze een bepaalde huidskleur hebben of een hoofddoek dragen.

Net zoals uit het vorige onderzoek in 2005 bleek, zijn de respondenten zich zeer bewust van het gelijkheidsbeginsel. Je kunt worden afgewezen omdat je te weinig opleiding hebt, of uitgesloten omdat je zelf ruzie zoekt. Maar discriminatie vanwege je afkomst, geloof of huidskleur, dat is *not done*. Vooral respondenten die vertellen over een relatief ernstig geval, benadrukken het idee dat het toch niet zou moeten uitmaken wat je afkomst of geloof is.

Respondenten die ernstige of steeds terugkerende ervaringen met discriminatie hebben, zijn sceptisch over de mogelijkheid om het gelijkheidsbeginsel te handhaven. In het algemeen menen de respondenten dat het steeds meer wordt geaccepteerd dat er gediscrimineerd wordt, en dat de mentaliteit van mensen die discrimineren toch niet te veranderen is. Het idee dat het gelijkheidsbeginsel niet te handhaven is, gaat samen met een gevoel van machteloosheid en een verminderd vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat.

Kortom: de respondenten hebben het pas over discriminatie als het om gedrag gaat en zij zijn zich bewust van het gelijkheidsbeginsel, maar zijn sceptisch over de mogelijkheid om dat beginsel te handhaven.

### 2.2.2 ERNSTIGE EN MINDER ERNSTIGE INCIDENTEN

Ervaringen met discriminatie kunnen zeer verschillend zijn, met betrekking tot zowel de aard van het incident (zie § 2.2.6) als de impact die ervaren discriminatie heeft op de betreffende persoon. Niet alle discriminatie-ervaringen hebben dezelfde betekenis voor degenen die dit overkomt. Zo kan een scheldwoord op straat als minder belastend worden ervaren dan discriminerende opmerkingen van collega's op de werkvloer.

In deze paragraaf maken we een onderscheid tussen ernstige en minder ernstige discriminatie-ervaringen. We beschouwen een discriminatie-ervaring als minder ernstig indien respondenten zelf aangeven dat zij geen melding van de ervaren discriminatie hebben gedaan omdat zij 'het niet belangrijk genoeg vonden om te melden' of omdat zij 'er niet zeker van zijn dat het discriminatie is'. In Tabel 2.3 is per etnische groep het percentage respondenten weergegeven dat in het afgelopen jaar te maken heeft gehad met een of meer ernstige discriminatie-ervaringen, en het percentage respondenten dat alléén een of meer minder ernstige discriminatie-ervaringen heeft meegemaakt.

Het percentage mensen dat zelf aangeeft ernstige discriminatie te hebben ervaren is onder Marokkanen significant hoger dan onder alle andere etnische groepen. Meer dan vier op de tien Marokkanen ervaart ernstige vormen van discriminatie. Ook Turken hebben relatief vaak te maken met ernstige vormen van discriminatie. Zij ervaren significant vaker ernstige discriminatie dan Surinamers, Indonesiërs en overige allochtonen.

**TABEL 2.3** Ernstige en minder ernstige ervaringen met discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur (percentage respondenten dat in de voorgaande twaalf maanden zelf discriminatie heeft ervaren, uitgesplitst naar de ernst van ervaren discriminatie)

ETNISCHE GROEP	ERNSTIGE DISCRIMINATIE-ERVARING(EN)	ALLEEN MINDER ERNSTIGE DISCRIMINATIE-ERVARING(EN)	TOTAAL AANTAL RESPONDENTEN (n)
Marokkanen	43%	8%	230
Turken	30%	10%	261
Surinamers	19%	14%	135
Antillianen	26%	1%	77
Overige allochtonen	12%	12%	99
Indonesiërs	4%	4%	62
Autochtonen	3%	0%	670

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

Als we per etnische groep de percentages ernstige en minder ernstige discriminatie-ervaringen in de onderzoeksperiode van 2009 vergelijken ten opzichte van 2005, dan zijn er nauwelijks significante veranderingen.<sup>26</sup> De enige significante veranderingen per etnische groep betreft een daling van het aantal Antilliaanse respondenten dat minder ernstige discriminatie ervaart van 9 procent in 2005 naar 1 procent in 2009, en een stijging in de categorie 'overige allochtonen' van het aantal respondenten dat minder ernstige discriminatie ervaart van 1 procent naar 12 procent. Daarmee blijkt de eerder geconstateerde geringe (niet significante) toename van ervaren discriminatie onder overige allochtonen (zie Tabel 2.2) vooral het gevolg te zijn van de toename van het aantal minder ernstige discriminatie-ervaringen.

Per etnische groep afzonderlijk zijn er dus meestal geen significante veranderingen: de procentuele verschillen tussen 2005 en 2009 zijn te klein om significant te zijn voor de aantallen respondenten die per groep zijn geïnterviewd. Het beeld is echter anders indien naar een veel grotere groep respondenten wordt gekeken. Indien we de vier grootste etnische minderheidsgroepen (Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen) tezamen bekijken, dan is er sprake van een significante afname in het percentage ernstige discriminatie-ervaringen: het percentage respondenten met ernstige discriminatie-ervaringen daalde van gemiddeld 39 procent in 2005 naar 32 procent in 2009. Daarentegen bleef het percentage respondenten met alleen minder ernstige discriminatie-ervaringen stabiel (8 procent in 2005 en 9 procent in 2009).

We zagen reeds dat gemiddeld genomen onder de vier grootste etnische minderheidsgroepen het percentage respondenten met discriminatie-ervaringen daalde van 48 procent naar 41 procent. Het blijkt dus dat er alleen bij de ernstige discriminatie-ervaringen sprake is van een daling van ervaren discriminatie.

Kortom, vooral Marokkanen en Turken zeggen relatief vaak ernstige discriminatie-incidenten te hebben meegemaakt. Onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen is de prevalentie van ernstige discriminatie-ervaringen licht gedaald. Bovendien is er sprake van een afname van ernstige discriminatie-ervaringen sinds 2005.

### *Ernst van de discriminatie-ervaringen*

In de interviews voor het kwalitatieve deelonderzoek is nader ingegaan op de ernst van de discriminatie-ervaringen. Het valt op dat respondenten laten merken dat ze zich proberen te verplaatsen in het perspectief van de dader. Sommigen nemen bijvoorbeeld scheldpartijen op straat niet zo serieus, omdat de dader een slechte bui kan hebben. Maar als het om bekenden gaat, dan kunnen alle vormen van ervaren discriminatie hard aankomen, ook beledigingen en scheldpartijen.

De ernst van discriminatie door iemand die een professionele verantwoordelijkheid heeft, wordt zeer zwaar gewogen. Zeker discriminatie door iemand waar je afhankelijk van bent. Dit geldt des te meer voor professionals in dienst van de overheid, zoals de politie en medewerkers van de sociale dienst. Discriminatie door gezagsdragers tast het vertrouwen in de rechtsstaat aan, en ook het vertrouwen in mogelijkheden om iets aan discriminatie te doen.

Ook discriminatie waardoor men belemmerd wordt of zich belemmerd voelt om zich te ontplooiën en ontwikkelen, wordt als ernstig ervaren. Zo wordt discriminatie op school en op de arbeidsmarkt als een ernstig probleem gezien. Hetzelfde geldt voor discriminatie waardoor men meer in algemene zin belemmerd wordt of zich belemmerd voelt om gelijkwaardig deel te nemen aan de samenleving, zoals discriminatie in de horeca.

R: Discriminatie op straat is niet erg, laat maar zeggen wat ze willen. Maar op school en werk zijn belangrijke dingen. Moeten ze [hun kinderen] eigenlijk beter terecht komen.

R: Nou zeker wat betreft werk, zou ik zeker een klacht indienen. Nou ik denk ook daar waar ik denk dat ik er recht op heb. En dat ik het gevoel heb dat ik - ik gebruik het woord gevoel heb - dat ik gediscrimineerd word, waardoor ik datgene waar ik recht op heb niet krijg. Dan zal ik dat altijd doen. Ik denk met schelden en schreeuwen dan kom je niet ver. Je moet heel goed zijn. Tegenwoordig denk ik dat je bijna zelf rechten moet hebben gestudeerd, dat je op de hoogte moet zijn van alle artikels en heb je niemand in de buurt die dat heel goed beheerst om überhaupt datgene eruit te krijgen wat je hoopt. Zo ver gaat het.



R (autochtoon): Ik wil eerst iets vertellen wat me twee maanden geleden is overkomen. Toen zat ik in de stadsmobiel en werd ik bij mijn dochter opgehaald. En toen zat er een chauffeur met een dame (medepassagier, red.) die er al in zat.

Het eerste wat ze aan mij vroegen was: "Waar woon je, waar ga je heen?" En dat vroegen ze dan omdat ze wisten waar ik uit moest natuurlijk. Ik zeg: "Ik woon in [naam wijk]." "Oh, woon je in die troep daar? Met al die donkeren en al die Marokkanen en Turken?" Ik zeg: "Ja, daar woon ik. Het is heel gezellig, ik ben heel gelukkig." Maar die chauffeur die begon me toch een verhaal. Die discrimineerde alle Marokkanen, die moesten allemaal in een kistje dichtgetimmerd naar Marokko terug. Ja normaal geef ik wel eh.. Maar daar kon ik niet tegenop. Die twee waren het zo eens samen.. En toen stonden we voor het stoplicht en toen kwam er een vrouwtje met een kinderwagen met een hoofddoekje om, toen zegt ie: "Zal ik doorrijden?" Nou ik heb er nog kippenvel van.. Ik vond het zo erg. Maar ik heb het wel gemeld aan de stadsmobiel dat die man discrimineert. Maar ik weet niet wat ze er verder mee gedaan hebben. En ik was ook te emotioneel om er nog verder op door te gaan, want ik vind zo iets vreselijk.

In alle gevallen wordt discriminatie van personen die minder weerbaar zijn door de respondenten als ernstig gezien. Kinderen worden genoemd, maar ook familieleden of vrienden die minder weerbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze de taal minder goed spreken.

R: Persoonlijk mijn eigen ervaring die vind ik niet erg. Wat ik erger vind is dat mijn moeder, ik ben nu in de stad en die lopen dan voor mij. En als zij dan opmerkingen krijgen en zij kunnen zich niet verwoorden dat vind ik erg. Maar naar mij toe vind ik het echt niet, ze mogen alles zeggen wat ze willen. Want je begrijpt het en je kan er iets van zeggen. Maar de eerste generatie kan er helemaal niks van zeggen, dat vind ik erg. Maar wat mij overkomt dat vind ik niet erg hoor.

Kortom, of discriminatie als een ernstig incident bestempeld wordt, hangt af van de weerbaarheid van het slachtoffer, (de relatie met) de dader en de gevolgen van discriminatie. Men ervaart discriminatie vooral als een probleem indien het een belemmering vormt voor maatschappelijke participatie of zelfontplooiing en indien de dader een professional of gezagsdrager is, die in de uitoefening van zijn of haar functie mensen (vermeend) ongelijk behandelt.

### 2.2.3 VERSCHILLEN TUSSEN GRONDEN: GELOOF, HERKOMST EN HUIDSKLEUR

In dit hoofdstuk rapporteren we over ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en/of huidskleur. Tussen de etnische groepen bestaan duidelijke verschillen in de mate van ervaren discriminatie op deze drie afzonderlijke gronden. Turken en Marokkanen ervaren significant vaker discriminatie op grond van herkomst of geloof dan andere etnische groepen. Turken en Marokkanen voelen zich vooral gediscrimineerd vanwege hun land van herkomst, maar ook vaak vanwege hun geloof, en in veel mindere mate vanwege hun huidskleur. Surinamers en Antillianen ervaren nauwelijks discriminatie vanwege hun geloof en voelen zich significant meer dan andere etnische groepen gediscrimineerd vanwege hun huidskleur. Ervaren discriminatie vanwege het land van herkomst speelt onder Surinamers en Antillianen een minder grote rol.

Ervaringen met discriminatie op grond van geloof komen nagenoeg alleen voor onder Turken en Marokkanen: 17 procent van de Turkse en 25 procent van de Marokkaanse respondenten heeft in de voorgaande twaalf maanden discriminatie ervaren op grond van hun geloof. Onder Turken en Marokkanen is de mate van ervaren godsdienstdiscriminatie significant gedaald. In 2005 gaf nog 26 procent van de Turkse en 36 procent van de Marokkaanse respondenten aan discriminatie te ervaren op grond van hun geloof.

Er is geen sterk verband tussen het dragen van traditionele of religieuze kleding in het openbaar en het ervaren van godsdienstdiscriminatie. Turken en Marokkanen die aangeven dat ze in het openbaar meestal traditionele of religieuze kleding dragen, zeggen iets vaker godsdienstdiscriminatie te ervaren, maar het verschil met degenen die deze kleding in het openbaar niet dragen is niet significant. Alleen onder Marokkaanse vrouwen is er een sterk significant verband: Marokkaanse vrouwen die in het openbaar meestal traditionele of religieuze kleding dragen, ervaren meer godsdienstdiscriminatie dan Marokkaanse vrouwen die zich niet zo kleden.

#### 2.2.4 VERSCHILLEN IN DE MATE VAN ERVAREN DISCRIMINATIE BINNEN ETNISCHE GROEPEN

Binnen elke etnische groep zijn er aanzienlijke verschillen tussen individuen wat betreft discriminatie-ervaringen. In deze paragraaf gaan we na in welke mate ervaren discriminatie samenhangt met achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, opleiding, sekse en regio. We beperken ons hier tot de in ons onderzoek omvangrijkste groepen etnische minderheden: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, waarbij we gelet op het geringe aantal respondenten geen onderscheid maken tussen de laatste twee groepen.

##### *Jongeren ervaren vaker discriminatie dan ouderen*

In het algemeen melden jongeren tussen 16 en 29 jaar het vaakst dat ze te maken hebben met discriminatie, en 50-plussers ervaren relatief het minst discriminatie. Dat jongeren vaker discriminatie ervaren is vermoedelijk deels toe te schrijven aan het feit dat ze zich vaker in situaties begeven waar discriminatie kan optreden. Dat kan bijvoorbeeld zijn tijdens het uitgaansleven of in het openbaar vervoer, maar ook tijdens de opleiding of bij het zoeken naar werk.

Zoals in Tabel 2.4 is weergegeven, bestaan er onder Turken, Surinamers en Antillianen significante verschillen tussen de leeftijdscategorieën. Opvallend is dat er onder Marokkanen nauwelijks verschil blijkt te bestaan tussen jong en oud. Weliswaar geven jongere Marokkanen vaker aan discriminatie te ervaren (58 procent) dan Marokkanen van middelbare leeftijd of 50-plussers (respectievelijk 46 procent en 47 procent), maar het verschil is niet significant. Dat is des te opmerkelijker omdat in het vorige onderzoek uit 2005 er nog wel een significant verband bestond tussen leeftijd en ervaren discriminatie onder Marokkanen. In vergelijking met 2005, ervaren jongere Marokkanen (16-29 jaar) nu relatief minder discriminatie en Marokkaanse 50-plussers relatief meer.

**TABEL 2.4** Leeftijd en ervaringen met discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur  
(percentage respondenten dat in de voorgaande twaalf maanden zelf discriminatie heeft ervaren)

ETNISCHE GROEP	LEEFTIJDSCATEGORIE			CHI <sup>2</sup> -WAARDE <sup>2</sup>
	16-29 (n <sup>1</sup> )	30-49 (n <sup>1</sup> )	50+ (n <sup>1</sup> )	
Turken	52% (107)	37% (132)	28% (21)	8,23*
Marokkanen	58% (100)	46% (99)	47% (30)	3,08 n.s.
Surinamers/Antillianen	44% (16)	28% (100)	20% (96)	8,82*

<sup>1</sup>n = aantal respondenten in de betreffende groep.

<sup>2</sup>Weergegeven is de chi<sup>2</sup>-waarde voor de toets van het verschil tussen de leeftijdscategorieën (met 2 vrijheidsgraden); n.s. = niet significant; \* = significant (met  $p < 0,05$ ).

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

### *Opleidingsniveau en ervaren discriminatie*

De gegevens laten op het eerste gezicht geen statistische samenhang zien tussen de hoogte van de genoten opleiding en de mate van ervaren discriminatie: binnen geen van de etnische groepen bestaan er significante verschillen in ervaren discriminatie tussen lager opgeleiden, middelbaar en hoger opgeleiden. We plaatsen daarbij wel de kanttekening dat met name het aantal hoger opgeleide respondenten gering is.

Vanwege het geringe aantal respondenten dienen deze resultaten met de nodige voorzichtigheid beschouwd te worden. Toch lijkt het erop dat de relatie tussen opleiding en ervaren discriminatie onder Turken en Marokkanen anders is dan onder Surinamers en Antillianen. Zoals te zien is in Tabel 2.5, lijken discriminatie-ervaringen bij Surinamers en Antillianen vooral voor te komen onder lager opgeleiden, terwijl bij Turken en Marokkanen (ook) hoger opgeleiden zich relatief vaak gediscrimineerd voelen. Een (multivariate) analyse waarbij tegelijkertijd opleiding, leeftijd, sekse en regio als achtergrondkenmerken worden meegenomen bevestigt dit beeld. Indien rekening wordt gehouden met verschillen in leeftijd, sekse en regio bestaat er alleen onder Surinamers/Antillianen een significante relatie tussen opleiding en ervaren discriminatie: lager opgeleiden Surinamers/Antillianen ervaren meer discriminatie. Onder Turken en Marokkanen bestaat er - ook gecontroleerd voor leeftijd, sekse en regio - geen relatie tussen opleiding en ervaren discriminatie.

Uit ander onderzoek komt naar voren dat hoger opgeleide migranten meer discriminatie ervaren en zich ook minder geaccepteerd voelen in Nederland.<sup>27</sup> Mogelijk speelt hierbij een rol dat zij, ondanks hun investeringen in onderwijs, moeite hebben om een baan te vinden of een baan onder hun niveau moeten accepteren. Ook zouden hoger opgeleide Turken en Marokkanen meer op de hoogte zijn van de negatieve beeldvorming over deze groepen in Nederland. De beeldvorming van autochtone Nederlanders tegenover Turken en Marokkanen is immers negatiever dan tegenover Surinamers en Antillianen.<sup>28</sup>

**TABEL 2.5** Opleiding en ervaringen met discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur (percentage respondenten dat in de voorgaande twaalf maanden zelf discriminatie heeft ervaren)

ETNISCHE GROEP	OPLEIDINGSNIVEAU			F-WAARDE
	LO/LBO/VMBO (n <sup>1</sup> )	MBO/HAVO/VWO (n <sup>1</sup> )	HBO/WO (n <sup>1</sup> )	VOOR VERSCHIL <sup>2</sup>
Turken	36% (135)	46% (108)	46% (17)	1,45 n.s.
Marokkanen	49% (103)	53% (103)	44% (16)	0,35 n.s.
Surinamers/Antillianen	37% (67)	30% (116)	18% (24)	1,56 n.s.

<sup>1</sup>n = aantal respondenten in de betreffende groep (ongewogen).

<sup>2</sup>Weergegeven is de F-waarde voor de toets van het verschil tussen de leeftijdscategorieën; n.s. = niet significant.

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

### *Turken en Marokkanen: mannen ervaren vaker discriminatie dan vrouwen*

Wat betreft sekse blijkt er onder Antillianen en Surinamers geen significant verschil in ervaren discriminatie te bestaan tussen mannen en vrouwen. Turkse en Marokkaanse mannen daarentegen ervaren (significant) vaker discriminatie dan vrouwen. Van de Marokkaanse mannen gaf 61 procent aan discriminatie te ervaren en onder Marokkaanse vrouwen was dit 38 procent. Onder Turken was dit respectievelijk 50 procent voor de Turkse mannen en 31 procent voor de Turkse vrouwen. Tot slot bestaat er geen verschil in de mate van ervaren discriminatie tussen allochtonen in de grote steden en allochtonen in regio's buiten de Randstad.

### 2.2.5 KENMERKEN VAN DEGENEN WAARDOOR MEN ZICH GEDISCRIMINEERD VOELT

Indien respondenten op een bepaald terrein discriminatie ervaren, is vervolgens gevraagd naar algemene kenmerken van degenen die door de respondent verantwoordelijk worden geacht voor de discriminerende bejegening. Bij ervaren discriminatie tijdens het zoeken naar werk is hier niet naar gevraagd, omdat deze vorm van discriminatie zich meestal niet afspeelt tijdens persoonlijke interacties.<sup>29</sup>

Bij ongeveer 10 procent van de discriminatie-ervaringen zijn de 'daders' anoniem of is de etniciteit van de daders onbekend. Worden deze buiten beschouwing laten, dan geldt dat in bijna negen van de tien gevallen autochtone Nederlanders worden genoemd als degenen die discrimineren. Er zijn hierbij geen significante verschillen waar te nemen tussen discriminatie ervaren door Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen of andere allochtonen. In de overige gevallen is de 'dader' van allochtone afkomst. Het gaat dan deels om autochtonen die discriminatie ervaren van allochtonen, met name van Marokkanen. Maar ook gaat het daarbij om discriminatie tussen leden van verschillende etnische minderheidsgroepen onderling.

Wat betreft leeftijd en sekse van degenen die als daders worden beschouwd, vormen volwassen mannen de belangrijkste categorie. In ongeveer 80 procent van de gevallen worden zij genoemd als (mede)dader(s). Daarnaast worden in iets minder dan de helft van de gevallen volwassen vrouwen als (mede)dader(s) genoemd. Jongeren worden daarentegen veel minder vaak genoemd als dader. Jongens worden in iets minder dan een kwart van de gevallen als (mede)dader genoemd en meisjes in ongeveer 11 procent van de gevallen. Het is dus niet zo dat discriminatie het vaakst ervaren wordt van de zijde van jongeren.

Kortom, de vermeende daders van discriminatie zijn hoofdzakelijk volwassen mannen van autochtone afkomst.

### 2.2.6 AARD VAN DE DISCRIMINATIE-ERVARINGEN

Discriminatie kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld ongelijke behandeling of een scheldpartij. Respondenten is gevraagd naar de aard van de discriminatie die zij hebben meegeemaakt. In de vragenlijst werden acht vormen van discriminatie genoemd, waaronder 'discriminerende opmerkingen' en 'niet als gelijkwaardig behandeld worden'. In Tabel 2.6 is voor Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen die in het afgelopen jaar discriminatie hebben meegeemaakt, de aard van de discriminerende bejegening of behandeling weergegeven. Verschillende vormen van discriminatie kunnen tegelijkertijd optreden, zodat de percentages optellen tot meer dan 100 procent. Er bestaan geen significante verschillen ten opzichte van het onderzoek uit 2005.

**TABEL 2.6** Aard van de ervaren discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur, onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen

AARD VAN DE DISCRIMINATOIRE BEJEGENING OF BEHANDELING	PERCENTAGE VAN DEGENE DIE IN HET AFGELOPEN JAAR DISCRIMINATIE HEBBEN ERVAREN (n <sup>1</sup> = 271)
Discriminerende opmerkingen	70
Niet als gelijkwaardig behandelen	59
Vermijden contacten	17
Treiteren	11
Vernielen, beschadigingen of bekladden	10
Bedreigingen	9
Lichamelijk geweld	7
Anders	13

<sup>1</sup> n = aantal respondenten in de betreffende groep.

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009



Discriminerende opmerkingen en niet als gelijkwaardig behandeld worden zijn verreweg het vaakst genoemd. Dit geldt voor alle vier de etnische groepen. Deze vormen van discriminatie treden ook vaak gelijktijdig op. De andere vormen van discriminatie treden relatief minder vaak op. De meer agressieve vormen van discriminatie, zoals vernielingen, bedreigingen en lichamelijk geweld, komen het minst vaak voor, maar het gaat nog wel om substantiële percentages. Onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen die discriminatie ervaren, is er bij een op de acht gevallen volgens de betrokkenen sprake van bedreiging en/of geweld.

Fysiek geweld wordt door de respondenten vooral ervaren op straat (zie § 2.2.7), maar incidenteel wordt het ook ervaren in het openbaar vervoer, in uitgaansgelegenheden, op de werkvloer en in contact met de politie.

Ook autochtone Nederlanders die discriminatie ervaren op grond van hun herkomst, huidskleur, of geloof, noemen discriminerende opmerkingen verreweg het vaakst als de aard van de discriminerende bejegening. In vergelijking met allochtonen, is er onder autochtonen veel minder vaak sprake van een niet als gelijkwaardig ervaren behandeling. Bij ongeveer een kwart van de gevallen van ervaren discriminatie onder autochtonen betreft het niet gelijkwaardige behandeling.<sup>30</sup>

### *Verandering ten opzichte van 2005 in de aard van discriminatie-ervaringen*

In § 2.1.1 zagen we dat er onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen gemiddeld genomen sprake is van een geringe daling van ervaren discriminatie. Als we daarbij een onderscheid maken in de aard van de ervaren discriminatie, dan zien we dat deze daling zich vooral voordoet bij de ervaring niet als gelijkwaardig behandeld te worden en bij treiteren.

Het percentage Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen dat zich als niet gelijkwaardig behandeld heeft gevoeld, is significant gedaald van gemiddeld genomen 31 procent in 2005 naar 24 procent in 2009. Het percentage dat is geconfronteerd met treiteren is eveneens significant gedaald, van 8 procent naar 5 procent. Bij de overige soorten ervaringen is er geen verandering of een zeer geringe, niet significante daling. Zo is het percentage respondenten dat discriminerende opmerkingen heeft ervaren nauwelijks afgenomen (van 30 procent in 2005 naar 28 procent in 2009).

De lichte afname van ervaren discriminatie onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen is dus niet zozeer toe te schrijven aan een afname van negatief ervaren bejegeningen zoals discriminerende opmerkingen. Men voelt zich met name minder vaak als ongelijkwaardig behandeld. Dit komt overeen met de bevindingen uit § 2.2.2 waar (op basis van de redenen om discriminatie al dan niet te melden) een indeling werd gemaakt tussen ernstige en minder ernstige discriminatie-ervaringen. Daar constateerden we dat er alleen bij de ernstige discriminatie-ervaringen sprake was van een daling van ervaren discriminatie.



### 2.2.7 DISCRIMINATIE OP VERSCHILLENDE MAATSCHAPPELIJKE TERREINEN

In het onderzoek zijn verschillende maatschappelijke terreinen onderscheiden waar men discriminatie kan ervaren. Elk van die terreinen wordt gekenmerkt door specifieke vormen van discriminatie. Ook de gevolgen die discriminatie kan hebben voor degenen die het overkomt, kunnen per terrein zeer uiteenlopen.

#### *Discriminatie in het onderwijs*

Ervaringen met discriminatie in het onderwijs kunnen een grote invloed hebben op het welbevinden van leerlingen, studenten en volwassenen in het onderwijs. Net als bij discriminatie op het werk gaat het hier om situaties die men moeilijk uit de weg kan gaan.

Zowel de survey van 2005 als die van 2009 is uitgevoerd onder personen van 16 jaar en ouder en kan dus geen volledig zicht bieden op de mate van discriminatie in het middelbaar onderwijs. Discriminatie onder leerlingen en studenten in het onderwijs komt relatief minder vaak voor dan discriminatie op de arbeidsmarkt of op het werk. Van de allochtone respondenten die in de voorgaande twaalf maanden een opleiding heeft gevolgd, geeft 6 procent aan persoonlijk discriminatie te hebben meegemaakt. Surinamers en Antillianen ervaren minder discriminatie dan Turken en Marokkanen.<sup>31</sup> Overigens zijn er geen autochtone leerlingen die discriminatie ervaren in het onderwijs. Ten opzichte van 2005 is in het onderwijs de mate van ervaren discriminatie significant gedaald. In 2005 gaf 10 procent van de allochtonen aan dat zij discriminatie hebben meegemaakt.

Wat betreft de aard van de discriminatoire incidenten gaat het vooral om discriminerende opmerkingen en het gevoel niet als gelijkwaardig behandeld te worden. Iets meer dan de helft van de allochtonen die discriminatie ervaren, geeft aan zich gediscrimineerd te voelen door medeleerlingen. Opvallend is dat bijna de helft aangeeft zich gediscrimineerd te voelen door docent(en).

#### *Discriminatie bij werving en selectie op de arbeidsmarkt*

Discriminatie bij werving en selectie op de arbeidsmarkt is een van de meest ingrijpende vormen van discriminatie. Het belemmert de toegang en doorstroom op de arbeidsmarkt en de mogelijkheden om zelfstandig een economisch bestaan op te bouwen. Het heeft daarmee een negatief effect op de sociaal-economische integratie van minderheden. Discriminatie bij het zoeken naar werk kan ook het vervolg van de arbeidsloopbaan negatief beïnvloeden. Ervaren discriminatie kan mensen ontmoedigen, waardoor zij in de toekomst minder vaak zullen solliciteren of hun toevlucht zoeken tot lagere functieniveaus of andere sectoren.<sup>32</sup>

Uit verschillende studies is af te leiden dat discriminatie bij werving en selectie hoogstwaarschijnlijk een van de factoren is die de sociaal-economische ongelijkheid tussen allochtonen en autochtonen kan verklaren.<sup>33</sup> Zo kunnen verschillen in werkloosheidscijfers tussen allochtonen en autochtonen slechts ten dele worden toegeschreven aan verschillen in voor de arbeidsmarkt relevante kenmerken.<sup>34</sup> In onderzoek dat zich richt op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, worden vooroordelen van werkgevers of hun neiging tot discriminatie bij werving en selectie in kaart gebracht<sup>35</sup> of wordt in quasi-experimenteel onderzoek met behulp van praktijktesten het feitelijke gedrag van werkgevers bij werving en selectie bestudeerd.<sup>36</sup>

In ons onderzoek gaat het om de ervaringen van werkzoekenden. Van de autochtone respondenten die in de voorgaande twaalf maanden naar een (nieuwe) baan of andere functie hebben gezocht, is in 2009 62 procent wel eens afgewezen of niet uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. Onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen ligt het percentage dat afgewezen is hoger, namelijk gemiddeld op 71 procent. Ook bestaan er verschillen in de mate waarin men met enige regelmaat wordt afgewezen. Van de Turkse werkzoekenden is 55 procent meer dan vijfmaal afgewezen in de voorgaande twaalf maanden en onder Marokkaanse werkzoekenden is dat 33 procent. Onder Surinamers/Antillianen is dat 18 procent, hetgeen vergelijkbaar is met het percentage onder autochtone werkzoekenden (17 procent).

Ten opzichte van de eerdere survey uit 2005 zijn de verschillen tussen autochtonen en allochtonen in het percentage werkzoekenden dat één of meer keren werd afgewezen overigens afgenomen. Het percentage autochtone werkzoekenden dat in de voorgaande twaalf maanden wel eens afgewezen werd, was in beide surveys vergelijkbaar: 63 procent in 2005 en 62 procent in 2009. Onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen daalde het percentage afgewezen werkzoekenden significant van 83 procent in 2005 naar 71 procent in 2009.

Voor deze verschillen in afwijzingspercentages tussen etnische groepen zijn diverse factoren aan te wijzen, zoals verschillen in menselijk kapitaal (opleiding, vaardigheden) en sociaal kapitaal (netwerken) en verschillen in de regio en sector van de arbeidsmarkt waarbinnen men zoekt.<sup>37</sup> Maar mogelijk speelt discriminatie ook een rol.

Dit onderzoek biedt in elk geval de mogelijkheid om de vraag te beantwoorden in hoeverre afwijzingen door de respondenten zelf worden toegeschreven aan discriminatie op grond van herkomst, geloof of huidskleur. Uit Tabel 2.7 blijkt dat onder de ondervraagde allochtone groepen een kwart van de afgewezen sollicitanten in 2009 vermoedt dat er sprake is van discriminatie. Autochtone sollicitanten die afgewezen zijn denken niet dat er sprake was van discriminatie. Vermoedens van discriminatie leven het sterkst onder Marokkanen. Meer dan de helft van de afgewezen sollicitanten van Marokkaanse afkomst denkt dat discriminatie een rol heeft gespeeld en een op de vijf is daarvan overtuigd. Ook een kwart van de Turkse afgewezen sollicitanten vermoedt dat discriminatie een rol heeft gespeeld, maar deze groep is daar minder zeker van. Daarentegen zijn Surinaamse en Antilliaanse werkzoekenden van mening dat discriminatie geen rol heeft gespeeld bij de niet succesvolle sollicitatie.

Opvallend is dat in 2009 allochtone groepen minder vaak discriminatie als motief voor een afwijzing zien dan in 2005. Omdat het aantal respondenten dat bij sollicitaties is afgewezen per etnische groep gering is, dienen we de resultaten per etnische groep met de nodige voorzichtigheid te beschouwen. Bekijken we echter alle allochtone groepen tezamen, of alle Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen tezamen, dan blijkt er een significante daling te zijn van het percentage respondenten dat vermoedt dat zij bij het solliciteren op grond van hun huidskleur, geloof of land van herkomst gediscrimineerd worden.

Dit kan een indicatie zijn dat discriminatie bij werving en selectie minder vaak plaatsvindt dan in 2005, maar ook dat de percepties van betrokkenen zijn veranderd. In de afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor discriminatie op de arbeidsmarkt. In campagnes is benadrukt dat het maken van onderscheid naar huidskleur of land van herkomst verboden is. Discriminatie zou daardoor minder vaak voor kunnen komen. Een alternatieve interpretatie is dat discriminatie vaker op meer subtiele, indirecte of verborgen wijze plaatsvindt.

Ervaren discriminatie bij het zoeken naar werk wordt bijna nooit gemeld, zelfs niet indien men naar eigen zeggen zeker weet dat discriminatie een motief is geweest voor de afwijzing. Van alle respondenten die discriminatie hebben ervaren, meldt 95 procent dit nergens. Ook bijna 90 procent van de respondenten die zeker weten dat discriminatie een rol heeft gespeeld, melden dit niet. Slechts 2 à 3 procent meldt het bij de directie van het bedrijf of de instelling. Respondenten noemen de verwachting dat melden niet helpt als verreweg de belangrijkste reden om niet te melden.

R: [Vertelt over haar bijbaan in een verpleegtehuis, waar ze toestemming heeft gevraagd en gekregen, voor alle moslims onder het personeel, om in de pauze te bidden in de vergaderkamers.]

En daarna begonnen de verhalen. Ik hoorde vaak op de wandelgangen gesprekken dat mensen er niet blij mee waren. Waarom weet ik dan niet, want het was echt je eigen tijd en ik bedoel het je deed gewoon je werk en in plaats van pauze ging je bidden in je pauze. En uhm op een gegeven moment, ik bid altijd tijdens mijn pauze en op een gegeven moment, ging ik weer de vergaderzaal in en toen zag ik dat mijn kleedje weg was. Dus ik denk oke, ben ik aan iedereen gaan vragen van wie heeft het gezien en ben ik zelfs naar alle andere afdelingen gegaan en ik ben er nooit achtergekomen wie het was. Ik heb toen nog een brief achtergelaten en leg maar neer, je hoeft niet te zeggen wie je bent. Het is gewoon duidelijk een vorm van we zijn niet blij hiermee, leuk en aardig dat je gaan bidden, maar we zijn er gewoon niet blij mee dat je die mogelijkheid hebt. Ik heb het ook gehoord van andere collega's, tijdens uitjes hebben ze het vaak besproken onderling. Ja, dat waren voor mij toch allemaal tekenen je wordt niet geaccepteerd zoals je bent.

**TABEL 2.7** Vermoedens van discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur bij afwijzingen tijdens het zoeken naar (ander) werk

	VERMOEDT GEEN DISCRIMINATIE	VERMOEDT DISCRIMINATIE, MAAR WEET HET NIET ZEKER	WEET HEEL ZEKER DAT AFWIJZING GEVOLG IS VAN DISCRIMINATIE	TOTAAL AANTAL AFGEWEZEN SOLLICITANTEN <sup>1</sup>
<b>In 2005</b>				
Turken	50%	38%	11%	100% (53)
Marokkanen	40%	24%	36%	100% (52)
Surinamers/Antillianen	83%	7%	10%	100% (54)
Alle allochtonen	62%	21%	16%	100% (181)
Autochtonen	98%	1%	1%	100% (101)
<b>In 2009</b>				
Turken	70%	25%	3%	100% (34)
Marokkanen	45%	36%	19%	100% (38)
Surinamers/Antillianen	98%	2%	0%	100% (31)
Alle allochtonen	73%	20%	7%	100% (122)
Autochtonen	100%	0%	0%	100% (68)

<sup>1</sup>Aantal respondenten dat in de voorgaande twaalf maanden op zoek was naar een nieuwe baan en een of meerdere keren werd afgewezen of niet uitgenodigd.

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

### *Discriminatie op het werk*

Discriminatie op het werk kan een grote impact hebben op de betrokkenen. De omgang met collega's en leidinggevenden of met klanten, patiënten, leerlingen of stagiaires is bepalend voor de arbeidstevredenheid. Vervelende situaties op de werkvloer zijn ook vaak lastig te ontwijken, waarbij het zoeken naar een andere werkplek de meeste drastische stap is.

Aan de respondenten die in de afgelopen twaalf maanden werkzaam zijn geweest, is gevraagd of zij in die periode op hun werk discriminatie hebben ervaren. Vooral Turken en Marokkanen blijken discriminatie tijdens hun werk te ervaren. 16 procent van de Turken en 23 procent van de Marokkanen geeft aan discriminatie op het werk te ervaren.<sup>38</sup> Surinamers en Antillianen ervaren minder vaak discriminatie op het werk (11 procent).

Ten opzichte van het eerdere onderzoek uit 2005 is het percentage dat discriminatie op het werk ervaart, significant afgenomen onder Turkse, Surinaamse en Antilliaanse werkzame personen. Alleen onder Marokkanen is het percentage dat discriminatie op het werk ervaart stabiel gebleven. Opvallend is dat overige allochtonen (inclusief personen met een Indonesische herkomst) in 2009 vaker discriminatie op het werk ervaren dan in 2005.

Autochtonen ervaren op het werk nauwelijks discriminatie op grond van hun huidskleur, herkomst of geloof. Slechts 1 procent geeft aan discriminatie te ervaren. Vanwege het geringe aantal autochtone respondenten dat discriminatie ervaart, worden zij in deze subparagraaf verder buiten beschouwing gelaten.

**TABEL 2.8** Ervaren discriminatie op het werk op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur

ETNISCHE GROEP	PERCENTAGE WERKENDEN DAT OP HET WERK DISCRIMINATIE ERVAART <sup>1</sup>			
	2005		2009	
Turken	27%	(n=158)	16%	(n=192)
Marokkanen	24%	(n =154)	23%	(n =158)
Surinamers/Antillianen	16%	(n=181)	11%	(n=162)
Overige allochtonen	4%	(n=106)	20%	(n=77)
Autochtonen	1%	(n =515)	1%	(n =504)

<sup>1</sup>Als percentage van het totale aantal respondenten (n) die in de voorafgaande twaalf maanden betaald werk hebben verricht.

Bron: *Survey Discriminatie-ervaringen 2005 en 2009*

Wat betreft de aard van de discriminerende bejegening gaat het vooral om discriminerende opmerkingen (door 55 procent van de allochtone respondenten met ervaren discriminatie genoemd) en het niet als gelijkwaardig behandeld worden (54 procent). Daarnaast komen in mindere mate het vermijden van contacten (14 procent) voor. Van de werkzame personen die discriminatie ervaren, geeft 7 procent aan last te hebben van treiteren. De meeste agressieve vormen van discriminatie, bedreigingen (5 procent) of zelfs fysiek geweld (2 procent), komen in verhouding weinig voor op het werk.

De meeste situaties waarbij men discriminatie ervaart doen zich voor op de werkvloer. Tweederde van de werkzame allochtone respondenten die discriminatie ervaren, heeft last van discriminatie op de werkvloer. Bij eenderde van de allochtonen die discriminatie ervaren, vindt dat plaats tijdens contact met klanten of cliënten. Andere situaties waarbij men discriminatie ervaart, hebben te maken met arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden (11 procent) alsmede carrièremogelijkheden. Allochtonen die discriminatie op het werk ervaren, noemen daarbij specifiek het salaris (17 procent), promotie of doorstroom naar een nieuwe functie (9 procent) en uitstroom of ontslag(-dreiging) (4 procent).

Discriminatie op het werk wordt met name ervaren in contact met collega's. Ruim de helft van de allochtonen die discriminatie ervaren, geeft aan dat zij zich door collega's gediscrimineerd voelen. Maar ook leidinggevenden worden vaak genoemd als veroorzaker, in 40 procent van de gevallen. Ruim eenderde van de allochtonen die discriminatie ervaren, wijst op klanten, stagiaires, leerlingen of patiënten.

Bijna 70 procent van de ervaren discriminatie op het werk wordt nergens gemeld. Indien men zich gediscrimineerd voelt door leidinggevende(n), dan ligt dit percentage zelfs nog iets hoger. Gemiddeld genomen meldt slechts 20 procent van de allochtonen die discriminatie op het werk ervaren dit bij de directie, bedrijfsarts, maatschappelijk werk of vertrouwenspersoon.<sup>39</sup>

Als reden om ervaren discriminatie op het werk niet te melden, wordt het vaakst genoemd dat men denkt dat melden niet helpt. Bijna eenderde van de allochtonen die discriminatie op het werk ervaren, geeft dit als reden aan om er geen melding van te maken.<sup>40</sup> Het maakt daarbij niet uit door wie (leidinggevende, collega's of klanten) men zich gediscrimineerd voelt. Een andere vaakgenoemde reden om discriminatie niet te melden is dat men het incident niet belangrijk genoeg vindt om te melden. Dit speelt vooral bij ervaren discriminatie door klanten, patiënten of leerlingen, en in mindere mate bij ervaren discriminatie door leidinggevend en collega's. Een andere reden om ervaren discriminatie door klanten, patiënten of leerlingen niet te melden is dat dit te veel tijd of moeite zou kosten. Bij ervaren discriminatie door leidinggevende of collega's wordt dit minder vaak als reden aangedragen om discriminatie niet te melden. Met name bij ervaren discriminatie door collega's geven respondenten aan het incident niet te melden omdat ze er geen aandacht aan willen schenken. Waarschijnlijk proberen zij op deze wijze de sfeer op de werkvloer niet verder te laten verslechteren.

In ongeveer een op de zes gevallen van ervaren discriminatie die niet gemeld worden, heeft de betrokkene het ervaren conflict zelf opgelost. Dit wordt met name genoemd bij incidenten met leidinggevend. Verder wordt bij ervaren discriminatie door leidinggevend relatief vaak als reden om niet te melden aangedragen dat men niet zeker weet of het discriminatie is.

### *Discriminatie op straat*

Discriminatie in de publieke ruimte komt veelvuldig voor. Zoals in Tabel 2.9 is weergegeven, heeft een op de vijf allochtonen in Nederland in de afgelopen twaalf maanden discriminatie op straat meegemaakt. Marokkanen ervaren aanzienlijk meer discriminatie op straat dan alle andere allochtone groepen. Bijna eenderde van de Marokkanen geeft aan in het afgelopen jaar op straat gediscrimineerd te zijn geweest. Dit percentage is significant hoger dan onder Turken (21 procent) en Surinamers/Antillianen (20 procent). Opvallend is dat overige allochtonen daarentegen weinig discriminatie op straat ervaren. Tot slot ervaren autochtone Nederlanders op staat nauwelijks discriminatie.

Onder Turken en Surinamers/Antillianen zijn ervaringen met discriminatie op straat meer wijdverbreid dan vier jaar geleden. Het percentage Turken dat discriminatie meemaakt is gestegen van 14 naar 21 procent, een stijging die nagenoeg significant is ( $p=0.051$ ). Onder Surinamers/Antillianen is er een significante stijging van 13 naar 20 procent ( $p=0.045$ ). Onder Marokkanen, die het vaakst discriminatie op straat ervaren, is de mate van discriminatie echter stabiel gebleven.

TABEL 2.9 Ervaren discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur op straat<sup>1</sup>

	% IN 2005	% IN 2009	VERANDERING <sup>2</sup>
Marokkanen	33	30	0,63 n.s.
Turken	14	21	3,82*
Surinamers/Antillianen	13	20	4,03*
Overige allochtonen	5	4	0,67 n.s.
Alle allochtonen	18	20	1,38 n.s.
Autochtonen	1	2	1,62 n.s.

<sup>1</sup>n = percentage respondenten dat in de afgelopen twaalf maanden op straat discriminatie op grond van huidskleur, land van herkomst of geloof heeft meegemaakt.

<sup>2</sup>Weergegeven is de chi-kwadraatwaarde voor de toets (met 1 vrijheidsgraad) van het verschil tussen beide jaren; n.s. = niet significant; \* = significant (met  $p < 0,05$ ).

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2005 en 2009

Wat betreft de aard van de discriminatoire bejegeningen op straat hebben er geen veranderingen plaatsgevonden. Bij ervaren discriminatie op straat gaat het vooral om discriminerende opmerkingen (88 procent). Echter 13 procent van de respondenten met ervaren discriminatie geeft aan (ook) op straat bedreigd te zijn en in 8 procent gaat het bovendien om fysiek geweld. Bij geweld op straat gaat het vooral om incidenten waarbij geduwd, getrokken en/of gespuugd wordt (7 procent), maar soms is er ook sprake van slaan en/of trappen (4 procent) en incidenteel (1 procent) wordt er een steek- of vuurwapen gebruikt.

Allochtonen die op straat discriminatie ervaren, geven aan dat het merendeel van de daders autochtone Nederlanders zijn. Bij meer dan 80 procent van de allochtonen met discriminatie-ervaringen op straat is de genoemde dader een autochtoon. Overigens ervaren Surinamers en Indonesiërs minder vaak discriminatie door autochtone Nederlanders. Indien zij discriminatie ervaren op straat, is in ongeveer 60 procent van de gevallen sprake van een autochtone Nederlandse dader.

In mindere mate ervaren allochtonen ook discriminatie gepleegd door andere allochtonen. Het percentage vermelde daders van Turkse afkomst is 3 procent. Ook het percentage vermelde daders van Surinaamse afkomst en van Antilliaanse afkomst is 3 procent. Marokkanen daarentegen worden vaker als dader genoemd.

Bij 11 procent van het aantal incidenten is volgens opgaaf van degene die discriminatie ervaart, sprake van een dader van Marokkaanse afkomst. Met name Surinamers ervaren discriminatie van Marokkanen. Van de Surinamers die discriminatie ervaren op straat, geeft eenderde aan dat de dader van Marokkaanse afkomst is. Daarnaast ervaren Surinamers ook in mindere mate discriminatie door Turken.



Autochtone Nederlanders ervaren op straat nauwelijks discriminatie op grond van huidskleur, land van herkomst of geloof. In 2009 geldt dit voor iets minder dan 2 procent van de autochtone respondenten. Zij geven aan dat zij met name discriminatie door Marokkanen en Turken ervaren op straat.

De daders van discriminatie op straat zijn relatief vaak mannen (in meer dan 60 procent van de gevallen). Bij een kwart van de ervaren incidenten zijn jongens (onder de 18) betrokken. Discriminatie op straat beperkt zich niet tot vluchtige interacties tussen onbekende, toevallige voorbijgangers die iets vervelends roepen. Een kwart van de betrokkenen geeft aan dat de dader een bekende is. Bij eenderde gaat het om mensen die in de eigen buurt wonen.

Behalve bejegeningen op straat is aan de respondenten gevraagd of zij persoonlijk in de afgelopen twaalf maanden wel eens te maken hebben gehad met het vernielen, beschadigen of bekladden van hun eigendommen of woning vanwege hun geloof, huidskleur of afkomst. Dergelijke vernielingen komen minder vaak voor dan discriminerende bejegeningen op straat. Gemiddeld genomen is 3 procent van de allochtone respondenten in het afgelopen jaar geconfronteerd met vernielingen, beschadigingen of bekladdingen van eigendommen of woning waarbij het vermoeden bestaat dat hun geloof of afkomst daarbij een motief vormt. Onder Turken en Marokkanen (5 procent) ligt dit percentage significant hoger dan onder Surinamers/Antillianen (1 procent). Onder autochtonen komt dit nagenoeg niet voor (0,1 procent). Er zijn ten opzichte van 2005 geen relevante veranderingen. De daders zijn voor de betrokkenen vaak onbekend of anoniem. Maar daarnaast geeft vier op de tien betrokkenen aan dat de dader in de eigen buurt woont.

### *Discriminatie in horeca en uitgaansgelegenheden*

Marokkanen en in mindere mate Turken ervaren het vaakst discriminatie in horeca- en uitgaansgelegenheden. In 2009 geeft 10 procent van de Marokkanen aan in het afgelopen jaar discriminatie te hebben meegemaakt. Dat is significant meer dan Surinamers/Antillianen (4 procent). Turken nemen een tussenpositie in (7 procent), waarbij zowel het verschil met Marokkanen als met Surinamers/Antillianen niet significant is.

Er is de laatste jaren veel aandacht geweest voor discriminatie in de horeca. In diverse steden zijn panels bestaande uit vertegenwoordigers van gemeente, politie, ADV's, jongerenorganisaties en Koninklijke Horeca Nederland opgericht om het deurseleid te monitoren. Uit deze survey blijkt dat gemiddeld genomen er ten opzichte van de vorige rapportageperiode sprake is van een lichte daling van ervaren discriminatie. Alleen onder Turken is de daling significant van 14 procent in 2005 naar 7 procent in 2009. Onder Marokkanen (van 13 naar 10 procent) en Surinamers/Antillianen (van 5 naar 4 procent) is er geen significante daling.

Discriminatie in horeca- en uitgaansgelegenheden wordt vooral ervaren tijdens bezoek aan disco's. Bijna 60 procent noemt dit als de gelegenheid waar men discriminatie heeft ervaren. Dit is overigens een lichte daling ten opzichte van vier jaar geleden.<sup>41</sup> Ervaren discriminatie in cafés (bijna 30 procent) en restaurants (ongeveer 25 procent) speelt een minder grote rol.

Van degenen die discriminatie ervaren, geeft bijna negen van de tien aan zich gediscrimineerd te voelen door het personeel. Daarnaast noemt eenderde ook andere bezoekers als dader. Wat betreft de aard van de bejegening gaat het in negen van de tien gevallen om het niet als gelijkwaardig behandeld worden in het algemeen en in de helft van de gevallen om het weigeren van de toegang in het bijzonder.

### *Discriminatie in het openbaar vervoer*

Van de mensen die gebruikmaken van het openbaar vervoer (inclusief taxigebbruik), heeft gemiddeld genomen 10 procent van de in 2009 ondervraagde allochtonen discriminatie in het openbaar vervoer meegemaakt. In 2009 zijn er geen significante verschillen in ervaren discriminatie tussen Marokkanen (11 procent), Turken (eveneens 11 procent) en Surinamers/Antillianen (13 procent).

Vier jaar geleden gaf nog 24 procent van de Marokkanen aan discriminatie in het openbaar vervoer te hebben meegemaakt, wat destijds meer dan het dubbele was van het percentage Turken (11 procent) en Surinamers/Antillianen (6 procent). Marokkanen voelen zich dus significant minder vaak gediscrimineerd in het openbaar vervoer dan vier jaar geleden, terwijl Surinamers/Antillianen zich juist iets vaker gediscrimineerd voelen. Onder Turken zijn er geen veranderingen opgetreden.

Autochtonen ervaren nauwelijks discriminerende bejegeningen in het openbaar vervoer; dit geldt in beide jaren voor minder dan 1 procent van de autochtonen die gebruikmaken van het openbaar vervoer.

Bij discriminatie in het openbaar vervoer gaat het vooral om discriminerende opmerkingen (gemiddeld in beide jaren 52 procent) en niet als gelijkwaardig behandeld worden (51 procent). Ook het vermijden van contacten (zoals 'niet naast je willen zitten') wordt genoemd (20 procent) evenals treiteren (24 procent).

Men ervaart discriminatie van de zijde van medepassagiers (ongeveer zes op de tien gevallen) maar ook van de zijde van personeel (eveneens ongeveer zes op de tien gevallen). Ervaren discriminatie door het personeel betreft vooral het niet als gelijkwaardig behandeld worden. Het merendeel van de discriminerende opmerkingen wordt volgens betrokkenen vooral gemaakt door medepassagiers, maar meer dan vier op de tien respondenten met dergelijke ervaringen noemt ook het personeel als dader.

*Discriminatie tijdens het winkelen*

De resultaten met betrekking tot discriminatie tijdens het winkelen zijn enigszins vergelijkbaar met die van een andere terrein binnen het publieke domein, namelijk het openbaar vervoer. Gemiddeld genomen heeft 12 procent van de allochtonen in het afgelopen jaar tijdens het winkelen discriminatie meegemaakt op grond van hun huidskleur, land van herkomst of geloof. Net als bij het openbaar vervoer, zijn de verschillen tussen Marokkanen (16 procent), Turken (12 procent) en Surinamers/Antillianen (15 procent) in 2009 niet significant.

Ook hier geldt dat er vier jaar geleden wel significante verschillen tussen deze etnische groepen bestonden en Marokkanen vaker dan andere groepen discriminatie ervoeren. In 2005 gaf 27 procent van de Marokkanen aan discriminatie te ondervinden, terwijl dit onder Turken (13 procent) en Surinamers/Antillianen (16 procent) significant lager was. Net als in het openbaar vervoer, zien we hier dat ervaren discriminatie onder Marokkanen significant minder wijdverbreid is dan vier jaar geleden. Onder Turken en Surinamers/Antillianen is de mate van ervaren discriminatie daarentegen stabiel gebleven.

Wat betreft degenen door wie men zich gediscrimineerd voelt, gaat het voor bijna 80 procent om het winkelpersoneel en voor ruime eenderde van de betrokkenen (ook) om andere klanten. Bij discriminatie tijdens het winkelen gaat het vooral om de ervaring dat men niet als gelijkwaardig behandeld wordt (bijna 70 procent van degenen die discriminatie ervaren). Daarnaast gaat het bij ongeveer een kwart van de gevallen om discriminerende opmerkingen.<sup>42</sup>

*Discriminatie tijdens sporten*

Gemiddeld genomen heeft 7 procent van de allochtonen die in het afgelopen jaar aan sportactiviteiten hebben meegedaan, tijdens het sporten discriminatie ervaren op grond van huidskleur, land van herkomst of geloof. Er zijn daarbij geen significante verschillen tussen Turken, Marokkanen en Surinamers/Antillianen. Ook zijn er geen significante veranderingen opgetreden ten opzichte van vier jaar geleden. Onder autochtone sporters blijken gevoelens van discriminatie zich nauwelijks voor te doen. Slechts 0,3 procent geeft aan in het afgelopen jaar tijdens het sporten gediscrimineerd te zijn.

Bij discriminatie tijdens het sporten gaat het in veruit de meeste gevallen om discriminerende opmerkingen (83 procent). Daarnaast wordt ook het zich niet als gelijkwaardig behandeld voelen genoemd (27 procent).

*Discriminatie door dienstverlenende instellingen*

Publieke voorzieningen, zoals instellingen voor gezondheidszorg, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, sociale diensten, CWI's, wijkregisseurs en politie, dienen toegankelijk te zijn voor alle bevolkingsgroepen. Daarom is het van belang om na te gaan in hoeverre men in contacten met deze instellingen discriminatie ervaart.

Gemiddeld genomen zegt 4 procent van de Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen die in het afgelopen jaar contacten hebben gehad met een of meer dienstverlenende instellingen, last te hebben gehad van discriminatie. Dit is een significante daling ten opzichte van 2005 toen 9 procent zei last te hebben gehad van discriminatie. Vooral onder Surinamers/Antillianen is het percentage dat discriminatie ervaart sterk afgenomen van 9 naar 1 procent. Ook onder Marokkanen en Turken was er sprake van een daling, maar deze is niet significant. Bij Marokkanen daalde het percentage dat discriminatie ervaart van 11 procent in 2005 naar 6 procent in 2009 en onder Turken van 8 procent naar 5 procent. Overige allochtone groepen ervaren weinig discriminatie in contact met dienstverlenende instellingen (gemiddeld 1,2 procent) evenmin als autochtonen (0,3 procent).

Discriminatie wordt het vaakst ervaren in contact met de politie. Van de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen die in contact komen met de politie, geeft gemiddeld genomen 17 procent aan zich daarbij gediscrimineerd te voelen. Dit geldt met name voor Marokkanen en in geringere mate voor Antillianen. Ten opzichte van 2005 is het percentage dat zich door de politie gediscrimineerd voelt, niet significant verschillend (respectievelijk 23 en 17 procent). Klachten over discriminatoire bejegening door de politie hebben vooral betrekking op de ervaring dat men niet als gelijkwaardig wordt behandeld. Een gering aantal respondenten noemt ook discriminerende opmerkingen, treiteren of zelfs fysiek geweld.

Naast ervaren discriminatie in contact met de politie, wordt discriminatie ervaren in contact met instellingen van de gezondheidszorg, de sociale dienst/UWV of CWI. Iets meer dan 1 procent van de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen geeft aan in het afgelopen jaar discriminatie in de gezondheidszorg te hebben ervaren. Dit is vergelijkbaar met 2005 (2 procent). Het percentage Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen dat in de voorgaande twaalf maanden discriminatie heeft ervaren bij de sociale dienst/UWV is significant gedaald van 10 procent in 2005 naar 2 procent in 2009. Voor ervaren discriminatie bij het CWI geldt een geringe daling van 6 naar 2 procent.<sup>43</sup>

Geen van de ondervraagde respondenten heeft discriminatie ervaren in contact met het maatschappelijk werk, de schuldhulpverlening of wijkregisseur.

### 2.2.8 MELDGEDRAG

Het overgrote deel van de ervaringen met discriminatie wordt nergens gemeld. Registratiecijfers van politie, justitie of ADV's geven dan ook slechts inzicht in het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. Zoals uit Tabel 2.10 blijkt, wordt gemiddeld genomen meer dan 70 procent van de incidenten nergens gemeld.<sup>44</sup> Minder dan 10 procent van de respondenten heeft alle incidenten met ervaren discriminatie gemeld. Er zijn hierbij geen significante verschillen tussen etnische groepen. Ten opzichte van het vorige onderzoek in 2005 zijn er geen significante verschillen in het meldgedrag.

**TABEL 2.10** Meldgedrag van ervaren discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur: gemelde incidenten

BEVOLKINGSGROEP	GEEN ENKEL INCIDENT GEMELD	ENKELE INCIDENTEN GEMELD	ALLE INCIDENTEN GEMELD	AANTAL RESPONDENTEN MET ÉÉN OF MEER DISCRIMINATIE ERVARINGEN (n)	
Turken	72%	18%	10%	100%	(101)
Marokkanen	75%	14%	11%	100%	(112)
Surinamers/Antillianen	74%	20%	6%	100%	(58)
Overige allochtonen	88%	4%	8%	100%	(20)
Autochtonen	70%	22%	9%	100%	(22)

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

### *Bij welke instanties wordt gemeld?*

In Tabel 2.11 is weergegeven bij welke instanties incidenten gemeld worden.<sup>45</sup> Slechts een gering deel van de ervaren incidenten wordt gemeld bij de politie. Dit heeft deels te maken met de ernst van de ervaren incidenten (zie § 2.2.2). Bij lang niet alle incidenten is een politieke of justitiële aanpak vanzelfsprekend.

Ook bij de leiding van de instelling (bedrijf waar men werkt, winkel, horecagelegenheid, vervoersbedrijf enzovoorts) waar het incident plaatsvond, wordt slechts een klein deel van het aantal incidenten gemeld. Terwijl het aanspreken van de leiding van de instelling vaak een eerste stap kan zijn in het bespreekbaar maken en oplossen van het probleem, meldt minder dan 12 procent van de allochtone respondenten hier ervaren incidenten met discriminatie.

Ook bij de laagdrempelige meldpunten voor discriminatie en gelijke behandeling wordt slechts een klein percentage van de incidenten gemeld. Ten slotte worden ook de mogelijkheden om te melden bij andere instellingen (Commissie Gelijke Behandeling, migrantenzelforganisaties enzovoorts) weinig benut.

R: Ik moest eens een keer iemand hebben van de Jeugdzorg, dus heel lang probeerde ik die mevrouw [medewerkster Jeugdzorg] te bereiken. Ik heb een paar keer boodschappen achtergelaten of ze mij terug wilde bellen, maar het is niet gebeurd. Dus na drie of vier dagen dacht ik: weet je wat? Ik geef gewoon een Nederlandse voor- en achternaam op. En ik heb een andere werktelefoon opgegeven. Binnen drie uur werd ik teruggebeld. Ik zat daar echt te trillen, dit was gewoon een bewijs van discriminatie. Ik heb drie dagen achter die vrouw aangezetten of ze me wilde bellen en dat deed ze niet. En toen ik een Nederlandse naam opgaf, belde ze meteen: 'ja met die en die.' Dus ik zei meteen: 'Ja, mevrouw u spreekt niet met die en die, maar met [naam respondent] die u al drie dagen lang probeert te bereiken.'

**TABEL 2.11** Meldgedrag van ervaren discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur: instanties waar incidenten worden gemeld

BEVOLKINGSGROEP	MELDING BIJ POLITIE	MELDING BIJ LEIDING INSTELLING	MELDING BIJ MELDPUNT DISCRIMINATIE	MELDING BIJ ANDERE INSTELLINGEN	AANTAL RESPONDENTEN MET ÉÉN OF MEER DISCRIMINATIE ERVARINGEN (N)	
Turken	9%	14%	4%	9%	100%	(101)
Marokkanen	10%	5%	7%	8%	100%	(112)
Surinamers/Antillianen	2%	21%	0%	6%	100%	(58)
Overige allochtonen	4%	9%	0%	0%	100%	(20)
Autochtonen	8%	17%	0%	5%	100%	(22)

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

### *Meldgedrag en de aard van het incident*

Het meldgedrag hangt mede af van de aard van het incident en de impact die de discriminerende bejegening of gedraging heeft voor de betrokkene. Van een discriminerende opmerking van een toevallige passant wordt minder vaak melding gemaakt dan van meer agressieve gedragingen zoals bedreigingen en fysiek geweld.

In Tabel 2.12 is het meldgedrag weergegeven voor respondenten die verschillende typen van discriminerende bejegeningen of gedragingen hebben meegemaakt. De gegevens hebben hier alleen betrekking op Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse respondenten omdat onder de andere etnische groepen het aantal respondenten dat een of meerdere incidenten heeft meegemaakt gering is.

Incidenten worden vaak gekenmerkt door een combinatie van verschillende typen bejegeningen of gedragingen. Zo gaat het niet gelijkwaardig behandelen vaak gepaard met discriminerende opmerkingen, en fysiek geweld vaak met bedreigingen en discriminerende opmerkingen. In de tabel is het meldgedrag weergegeven van respondenten die een incident van een bepaalde aard (al dan niet in combinatie met een andere aard) hebben ervaren. Er zijn ook veel incidenten waarbij er alleen maar sprake is van discriminerende opmerkingen, deze zijn daarom apart in de tabel weergegeven.

Zoals verwacht mag worden, blijkt uit Tabel 2.12 dat incidenten waarbij (uitsluitend) discriminerende opmerkingen worden gemaakt, het minst vaak gemeld worden. Slechts een klein deel van dergelijke incidenten wordt gemeld. Maar ook bij de andere vormen van discriminatie is de bereidheid om ervaringen met discriminatie te melden gering. De meerderheid van de respondenten die ongelijke behandeling ervaren of merken dat contacten met hen vermeden worden omwille van hun huidskleur, herkomst of geloof, melden deze incidenten nergens. Indien deze discriminatie-ervaringen al gemeld worden, dan is het meestal bij de leiding van de instelling (zoals het bedrijf waar men werkt, de horecagelegenheid enzovoorts).

Ook bij de meer agressieve vormen van discriminatie blijkt een aanzienlijk deel van de respondenten deze incidenten niet te melden. Ook indien respondenten getreiterd of bedreigd worden, meldt minder dan de helft van de respondenten dit. Zelfs als er sprake is van vernielingen of fysiek geweld melden vier op de tien respondenten deze ernstige incidenten nergens. Meldingen bij de politie worden met name gedaan bij de meest agressieve vormen van discriminatie, in dit geval bedreigingen, vernielingen en fysiek geweld. Toch geldt ook hiervoor dat slechts een minderheid van de betrokkenen de politie inschakelt.

**TABEL 2.12** Relatie tussen aard van de discriminerende bejegening en het meldgedrag<sup>1</sup>

AARD VAN DE ERVAREN DISCRIMINATIE OP GROND VAN HERKOMST, GODSDIENST OF HUIDSKLEUR	GEEN ENKEL INCIDENT GEMELD	MELDING BIJ POLITIE	MELDING BIJ LEIDING INSTELLING	MELDING BIJ MELDPUNT DISCRIMINATIE	MELDING BIJ ANDERE INSTELLINGEN	TOTAAL (n) <sup>2</sup>	
Uitsluitend discriminerende opmerkingen	90%	2%	4%	2%	4%	100%	(135)
Niet als gelijkwaardig behandeld	72%	8%	13%	4%	9%	100%	(390)
Vermijden van contacten	65%	7%	25%	9%	10%	100%	(108)
Treiteren	56%	9%	35%	4%	11%	100%	(69)
Bedreigingen	53%	20%	22%	9%	18%	100%	(57)
Vernielen, beschadigen, bekladden	38%	37%	17%	7%	18%	100%	(51)
Tegen de persoon gericht fysiek geweld	39%	43%	16%	20%	14%	100%	(41)

<sup>1</sup> Respondenten kunnen meerdere instellingen noemen, omdat ze eenzelfde incident bij meerdere instellingen melden en/of omdat ze meerdere incidenten hebben meegemaakt die ze bij verschillende instellingen hebben gemeld. Daarom is de som van de rijpercentages soms groter dan 100 procent.

<sup>2</sup> Aantal Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse respondenten die in de voorgaande twaalf maanden ten minste een keer de genoemde aard van discriminatie heeft ervaren.

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2005 en 2009

### 2.2.9 REDENEN OM DISCRIMINATIE AL DAN NIET TE MELDEN

Ook uit de interviews voor het kwalitatieve deelonderzoek blijkt dat de meeste respondenten geen melding doen na het ervaren van discriminatie. In die interviews is allereerst nader ingegaan op hoe de deelnemers reageren op discriminatie-ervaringen. Op deze manier kunnen redenen om al dan niet te melden worden besproken binnen een breder kader van emoties, denkprocessen en gedragingen naar aanleiding van discriminatie-ervaringen.

## *Emoties en denkprocessen*

Respondenten in het kwalitatieve deelonderzoek noemen als gevolg van ervaren discriminatie het meest de emoties machteloosheid, boosheid en het gevoel van onrechtvaardigheid. Deze emoties worden op een aantal manieren geuit: louter constaterend, samen met verklaringen en samen met uitspraken die neerkomen op berusting of gewenning.

Deelnemers constateren dat ze zich boos en machteloos voelen, onder andere omdat ze niet weten wat te doen. Zij menen dat discriminatie toch niet is te bewijzen en dat het heel veel moeite kost om uiteindelijk je gelijk te halen. Daarnaast speelt het gevoel dat het niet zal veranderen, dat de samenleving nu eenmaal zo werkt. Sommigen voelen zich een tweederangs burger, niet geaccepteerd als volwaardig lid van de Nederlandse samenleving. Het gevoel van machteloosheid en boosheid gaat bij sommigen vergezeld van verklaringen voor de ervaren situatie: zij geven aan waar de ervaren discriminatie door wordt veroorzaakt, en zeggen dat ze geen mogelijkheden zien om de negatieve invloed van die oorzaken tegen te gaan. Zo wordt de rol van de media genoemd, en gebeurtenissen zoals de aanslagen op 11 september 2001, factoren die volgens deelnemers leiden tot meer discriminatie. Ook menen sommigen dat de samenleving is verhard, dat het steeds meer geaccepteerd wordt om te discrimineren. Bij de meeste deelnemers gaan de gevoelens van boosheid en machteloosheid samen met uitspraken die neerkomen op berusting of gewenning. Zij zeggen dat je er toch niets aan kunt doen, en dat je er 'eelt' of 'een dikkere huid' van krijgt.

## *Gedrag*

De interviews in het kwalitatieve deelonderzoek tonen verschillen in hoe deelnemers zich gedragen als gevolg van de discriminatie-ervaring en wat ze al dan niet ondernemen. In de denkprocessen en de emoties die volgen op een discriminatie-ervaring, speelt in de meeste gevallen vermijding (berusting, gewenning) een rol. Dit is ook terug te zien bij het gedrag naar aanleiding van de situatie. De meeste deelnemers vermijden de situatie en doen er geen melding van. Sommigen vermijden zoveel mogelijk situaties waarin ze verwachten dat ze gediscrimineerd kunnen worden. Ze zoeken minder contact met autochtonen, of stappen minder snel naar instanties waarmee ze een slechte ervaring hebben. Een gesprek met de 'dader' wordt vaak vermeden omdat men niet gelooft dat de situatie op te lossen is. In vrijwel alle interviews wordt genoemd dat er weinig aan discriminatie te doen is, om verschillende redenen. Men meent dat de media een negatieve rol spelen, of dat mensen die discrimineren hun gedrag toch niet zullen veranderen. Sommigen geloven niet dat mensen die discrimineren openstaan voor een gesprek. Angst voor de confrontatie wordt ook genoemd, bijvoorbeeld de angst om een baan kwijt te raken wanneer je iets wilt doen aan discriminerend gedrag op het werk.

Sommige deelnemers zoeken steun, bijvoorbeeld bij vrienden of familie. Het zoeken naar steun heeft vaak echter niet tot doel om een oplossing te zoeken voor de discriminatie-ervaring (*problem-focused coping*), maar om de boosheid en het gevoel van machteloosheid kwijt te kunnen (*emotion-focused coping*).



Enkele deelnemers ondernemen actie om iets aan de discriminatie-ervaring te doen. Men spreekt de dader aan, probeert bewijs te verzamelen, of probeert de eigen weerbaarheid te vergroten. Men vraagt de dader om uitleg of probeert te begrijpen waarom de dader dit gedrag vertoont. Sommigen proberen in een gesprek meer te vertellen over hun cultuur, en zeggen dat ze op die manier voor meer begrip zorgen voor verschillen en zo misverstanden en discriminatie kunnen voorkomen.

Deelnemers die actie ondernemen, proberen ook hun eigen weerbaarheid te vergroten, of zeggen dat dat de beste manier is om jezelf staande te houden en discriminatie te voorkomen. Het volgen van een opleiding, het beter leren spreken van de Nederlandse taal en het proberen rekening te houden met gebrek aan kennis bij de ander, worden genoemd als manieren om weerbaarder te worden. Deelnemers spreken ook hun zorg uit voor hun eigen kinderen, en geven aan dat ze proberen om hun kinderen weerbaar te maken. Niet alleen het volgen van een opleiding wordt belangrijk gevonden, men probeert kinderen ook bij te brengen dat het belangrijk is om escalatie te voorkomen.

### *Redenen om discriminatie niet te melden*

Het overgrote deel van degenen die persoonlijk te maken hebben gehad met discriminatie, meldt dit dus nooit of niet altijd. Dit roept de vraag op welke redenen men heeft om ervaren discriminatie niet te melden. In Tabel 2.13 wordt een overzicht gegeven van de verschillende redenen die door de respondenten in de survey zelf worden aangeven. Men kon daarbij meerdere redenen noemen.

Gebrek aan kennis over waar en hoe men klachten over discriminatie zou kunnen melden, blijkt geen belangrijke reden te zijn om discriminatie niet te melden. Slechts een gering aantal respondenten noemt dit als reden om geen melding te doen. Dat blijkt ook uit andere resultaten. In het onderzoek is ook gevraagd of men bekend is met de mogelijkheid om discriminatie te melden bij verschillende instanties. Gemiddeld genomen geeft een grote meerderheid van de Turken, Marokkanen en Surinamers/Antillianen aan bekend te zijn met de mogelijkheid om meldingen van discriminatie te doen bij een ADV<sup>46</sup> (70 procent is daarmee bekend), de Commissie Gelijke Behandeling (68 procent) en het Meldpunt Discriminatie Internet (75 procent). Men is echter veel minder bekend met de mogelijkheid om discriminatie te melden bij de politie, slechts 29 procent is daarmee bekend.<sup>47</sup>

**TABEL 2.13** Redenen om ervaren discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur niet te melden<sup>1</sup>

	MAROKKANEN	TURKEN	SURINAMERS/ ANTILLIANEN	CHI-KWADRAAT <sup>2</sup>
Melden helpt niet	52%	44%	38%	3,33
Wil er geen aandacht aan besteden	42%	23%	50%	13,84**
Niet belangrijk genoeg om te melden	32%	32%	44%	2,79
Kost te veel tijd en moeite om te melden	36%	18%	26%	8,09*
Zelf opgelost	14%	7%	21%	6,26*
Weet niet waar en hoe te melden	8%	17%	5%	6,76*
Weet niet zeker of het discriminatie was	7%	3%	3%	1,93
Bang voor gevolgen van melden	4%	6%	26%	22,75**
Andere reden	7%	8%	7%	0,24
Totaal van degenen die discriminatie niet (altijd) melden (n)	100% (93)	100% (97)	100% (53)	

<sup>1</sup>Als percentage van degene die ervaringen met discriminatie niet altijd hebben gemeld.

<sup>2</sup>Chi<sup>2</sup>-waarde voor de toets (met 2 vrijheidsgraden) van het verschil tussen de drie groepen;

\* =  $p < .05$ ; \*\* =  $p < .01$ .

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

Ook onzekerheid over de vraag of men daadwerkelijk gediscrimineerd is, wordt niet vaak als reden genoemd om een ervaring niet te melden. Datzelfde geldt voor angst voor represailles. 'Angst voor de gevolgen van het melden' wordt door Turken en Marokkanen nauwelijks genoemd als argument. Deze angstgevoelens blijken echter wel sterker te leven onder Surinamers/Antillianen. Een verklaring hiervoor ontbreekt vooralsnog, temeer omdat in het vorige onderzoek in 2005 er bij dit motief geen verschillen zijn gevonden tussen de etnische groepen.

Een van de meest genoemde redenen om discriminatie niet te melden is de opvatting dat melden niet helpt. Met name voor Marokkanen en Turken is deze opvatting wijdverbreid. Men heeft blijkbaar weinig vertrouwen in de mogelijkheden of bereidheid van instanties om de situatie daadwerkelijk aan te pakken. Een tweede belangrijke reden is de houding dat men er zo min mogelijk aandacht aan wil besteden. Dit is een bekende *coping*-strategie om op een effectieve manier om te gaan met vervelende en vernederende ervaringen zoals discriminatie. Door er weinig aandacht aan te besteden tracht men de vervelende ervaringen het hoofd te bieden. Deze vermijdende *coping*-strategie kan er ook toe leiden dat men vervelende incidenten niet meer benoemt als discriminatie of ze als onbelangrijk definieert. Uit Tabel 2.13 blijkt dat het argument 'er geen aandacht aan willen besteden' bij alle etnische groepen een aanzienlijke rol speelt en onder Surinamers/Antillianen zelfs het vaakst genoemd wordt als reden om ervaren discriminatie niet te melden.

Andere vaakgenoemde redenen om niet te melden zijn de opvatting dat het ervaren incident niet belangrijk genoeg was om te melden - een opvatting die ook deel uitmaakt van een vermijdende *coping*-strategie - en het argument dat het te veel tijd en moeite kost om te melden. Tot slot blijkt een klein deel van de respondenten in staat om het probleem zelf op te lossen en dient om die reden geen melding in. De mogelijkheden om 'daders' aan te spreken en de conflictueuze situatie op te lossen zijn natuurlijk niet altijd aanwezig.

De redenen om een incident niet te melden variëren vanzelfsprekend met de aard en de ernst van het incident, net zoals dat geldt voor de mate waarin incidenten worden gemeld (zie § 2.2.8). De geobserveerde verschillen tussen Marokkanen, Turken en Surinamers/Antillianen zoals weergegeven in Tabel 2.13 kunnen daarom ook samenhangen met verschillen in de aard van de incidenten die men meemaakt en/of met mogelijke verschillen in *coping*-strategieën.<sup>48</sup>

In de interviews voor het kwalitatieve deelonderzoek is een veel gegeven antwoord dat melden geen zin heeft omdat discriminatie niet is op te lossen. Er wordt gezegd dat de mentaliteit van mensen die discrimineren niet te veranderen is. Je kunt er dus beter maar geen aandacht aan besteden, en, zo zeggen sommige deelnemers, situaties vermijden waar je met discriminatie geconfronteerd kunt worden. Een ander veelgehoord antwoord is dat het te moeilijk is om bewijs te vinden, of dat de procedure veel te veel tijd zal kosten. Opvallend is dat de deelnemers die menen dat melden geen zin heeft, het melden bij een instantie vaak associëren met 'de confrontatie aangaan', of 'proberen het probleem op te lossen', en niet met 'steun zoeken' of 'je verhaal kwijt kunnen'.

Respondenten zeggen ook dat ze gewend raken aan discriminatie en het accepteren. Melden kost dan alleen maar tijd en men wil er geen aandacht aan besteden. Een minder vaak genoemde reden om niet te melden is onbekendheid met de mogelijkheid om te melden. De deelnemers geven echter dan wel aan dat ze weten van het bestaan van ADV's en de Commissie Gelijke Behandeling, maar ze hebben vaak geen idee wat zo'n instantie kan betekenen, of hebben twijfels over de professionaliteit ervan. Sommige deelnemers zijn bang voor teveel rompslomp.

R: [over het indienen van een klacht]: Het moeilijke daarmee is, is dat je vaak geen poot hebt om op te staan. Discriminatie is niet tastbaar, je kan het niet zelf aantonen dat je daar ook echt een klacht mee kan indienen en daarom doe je het dan ook meestal niet.

R: Het is niet dat ik bij de minste of geringste weer dat er iets gebeurt dat ik weer een klacht ga indienen. Ja, je raakt eraan gewend, dat probeerde ik dus te zeggen. Je krijgt een dikkere huid, je raakt eraan gewend. Maar als er weer zoiets, dat ik mij zo vernederd ga voelen, dan denk ik dat ik dat ga doen, weer een klacht ga indienen. Maar niet om kleine dingetjes, wat we al gewend zijn, dat zal ik niet doen. Dus het is niet dat ik eerdere keer aan de telefoon hang, van o ze hebben me gediscrimineerd. Nee, ik probeer het eerst zelf op te lossen, met praten eigenlijk. En lukt dat niet, is het weer die druppel, dan zal ik wel weer bellen.

Een andere groep deelnemers meldt niet vanwege de angst niet serieus genomen te worden. Sommigen zeggen dat ze niet als 'zielepoet die er niet tegen kan' beschouwd willen worden, en zien het niet zitten om de discussie aan te gaan om wel serieus genomen te worden. Sommige deelnemers noemen als argument om niet te melden dat ze geen idee hebben wat de resultaten van het melden zijn, en zeggen dat ze misschien wel zouden melden als duidelijker is wat de effecten zijn. Daarbij worden twijfels geuit door deelnemers die weten dat er maar weinig gemeld wordt: als er al zo weinig gemeld wordt, zo redeneert men, dan heeft het toch geen zin als ik als een van de weinigen wel een klacht indien?

### *Redenen om discriminatie wel te melden*

Naast de vraag naar de redenen om ervaren meegemaakte incidenten *niet* te melden, is respondenten ook de algemene vraag voorgelegd - los van daadwerkelijk meegemaakte incidenten - wat voor hen persoonlijk een reden zou zijn om discriminatie te melden. Deze vraag is aan alle respondenten voorgelegd. In Tabel 2.14 zijn deze redenen weergegeven voor de grootste groepen minderheden. Het vaakst worden motieven genoemd gericht op het aanpakken van de discriminatoire situatie, zoals de wens om herhaling te voorkomen en het aanpakken van de daders. Het versterken van de eigen mogelijkheden om de situatie te veranderen ('advies krijgen over wat ik zelf kan doen'), wordt daarbij minder vaak genoemd. Ook het verwerven van sociale steun in de vorm van een luisterend oor ('mijn verhaal kwijt kunnen') wordt genoemd als reden om discriminatie te melden.

R<sup>2</sup>: Je wordt gewoon niet geaccepteerd als die persoon die je bent, dan heb je gewoon het gevoel dat je geweigerd wordt aan de hand van je uiterlijk en niet aan de hand van je kwaliteit. Ik heb dat twee keer meegemaakt toen ik gesolliciteerd heb. Ik ben twee keer al afgewezen echt puur vanwege mijn hoofddoek, dat hebben ze gewoon duidelijk gemaakt, van we nemen je aan als je je hoofddoek afdoet. Een keer ben ik erachteraan gegaan, toen heb ik [een antidiscriminatievoorziening] ingeschakeld. Ik heb er een zaak van gemaakt, uiteindelijk ben ik er niet gaan werken, want ja als je mij niet accepteert dan zal je na de zaak niet anders tegen mij aankijken.

Ik heb ook een keer bij [een warenhuis], daar heb ik ook gesolliciteerd. Daar moest ik allerlei rekentesten om achter de kassa te kunnen werken. En die man, nadat ik al die testen had afgelegd en alles had gehaald, zei hij van ja ik neem je niet aan. Je zou vandaag mogen beginnen als die hoofddoek maar afgaat. Toen zei ik ook tegen hem van ja als jij dat van te voren al wist, waarom moest ik dan al die procedures afgaan, als je dat toch al weet. Dat was dus heel duidelijk, van ik neem jou alleen aan als jij die hoofddoek afdoet. Niet als persoon zoals je nu bent, want dan ben je niet de geschikte persoon. Maar als je hem afdoet, dan ben je wel, dat is gewoon duidelijk van...

TABEL 2.14 Redenen om ervaren discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur te melden<sup>1</sup>

	MAROKKANEN	TURKEN	SURINAMERS/ ANTILLIANEN	CHI KWADRAAT <sup>2</sup>
Ik wil mijn verhaal kwijt kunnen	22%	24%	31%	4,60
Ik wil advies krijgen over wat ik zelf aan de situatie kan doen	16%	15%	33%	27,09**
Ik wil psychologische/morele ondersteuning bij het verwerken van een discriminatie-ervaring	5%	7%	9%	1,84
Ik wil het voorval publiekelijk bekend maken	20%	13%	22%	6,45*
Ik wil uitzoeken of het daadwerkelijk (wettelijk verboden) discriminatie is	15%	10%	27%	26,90**
Ik wil herhaling voorkomen	38%	41%	51%	7,80*
Ik wil de dader(s) aanpakken (aanspreken op discriminerend gedrag of uitlatingen)	43%	40%	59%	17,69**
Ik wil de relatie met de dader verbeteren	11%	12%	4%	10,59**
Anders	18%	26%	1%	57,59**
Totaal (aantal respondenten)	100% (230)	100% (261)	100% (212)	

<sup>1</sup> Respondenten konden meerdere van de voorgelegde redenen noemen als antwoord op de vraag 'Wat zou voor u een reden zijn om discriminatie te melden?'

<sup>2</sup> Chi<sup>2</sup>-waarde waarde voor toets (met 2 vrijheidsgraden) van het verschil tussen de drie groepen;

\* =  $p < .05$ ; \*\* =  $p < .01$ .

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

Uit de interviews voor het kwalitatieve deelonderzoek blijkt dat een klein deel van de deelnemers die actie ondernemen, bij een instantie melding doet van de discriminatie-ervaring. Het gaat daarbij om werkgevers, onderwijsinstellingen, zelforganisaties, de politie en ADV's. De weinige deelnemers die melding doen van een discriminatie-ervaring hebben daarvoor verschillende redenen. In de eerste plaats wordt de ernst van de ervaring genoemd: als een baan op het spel staat, of als er sprake is van geweld (situaties die men als ernstiger beschouwt dan bijvoorbeeld beledigingen op straat), dan overweegt men om melding te doen. Daarbij wordt wel vaak twijfel uitgesproken over de vraag of het melden iets oplevert.

R: (in reactie op de vraag waarom ze over discriminerende pesterijen en vernielingen bij haar woning wel een klacht heeft ingediend en over andere discriminatie-ervaringen niet): Omdat het, omdat het op een gegeven moment, het is in mijn woonomgeving. Het is te dichtbij gekomen, het is echt te dichtbij gekomen. Als ik niet eens rustig in mijn eigen huis kan zitten en ik onrustig word en ik kreeg op een gegeven moment hartkloppingen, woedeaanvallen. Nee, dat gaat mij gewoon te ver. Mensen willekeurig op straat, kans is dat ik ze nooit meer tegen kom. Als het in een winkel gebeurt dan weet ik daar hoef ik dus niet meer naartoe te gaan. Ik ga niet mijn geld investeren in een winkel die mij niet als klant ziet, maar als een ongewenst ongedierte, begrijp je wat ik bedoel. Daar ga ik gewoon niet naar toe. Dit is in mijn leefomgeving, in mijn woonomgeving, in mijn huis en dan ga je te ver.

Men zal ook eerder geneigd zijn te melden wanneer men gediscrimineerd wordt door een instantie of een gezagsdrager. Dat laatste wordt als ernstiger beschouwd, omdat het een gevoel van machteloosheid veroorzaakt en het vertrouwen in de rechtsstaat aantast. Zorg voor de kinderen is, vooral bij moeders, een belangrijke reden om melding te doen, bijvoorbeeld bij een onderwijsinstantie. Vooral Turkse en Marokkaanse moeders zijn bezorgd over de discriminatie-ervaringen van hun kinderen. Ze proberen hun kinderen weerbaarder te maken. Vooral als ze bang zijn dat situaties uit de hand lopen, stappen ze naar een instantie toe. In het algemeen wordt gezegd dat melden belangrijk is om te voorkomen dat anderen in de toekomst hetzelfde overkomt. Enkele deelnemers die duidelijke aanwijzingen zien voor discriminatie bij een sollicitatie, doen melding in de hoop dat het bedrijf wordt aangepakt en zijn beleid verandert.

R: Nou, niet zozeer voor jou zelf. Ik zou willen dus bijvoorbeeld dat iemand die daarna bij zo'n bedrijf solliciteert dat niet meer hoeft mee te maken. Gewoon naar je medemens toe. Dat je dan denkt van misschien heb jij het niet gehaald. Voor een ander kan dat nog wel verandering betekenen en dat is dan genoeg voor mijn gevoel.

R: Mijn wens was dat ik heel graag wilde dat [voormalig werkgever] verplicht werd om iets met mijn klacht te doen. [...] Ik wil dat binnen [organisatie waar respondent werkzaam was] wat mij betreft tot aan de hoogste baas gaat. Dat ze weten wat er gebeurd is en daadwerkelijk iets mee doen, wat nodig is. Maar ik wil dat het serieus genomen wordt, dat het besproken wordt.

Enkele deelnemers doen melding omdat ze het signaal willen afgeven dat ze niet over zich heen laten lopen. Als je dat niet doet, dan blijven ze je discrimineren, zo wordt geredeneerd. Ten slotte zijn er deelnemers die melding doen omdat ze niet met het gevoel van boosheid of machteloosheid willen blijven lopen. Sommigen willen weten wat de dader bewogen heeft. Anderen vinden het heel belangrijk om door een instantie serieus genomen te worden, om zo het gevoel van machteloosheid weg te nemen en weer wat meer vertrouwen te krijgen in de samenleving of de rechtsstaat. Zeker als bij de discriminatie-ervaring gezagsdragers een negatieve rol spelen (discrimineren, of de vraag om hulp niet serieus nemen), wordt het belangrijk gevonden dat een instantie het ontstane gebrek aan vertrouwen weer herstelt.

De deelnemers van wie een klacht door een instantie is behandeld, geven weer dat het weg nemen van machteloze gevoelens een belangrijk effect van melden is. Er wordt daarbij opgemerkt dat het niet altijd nodig is om de situatie op te lossen, zeker als dat vanwege gebrek aan bewijs moeilijk of onmogelijk is. De steun wordt als belangrijk ervaren: je wordt serieus genomen, je hebt meer het gevoel dat je een plek hebt in de samenleving, en je kan het gebeurde gemakkelijker afsluiten.

R: Ik had wel iets van, ik ben opgelucht, ik heb het kunnen vertellen, ze hebben er serieus een zaak van gemaakt. Ik voelde me wel serieus genomen. Niet meer zo, machteloos zal ik maar zeggen, ook al is er niks uitgekomen, dat maakt voor mij niks meer uit, maar wel dat er poging gedaan is. Ik was er heel tevreden over eigenlijk.

### 2.2.10 ERVAREN DISCRIMINATIE EN HOUDINGEN TEGENOVER DE NEDERLANDSE SAMENLEVING

In de inleiding van dit hoofdstuk stelden we dat het bij de ervaringen met discriminatie niet gaat om de feitelijke (in dit geval objectief vastgestelde) discriminatie, maar om de betekenissen die de ondervraagden zelf geven aan hun ervaringen. Ervaringen van discriminatie kunnen leiden tot spanningen tussen etnische groepen en een geringere verbondenheid met de Nederlandse samenleving.

Uit de survey van 2009 blijkt dat allochtonen die in de afgelopen twaalf maanden discriminatie op grond van herkomst, huidskleur of geloof hebben ervaren zich significant minder met Nederland identificeren dan allochtonen die geen discriminatie ervaren.<sup>49</sup> Zij voelen zich minder thuis in Nederland en voelen een minder sterke band met Nederland. Over de causaliteit kan met dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan. Wanneer men zich gediscrimineerd voelt, kan dat leiden tot minder identificatie met Nederland. Anderzijds is niet uit te sluiten dat mensen die zich minder identificeren met Nederland eerder bepaalde situaties als discriminatie zullen bestempelen. Waarschijnlijk treden beide oorzaak-gevolgrelaties tegelijkertijd op.

Naast identificatie met Nederland is ook disidentificatie met Nederland onderzocht. Immers, een lage mate van verbondenheid (lage identificatie) hoeft niet te betekenen dat men zich afzet tegen de Nederlandse samenleving en zichzelf niet als lid van de Nederlandse samenleving beschouwt.<sup>50</sup> Ervaren discriminatie hangt significant samen met zowel de mate van identificatie met Nederland als de mate van disidentificatie met Nederland. Allochtonen die discriminatie ervaren identificeren zich minder sterk met Nederland en beschouwen zich vaker niet als lid van de Nederlandse gemeenschap.<sup>51</sup> Voorts is aan respondenten gevraagd of Nederland een gastvrij land is, waar de rechten van allochtonen gerespecteerd worden en waar men als allochtoon alle kansen krijgt. Zoals verwacht, blijken allochtonen die discriminatie ervaren Nederland als een minder gastvrij land te beschouwen dan degenen die geen discriminatie ervaren.

Wat betreft hun eigen leefsituatie, blijken allochtonen die discriminatie ervaren significant minder tevreden te zijn over hun eigen leven en levensomstandigheden dan zij die geen discriminatie ervaren. Tot slot is het politiek vertrouwen onder allochtonen die discriminatie ervaren significant lager.

## 2.3 CONCLUSIE

### *Afname van ervaren discriminatie*

Ten opzichte van het eerdere onderzoek in 2005, is de mate van ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en/of huidskleur enigszins gedaald. Onder de vier grootste etnische minderheidsgroepen - Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen - is het percentage mensen dat discriminatie ervaart, significant gedaald van gemiddeld 47 procent in 2005 naar gemiddeld 41 procent in 2009.

De daling doet zich met name voor bij ervaren discriminatie op grond van het geloof onder Turken en Marokkanen. In 2005 gaf 26 procent van de Turkse en 36 procent van de Marokkaanse respondenten aan discriminatie te ervaren op grond van hun geloof, in het onderzoek van 2009 gaat het om respectievelijk 17 en 25 procent.

### *Marokkanen ervaren het vaakst discriminatie*

Er bestaan grote verschillen in ervaren discriminatie tussen etnische groepen. Marokkanen geven het vaakst aan dat ze discriminatie ervaren. De helft van de Marokkaanse respondenten geeft aan in het afgelopen jaar op één of meerdere terreinen discriminatie te hebben ervaren. De verschillen tussen etnische groepen in de mate waarin men discriminatie ervaart, treden op bij vrijwel alle maatschappelijke terreinen. Of het nu gaat om discriminerende opmerkingen op straat, discriminatie op de werkvloer, of bij het solliciteren, telkens ervaren Marokkanen het vaakst discriminatie, gevolgd door Turken en vervolgens Surinamers en Antillianen. Onder Indoneziërs en autochtone Nederlanders zijn er relatief minder discriminatie-ervaringen.

### *Aard van de ervaren discriminatie*

Discriminerende opmerkingen en niet als gelijkwaardig behandeld worden, worden verreweg het vaakst genoemd als vormen van ervaren discriminatie. Beide vormen treden ook vaak gelijktijdig op. Vooral Marokkanen en Turken zeggen relatief vaak ernstige discriminatie-incidenten te hebben meegemaakt. Onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen is de prevalentie van ernstige discriminatie-ervaringen licht gedaald. Bovendien is er sprake van een afname van ernstige discriminatie-ervaringen sinds 2005.

Men ervaart discriminatie vooral als een probleem indien het een belemmering vormt voor maatschappelijke participatie of zelfontplooiing en indien de dader een professional of gezagsdrager is, die in de uitoefening van zijn of haar functie mensen (vermeend) ongelijk behandelt. De meer agressieve vormen van discriminatie, zoals vernielingen, bedreigingen en lichamelijk geweld, komen het minst vaak voor, maar het gaat nog wel om substantiële percentages. Onder Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen die discriminatie ervaren, is er bij een op de acht gevallen volgens de betrokkenen sprake van bedreiging en/of geweld.

### *Jongeren ervaren vaker discriminatie dan ouderen*

In het algemeen vermelden jongeren tussen 16 en 29 jaar het vaakst dat ze te maken hebben met discriminatie en 50-plussers het minst. Dat jongeren vaker discriminatie ervaren is vermoedelijk deels toe te schrijven aan het feit dat ze zich vaker in situaties begeven waar discriminatie op kan treden en dat agressiviteit in deze leeftijdsgroep meer voorkomt dan in oudere groepen. Het opleidingsniveau speelt een minder grote rol. Binnen elke etnische groep bestaan er geen significante verschillen in ervaren discriminatie tussen lager opgeleiden, middelbaar en hoger opgeleiden. Wel lijkt het erop dat onder Surinamers en Antillianen met name lager opgeleiden meer discriminatie ervaren, terwijl onder Turken en Marokkanen ook middelbaar en hoger opgeleiden relatief vaak discriminatie ervaren.



Onder Antillianen en Surinamers blijkt er geen significant verschil in ervaren discriminatie te bestaan tussen mannen en vrouwen. Turkse en Marokkaanse mannen daarentegen geven (significant) vaker aan discriminatie ervaren te hebben dan vrouwen.

### *Vermeende daders: hoofdzakelijk volwassen mannen van autochtone afkomst*

Bij ongeveer 10 procent van de gevallen van ervaren discriminatie zijn de 'daders' anoniem of is de etniciteit onbekend. Als we deze buiten beschouwing laten, dan geldt dat in bijna negen van de tien gevallen autochtone Nederlanders worden genoemd als degenen die discrimineren. Er zijn hierbij geen significante verschillen waar te nemen tussen discriminatie ervaren door Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen of andere allochtonen. In de overige gevallen is de 'dader' van allochtone afkomst. Het gaat dan deels om autochtonen die discriminatie ervaren van allochtonen, met name van Marokkanen. Maar ook gaat het daarbij om discriminatie van allochtonen door allochtonen.

Wat betreft leeftijd en sekse van degenen die als daders worden beschouwd, vormen volwassen mannen de belangrijkste categorie. In ongeveer 80 procent van de gevallen worden zij genoemd als (mede)dader(s). Daarnaast worden in iets minder dan de helft van de gevallen volwassen vrouwen als (mede)dader(s) genoemd. Jongeren worden daarentegen veel minder vaak genoemd als dader. Jongens worden in iets minder dan een kwart van de gevallen als (mede)dader genoemd en meisjes in ongeveer 11 procent van de gevallen.

### *De meeste discriminatie-ervaringen worden niet gemeld*

Het blijkt dat gemiddeld genomen meer dan 70 procent van de incidenten nergens gemeld wordt. Minder dan 10 procent van de respondenten heeft alle incidenten met ervaren discriminatie gemeld. Ten opzichte van het vorige onderzoek in 2005 zijn er geen significante verschillen in het meldgedrag. Gemiddeld genomen geeft een grote meerderheid van de Turken, Marokkanen en Surinamers/Antillianen aan bekend te zijn met de mogelijkheid om meldingen van discriminatie te doen bij een antidiscriminatievoorziening (70 procent is daarmee bekend), de Commissie Gelijke Behandeling (68 procent) en het Meldpunt Discriminatie Internet (75 procent). Men is echter veel minder bekend met de mogelijkheid om discriminatie te melden bij de politie, slechts 29 procent is daarmee bekend.

### *Redenen om discriminatie-ervaringen niet te melden*

De redenen om een incident niet te melden variëren vanzelfsprekend met de aard en de ernst van het incident. Gebrek aan kennis over waar en hoe men klachten over discriminatie zou kunnen melden, blijkt geen belangrijke reden te zijn om discriminatie niet te melden. Ook onzekerheid over de vraag of men daadwerkelijk gediscrimineerd is, wordt niet vaak als reden genoemd om een ervaring niet te melden. Datzelfde geldt voor angst voor represailles. 'Angst voor de gevolgen van het melden' wordt door Turken en Marokkanen nauwelijks genoemd als argument. Deze angstgevoelens blijken echter wel sterker te leven onder Surinamers/Antillianen.

Een van de meest genoemde redenen om discriminatie niet te melden, is de opvatting dat melden niet helpt. Met name voor Marokkanen en Turken is deze opvatting wijdverbreid. In diepte-interviews is doorgevraagd: waarom heeft melden dan geen zin? Daarop is door veel respondenten geantwoord dat discriminatie niet is op te lossen. Men meent dat de mentaliteit van mensen die discrimineren niet te veranderen is. Je kunt er dus beter maar geen aandacht aan besteden, en, zo zeggen sommige deelnemers, situaties vermijden waar je met discriminatie geconfronteerd kunt worden.

Discriminatie kan leiden tot een gevoel van machteloosheid, en dat gevoel is in de diepte-interviews vaak geuit in de context van uitspraken over ontwikkelingen in de samenleving - bijvoorbeeld de 'verharding' of de rol van de media - waar 'je toch niets aan kunt doen'. En waarom zou je melding doen als discriminatie toch niet op te lossen is?

Opvallend is dat de deelnemers aan de diepte-interviews die menen dat melden geen zin heeft, het melden bij een instantie als een antidiscriminatievoorziening vaak associëren met 'de confrontatie aangaan' of 'proberen het probleem op te lossen', en niet met 'steun zoeken' of 'je verhaal kwijt kunnen'.

Een tweede belangrijke reden om niet te melden is de houding dat men er zo min mogelijk aandacht aan wil besteden, zo blijkt uit de survey. Dit argument blijkt bij alle etnische groepen een aanzienlijke rol te spelen en wordt onder Surinamers/Antilianen zelfs het vaakst genoemd als reden om ervaren discriminatie niet te melden. Andere vaakgenoemde redenen om niet te melden zijn de opvatting dat het ervaren incident niet belangrijk genoeg is om te melden en het argument dat het te veel tijd en moeite zou kosten om te melden. Tot slot blijkt een klein deel van de respondenten in staat om het probleem zelf op te lossen en dient om die reden geen melding in.

### *Redenen om discriminatie-ervaringen wel te melden*

Ook is aan alle respondenten de vraag voorgelegd wat voor hen persoonlijk een reden zou zijn om discriminatie te melden. Het vaakst worden motieven genoemd waarbij de discriminatoire situatie wordt aangepakt, zoals de wens om herhaling te voorkomen en het aanspreken van de daders. Het versterken van de eigen mogelijkheden om de situatie te veranderen ('advies krijgen over wat ik zelf kan doen'), wordt daarbij minder vaak genoemd. Ook het verwerven van sociale steun in de vorm van een luisterend oor ('mijn verhaal kwijt kunnen') wordt genoemd als reden om discriminatie te melden.

De respondenten in de diepte-interviews vertellen dat ze eerder geneigd zijn te melden wanneer ze gediscrimineerd worden door een instantie of een gezagsdrager. Dat laatste wordt als ernstiger beschouwd, omdat het een gevoel van machteloosheid veroorzaakt en het vertrouwen in de rechtsstaat aantast. Een andere belangrijke reden om melding te doen is, vooral bij moeders, de zorg voor kinderen.

- 17 De opzet en vorm van dit onderzoek is ten behoeve van de eerste Monitor Rassendiscriminatie in 2005 ontworpen door Harry van den Berg (als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Methoden en Technieken van Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek) van de Vrije Universiteit Amsterdam, en Jeanine Evers, docent onderzoeksmethoden aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht en verbonden aan het platform voor kwalitatief onderzoek KWALON. Opzet en vorm zijn bij het onderzoek voor de onderhavige monitor nagevolgd.
- 18 Marcel Coenders is verbonden aan de onderzoeksgroep ERCOMER van de Universiteit Utrecht en verantwoordelijk voor het survey-onderzoek. Igor Boog en Wies Dinsbach zijn onderzoekers bij het landelijk expertisecentrum van Art.1 en zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van het onderzoeksproject en het kwalitatieve deelonderzoek. Aan het onderzoeksproject is ook meegewerkt door Saskia van Bon en Gregor Walz (onderzoekers bij het landelijk expertisecentrum van Art.1), door Nanda Jansen (student aan de Universiteit van Amsterdam) en Kim Jurgens (student aan de Universiteit van Utrecht).
- 19 J. Dagevos & M. Gijsberts (red.), *Jaarrapport Integratie 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2007.
- 20 Het veldwerk van het survey-onderzoek in 2005 en in 2009 is uitgevoerd door TNS NIPO. In beide jaren is de steekproef niet volledig representatief voor de verschillende etnische groepen. Door per etnische groep een weging toe te passen op grond van leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en regio is het mogelijk om populatiekenmerken te schatten op grond van de steekproefuitkomsten. Bij deze schattingen dient uiteraard rekening te worden gehouden met onnauwkeurigheidsmarges. De grootte van deze marges kan variëren en is mede afhankelijk van de omvang van de steekproef per etnische groep.
- 21 M. Dolfing & F. van Tubergen, 'Bensaïdi of Veenstra. Een experimenteel onderzoek naar discriminatie van Marokkanen in Nederland', *Sociologie* 2005-4, p. 407-422.
- 22 D. Pager & L. Quillian, 'Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do', *American Sociological Review*, 2005-70, p. 355-380.
- 23 W. Dinsbach, M. Coenders & I. Boog, *Kerncijfers 2008. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art.1 2009.
- 24 F. Tas & W. de Wit, POLDIS 2008, *Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009.
- 25 Tenzij anders vermeld, zijn statistische verschillen en samenhang getoetst met een significantieniveau van 5 procent.
- 26 Met een chi<sup>2</sup> toets met 1 vrijheidsgraad en een significantieniveau van 5 procent.
- 27 M. Gijsberts & M. Vervoort, 'Wederzijdse beeldvorming', in: Dagevos & Gijsberts 2007, p. 282-310.
- 28 L. Hagendoorn, *De verhoudingen tussen culturen en groepen*, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2008.
- 29 Ook bij de minder vaak voorkomende discriminatie door overheids- en publieke diensten, is niet per afzonderlijke dienst (zoals politie, dokter en UWV) gevraagd naar kenmerken van degenen die voor de discriminerende bejegening verantwoordelijk worden geacht.
- 30 Gezien het geringe percentage autochtonen dat discriminatie ervaart, gaat het om kleine aantallen respondenten. Situaties waarin autochtonen aangaven zich niet als gelijkwaardig behandeld te voelen, deden zich vooral voor op de werkvloer en op straat, en in mindere mate tijdens sollicitaties en winkelen.
- 31 Omdat slechts een deel van de ondervraagde respondenten een opleiding volgt, zijn de aantallen respondenten waarop de analyse berust hier geringer. In 2009 gaf 8 procent van de Turkse (n=103) en Marokkaanse leerlingen (n=107) aan dat zij discriminatie meemaakte en geen van de ondervraagde Surinaamse en Antilliaanse leerlingen (n=45) had discriminatie meegemaakt. Ook in 2005 hadden Turkse (n=81) en Marokkaanse leerlingen (n=95) vaker discriminatie ervaren – namelijk 15 procent van de Turkse en 12 procent van de Marokkaanse leerlingen – terwijl dit gold voor 7 procent van de Surinaamse en Antilliaanse leerlingen (n=67), maar deze verschillen waren niet significant.
- 32 National Research Council, *Measuring Racial Discrimination*, Washington, DC: The National Academies Press 2004.
- 33 J. Veenman, 'Discriminatie op de arbeidsmarkt. De resultaten van Nederlands onderzoek', *Beleid en Maatschappij* (30) 2 2003, p. 90-100.
- 34 I. Andriessen e.a., *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*, Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Art.1.
- 35 E.W. Kruisbergen & Th. Veld, *Een gekleurd beeld*, Assen: Van Gorcum 2002. Zie ook: J. Veenman, *Onbekend maakt onbemind*, Assen: Van Gorcum 1995.
- 36 M. Dolfing & F. van Tubergen, 'Bensaïdi of Veenstra. Een experimenteel onderzoek naar discriminatie van Marokkanen in Nederland', *Sociologie*, 2005-4, p. 407-422; E. Derous, 'Naamdiscriminatie bij cv-screening', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2007-23, p. 365-379.

- 37 Andriessen 2007.
- 38 In beide jaren is het verschil tussen Turken en Marokkanen niet significant.
- 39 Daarnaast meldt 3 procent dit bij een antidiscriminatiebureau of meldpunt, 1 procent meldt het bij de politie en 8 procent meldt het bij een andere instantie.
- 40 Als redenen om niet te melden worden genoemd: 'melden helpt niet' (30 procent), 'niet belangrijk genoeg om te melden' (27 procent), 'ik wil er geen aandacht aan besteden' (22 procent), 'ik heb het zelf opgelost' (16 procent), 'het kost te veel tijd en moeite om te melden' (10 procent), 'ik wist niet zeker of het discriminatie was' (10 procent), 'ik ben bang voor de gevolgen als ik het meld' (7 procent) en 'ik wist niet waar en hoe te melden' (5 procent). De genoemde percentages zijn gebaseerd op het gemiddelde aantal allochtone respondenten (in beide onderzoeken uit 2005 en 2009 tezamen) die in de voorafgaande twaalf maanden betaald werk hebben verricht en op het werk ervaren discriminatie niet hebben gemeld.
- 41 In 2005 noemde 72 procent disco's als de gelegenheden waar men discriminatie meemaakte, tegenover 58 procent in 2009. Deze geringe daling (significant met  $p < .10$ ) van ervaren discriminatie in disco's kan een eerste indicatie zijn dat de toegenomen aandacht voor het deurbelied van disco's vruchten afwerpt. Zie ook Hoofdstuk 6 Horeca.
- 42 Gegevens over de aard en dader van de discriminatoire bejegening hebben betrekking op het gemiddelde uit beide onderzoeken uit 2005 en 2009.
- 43 Het CWI is per 1 januari 2009 gefuseerd met het UWV in het UWV Werkbedrijf. Het onderscheid tussen UWV en (voormalig) CWI zal niet door alle respondenten gemaakt worden.
- 44 In het onderzoek is aan respondenten gevraagd of ze op diverse maatschappelijke terreinen discriminatie hebben ervaren. Per terrein is gevraagd of men in de afgelopen twaalf maanden discriminatie heeft ervaren en zo ja, of men dat ergens gemeld heeft. Er is niet gevraagd naar het aantal keren dat men per terrein discriminatie heeft ervaren. In principe is het mogelijk dat iemand op een bepaald maatschappelijk terrein in de afgelopen twaalf maanden meerdere keren discriminatie heeft ervaren. Strikt genomen kunnen we dus geen uitspraken doen over het aantal gemelde incidenten. Wel weten we per maatschappelijk terrein waarop een respondent discriminatie heeft ervaren, of de respondent dit al dan niet gemeld heeft.
- 45 Per maatschappelijk terrein waarop men discriminatie heeft ervaren, is gevraagd of men deze ervaring(en) gemeld heeft en zo ja, bij welke instelling. Respondenten kunnen meerdere instellingen noemen, omdat ze eenzelfde incident bij meerdere instellingen melden en/of omdat ze op een maatschappelijk terrein meerdere incidenten hebben meegemaakt die ze bij verschillende instellingen hebben gemeld.
- 46 In de survey is gevraagd naar bekendheid met de mogelijkheid om een melding te doen bij een antidiscriminatiebureau of meldpunt discriminatie
- 47 Onder Marokkanen ligt de bekendheid om discriminatie te melden bij een antidiscriminatiebureau (62 procent) of bij de politie (23 procent) iets lager dan bij Turken en Surinamers/Antillianen.
- 48 In het survey-onderzoek werden ook algemene copingstijlen gemeten door respondenten de vraag voor te leggen hoe men 'in het algemeen op discriminatie reageert of zou reageren'. De vraag werd aan iedereen voorgelegd, ook aan respondenten die geen discriminatie hadden ervaren. Het gaat hierbij dus niet om specifieke persoonlijke ervaringen met discriminatie, maar om de vraag hoe men in het algemeen zou reageren. De respondenten werden daarbij een tiental mogelijke reacties voorgelegd. Dit meetinstrument van algemene copingstijl bij discriminatie is een aangepaste en verkorte versie van de Utrechtse Coping Lijst. (P.J.G. Schreurs e.a., De Utrechtse Copinglijst: omgaan met problemen en gebeurtenissen', Lisse: Swets & Zeitlinger 1993). Uit de voorlopige resultaten bleek dat er geen significante verschillen bestonden tussen Marokkanen, Turken en Surinamers/Antillianen in de algemene copingstijlen bij discriminatie.
- 49 De resultaten zijn gebaseerd op de gemiddelde samenhang onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Identificatie met Nederland is gemeten met drie stellingen, zoals 'ik voel me thuis in Nederland'.
- 50 M. Verkuyten & A.A. Yildiz, 'National (dis)identification and ethnic and religious identity: a study among Turkish-Dutch Muslims', *Personality and Social Psychology Bulletin*, 2007-33, p. 1448-1462.
- 51 Disidentificatie met Nederland is gemeten met drie stellingen, zoals 'ik zou nooit zeggen "wij Nederlanders"'.  
52 De R staat voor respondent, de I voor interviewer en waar wij stukken uit het interviewfragment hebben weggelaten staat [...].

# Hoofdstuk 3

## Onderwijs

MARIJE BRAAKMAN (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag wat er bekend is over de aard en de omvang van discriminatie in het onderwijs. Thema's die aan de orde komen zijn onder meer discriminatoire bejegeningen en de invloed van etnische afkomst op schooladviezen. Ook wordt ingegaan op de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheden van scholen om leerlingen tegen discriminatie te beschermen.

### 3.1 ERVAREN DISCRIMINATIE

Discriminatie kan zich binnen onderwijsinstellingen op verschillende manieren manifesteren. Zo kan iemand op school discriminerend bejegend worden door een leerling, docent, onderwijs-ondersteunend personeelslid of een ouder. Maar ook scholen zelf kunnen zich schuldig maken aan discriminatie, bijvoorbeeld bij het al dan niet toelaten van leerlingen tot een school, het aannemen van personeel, het verstrekken van schooladviezen en het hanteren van kleding- en gedragsvoorschriften.

#### 3.1.1 SURVEY DISCRIMINATIE-ERVARINGEN 2009

In de voor deze monitor uitgevoerde survey Discriminatie-ervaringen 2009 is gevraagd naar persoonlijke concrete ervaringen met discriminatie in het afgelopen jaar. De resultaten worden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen. Uit de survey blijkt dat 6 procent van de allochtone respondenten die een opleiding volgt, het afgelopen jaar discriminatie heeft ervaren binnen het onderwijs. Dit is een significante daling ten opzichte van de survey van 2005, waarin 11 procent aangaf discriminatie te hebben ervaren in het onderwijs.

Wat betreft de aard van de discriminatoire incidenten gaat het, net als in 2005, vooral om discriminerende opmerkingen (49 procent) en de ervaring niet als gelijkwaardig behandeld te worden (39 procent). Ook geeft een op vijf allochtonen die discriminatie in het onderwijs hebben ervaren aan, dat het gaat om treiteren (20 procent). Iets meer dan de helft van de allochtonen die discriminatie hebben ervaren, geeft aan zich gediscrimineerd te voelen door medeleerlingen (54 procent). Dit is een lichte daling ten opzichte van 2005 (60 procent). Opvallend is dat, net als in 2005, bijna de helft (45 procent) aangeeft discriminatie te hebben ervaren van de kant van de docent(en).

### 3.1.2 ANDERE SURVEYS

In de periode 2005 t/m 2008 zijn enkele monitoronderzoeken verricht naar sociale veiligheid op scholen, waarbij ook aandacht is besteed aan discriminatoire incidenten. Het gaat hierbij om incidenten die door slachtoffers of derden als discriminatie worden aangemerkt. In dergelijke onderzoeken zijn het doorgaans schoolleiders die worden ondervraagd over de al dan niet aanwezigheid van discriminatie en racisme binnen hun instelling. Een enkele keer worden ook leerlingen, docenten of onderwijsondersteunende personeelsleden ondervraagd.

Het algemene beeld dat uit de onderzoeken naar voren komt, is dat de problematiek zich - in meer of mindere mate - op een aanzienlijk deel van de Nederlandse onderwijsinstellingen manifesteert.

Discriminatoire incidenten lijken vaker voor te komen in het voortgezet onderwijs dan in het basisonderwijs.<sup>53</sup> Verder lijkt het fenomeen zich over het algemeen sterker voor te doen in de lagere en speciale onderwijstypen, en relatief minder vaak op havo/vwo-scholen.<sup>54</sup> Dat discriminatoire en andere veiligheidsincidenten relatief vaak voorkomen in het speciaal (basis)onderwijs en het praktijkonderwijs wordt deels verklaard door de leerlingenpopulatie: op een deel van dit type scholen zit een groot aantal leerlingen met opvoedingsmoeilijkheden.<sup>55</sup> Basisscholen in zeer sterk verstedelijkte gebieden zouden vaker last hebben van discriminatie dan basisscholen in de rest van Nederland.<sup>56</sup>

De onderzoeken naar discriminatie binnen het basis- en voortgezet onderwijs, de speciale onderwijstypen en het mbo worden hieronder nader besproken. Voor het hbo en wetenschappelijk onderwijs zijn geen relevante onderzoeksgegevens beschikbaar.

#### *Onderzoek Onderwijsinspectie*

Op basis van een representatieve steekproef onder schooldirecties peilt de Onderwijsinspectie jaarlijks de sociale veiligheid in het basis- en voortgezet onderwijs alsmede in de speciale onderwijstypen. In dit kader wordt ook onderzocht in hoeverre er incidenten plaatsvinden die door de directie als discriminatie of racisme worden aangemerkt. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar discriminatiegronden.<sup>57</sup>

In het schooljaar 2007/2008 zag een aanzienlijk gedeelte van de directies zich minimaal enkele malen geconfronteerd met discriminatoire of racistische incidenten. Het ging hierbij, net als in eerdere jaren, met name om incidenten tussen leerlingen onderling. Discriminatie tussen leerlingen en personeel en tussen ouders en personeel werd in veel mindere mate - en voornamelijk in het praktijkonderwijs en het speciaal basisonderwijs - gerapporteerd.

Discriminatoire incidenten tussen leerlingen onderling zouden het betreffende schooljaar hebben plaatsgevonden op - in aflopende volgorde - 64 procent van de praktijkscholen, 52 procent van de vmbo's, 46 procent van de scholen in het voortgezet speciaal onderwijs, 36 procent van de speciale basisscholen, 26 procent van de havo/vwo-scholen, 23 procent van de scholen in het speciaal onderwijs en 11 procent van de basisscholen.<sup>58</sup>

Het is volgens de Onderwijsinspectie aannemelijk dat schooldirecties niet op de hoogte zijn van alle discriminatoire en andere veiligheidsincidenten die zich op school afspelen, omdat leraren en leerlingen niet alles bij hen melden. De Onderwijsinspectie wijst er dan ook op dat de kans op onderrapportage aanwezig is en werkelijke percentages hoger zouden kunnen liggen dan de percentages genoemd in het Onderwijsverslag.<sup>59</sup> Uit onderzoek zou gebleken zijn dat alle personeelsleden samen slechts hooguit 15 procent van alle incidenten tussen leerlingen te horen krijgen.<sup>60</sup>

### *Survey naar sociale veiligheid*

Onderzoeksbureau Research voor Beleid verrichte begin 2007 een survey naar sociale veiligheid in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, waarbij ook het thema discriminatie (niet uitgesplitst naar gronden) aan de orde kwam. Het onderzoek was deels een herhaling van een onderzoek uit 2003, hoewel in dat jaar geen betrokkenen uit het speciaal (basis)onderwijs waren bevroegd. Aan de survey in 2007 nam een representatieve steekproef van in totaal 614 schooldirecteuren deel. Op 66 scholen werden naast schooldirecteuren ook leerkrachten en leerlingen uit groep 7 en 8 en hun ouders ondervraagd.<sup>61</sup>

Opvallend was dat het aantal discriminatoire incidenten tussen leerlingen dat de ondervraagde leerkrachten per 100 leerlingen waarnamen, vele malen hoger lag dan de cijfers die de schoolleiders noemden. Directeuren in de drie onderzochte onderwijstypen maakten over de eerste helft van het schooljaar per 100 leerlingen hooguit melding van één discriminatoir incident tussen leerlingen. Basisschoolleiders telden er daarentegen ruim acht en leerkrachten in het speciaal basisonderwijs 28. Het speciaal onderwijs piekte met 109 discriminatoire incidenten per 100 leerlingen.<sup>62</sup> Dit gegeven ondersteunt het vermoeden van de Onderwijsinspectie dat er een kans op onderrapportage aanwezig is wanneer alleen schooldirecteuren worden ondervraagd, in ieder geval voor wat betreft discriminatoire incidenten tussen leerlingen onderling.

Ten opzichte van 2003 rapporteerden zowel directeuren als leerkrachten in 2007 minder discriminatoire incidenten tussen leerlingen. Directeuren maakten in 2007 melding van gemiddeld 0,4 discriminatoire incidenten per 100 leerlingen (leerkrachten telden er 8,1) in de eerste helft van het schooljaar. In 2003 waren dit er nog gemiddeld 4,2 (10,2 volgens leerkrachten).<sup>63</sup> In 2007 was het grootste deel van de directeuren en leraren van mening dat het aantal discriminatie-incidenten ten opzichte van het jaar ervoor gelijk gebleven dan wel gedaald was. De enige uitschieter vormde het speciaal basisonderwijs, waar 18 procent van de leerkrachten een toename dacht te constateren.<sup>64</sup>

Ouders van kinderen in groepen 7 en 8 of de onderbouw van het voortgezet speciaal onderwijs werd gevraagd naar het vóórkomen van verschillende vormen van geweld op school. 7 tot 10 procent van hen meende dat hun kind op school soms dan wel vaak te maken kreeg met discriminatie. Ook het veiligheidsoordeel van leerlingen zelf werd onderzocht. In het basisonderwijs gaf 7 procent van de ondervraagde leerlingen aan soms gediscrimineerd te worden door medeleerlingen. In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs lagen deze percentages respectievelijk op 15 en 41 procent.<sup>65</sup>

Aan de schooldirecteuren werd gevraagd of bepaalde geweldstypen voornamelijk werden gepleegd door jongens of door meisjes, of dat er geen verschil was. Relatief vaak werden jongens aangewezen als dader van discriminatoire incidenten. Hierin verschilde discriminatie duidelijk van pestgedrag, omdat directeuren daarbij relatief vaak geen verschil zagen tussen jongens en meisjes wat betreft daderschap.<sup>66</sup> Verder meenden zij dat discriminatie vaker het werk was van individuen dan van groepen.<sup>67</sup>

### *Onderzoek in het mbo*

Er zijn beperkt cijfers beschikbaar over discriminatie-ervaringen van studenten en personeel in het mbo. In een tevredenheidsonderzoek onder mbo-studenten gaf 9 procent van de ruim 22.000 allochtone respondenten aan veel of heel veel last te hebben van discriminatie.<sup>68</sup> In een onderzoek naar sociale veiligheid in de mbo-sector uit 2006 namen ruim 4.600 allochtone studenten deel. Van de studenten die de beroepsbegeleidende leerweg volgen, gaf ruim 5 procent aan het afgelopen semester slachtoffer te zijn geweest van discriminatie en pesterijen. In de beroepsopleidende leerweg bedroeg dit percentage 9 procent.<sup>69</sup> In het schooljaar 2007/2008 heeft 2 procent van de docenten en het onderwijsondersteunend personeel in het mbo zich slachtoffer gevoeld van discriminatie, bleek uit een ander monitoronderzoek. Opvallend vaak werd daarbij (ook) een collega of leidinggevende als dader aangewezen.<sup>70</sup>

### **3.1.3 GEREGEREERDE KLACHTEN OVER DISCRIMINATIE**

Klachten over discriminatie op het terrein van onderwijs worden geregistreerd door antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Onderwijsinspectie.<sup>71</sup>

#### *Klachten bij ADV's*

Van de 248 klachten over discriminatie in het onderwijs die in 2008 werden geregistreerd door ADV's, betroffen 214 klachten de gronden ras, godsdienst, antisemitisme of nationaliteit. Dit aantal is al enige jaren vrij stabiel (zie Tabel 3.1). Klachten betreffen inschrijving, toelating, beleidsmaatregelen als kledingvoorschriften of schorsing, de verhouding docent-leerling en de verhouding docent-ouder/verzorger. In deze cijfers zijn klachten over stagebeleid van scholen niet opgenomen. Deze worden onder het maatschappelijk terrein 'arbeid' geregistreerd.



**TABEL 3.1** Klachten ingediend bij ADV's (absolute aantallen en percentages) 2005 t/m 2008

	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal klachten (alle gronden)	4.433	4.334	4.247	4.808
Klachten over discriminatie in het onderwijs	229 (5,2%)	241 (5,6%)	231 (5,4%)	248 (5,2%)
Klachten over discriminatie in het onderwijs op de gronden ras, godsdienst, antisemitisme en nationaliteit <sup>1</sup>	-	-	-	214 (4,5%)

<sup>1</sup>Voor 2005, 2006 en 2007 kan deze uitsplitsing naar gronden niet gemaakt worden.

Bron: Kerncijfers 2005 t/m 2008, Art.1

### Oordelen van de CGB

Jaarlijks verzoekt een klein aantal ouders, leerlingen, stagiaires en docenten de CGB een oordeel uit te spreken over een situatie die zij als discriminerend ervaren hebben. Een enkele keer legt een onderwijsinstelling haar eigen voorgenomen beleid ter toetsing voor. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de CGB-oordelen in de periode 2005 t/m 2008 die betrekking hebben op de toegang tot onderwijs en de ongelijke behandeling of bejegening van leerlingen en studenten of van ouders/begeleiders van leerlingen. Ook door onderwijsinstellingen gevraagde oordelen over het eigen handelen, voor zover deze betrekking hebben op leerlingen/studenten of ouders/begeleiders van leerlingen (bijvoorbeeld kleding- of gedragscodes), zijn hier meegenomen. Gemiddeld sprak de CGB 7 oordelen per jaar uit, waarbij 2006 een uitschieter is. In de onderzochte periode zijn echter geen significante stijgingen of dalingen te constateren.

TABEL 3.2 Oordelen van de CGB (absolute aantallen) 2005 t/m 2008

	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal oordelen discriminatiegronden ras en nationaliteit <sup>1</sup>	34	64	50	36
Totaal aantal oordelen discriminatiegronden ras en nationaliteit op het terrein van onderwijs <sup>3</sup>	4	8	2 <sup>2</sup>	1
Totaal aantal oordelen discriminatiegrond godsdienst <sup>4</sup>	18	28	28	19
Totaal aantal oordelen discriminatiegrond godsdienst op het terrein van onderwijs <sup>6</sup>	1	6	4 <sup>5</sup>	2

<sup>1</sup>Het komt voor dat de CGB bij verschillende zaken hetzelfde oordeel uitbrengt.

<sup>2</sup>Een van deze oordelen is door de CGB tevens opgenomen bij de grond godsdienst.

<sup>3</sup>Dit betreft oordelen met betrekking tot toegang tot het onderwijs, ongelijke behandeling of bejegening van mensen die een opleiding volgen dan wel van ouders/begeleiders van leerlingen en gevraagde oordelen eigen handelen die betrekking hebben op degenen die een opleiding volgen (zoals bijvoorbeeld een gedrags- of kledingcode voor leerlingen). Stages en zaken die het personeel van een onderwijsorganisatie betreffen zijn opgenomen in Hoofdstuk 4 Arbeidsmarkt. Oordelen die hier tot het terrein onderwijs worden gerekend zijn door de CGB in de overzichten van oordelen per grond niet apart geïnclassificeerd, maar vallen in de oordelenbundels over 2006, 2007 en 2008 onder het terrein 'leveren van en toegang tot goederen en diensten'. In de bundel over 2005 is bij de beschrijving van de oordelen geen terrein aangegeven waarop een zaak betrekking heeft.

<sup>4</sup>Een groot deel van de oordelen aangaande de grond godsdienst heeft betrekking op de islam, (voor 2005 en 2006 is dit aantal niet vermeld; in 2007 betreft het 24 van de 28 oordelen; in 2008 15 van de 19 oordelen). Hierbij kan sprake zijn van een etnische connotatie. Het is echter onbekend om welk deel dit gaat; daarom zijn alle oordelen in de categorie godsdienst in de tabel opgenomen.

<sup>5</sup>Een van deze oordelen is door de CGB tevens opgenomen bij de grond ras.

<sup>6</sup>Dit betreft oordelen met betrekking tot toegang tot het onderwijs, ongelijke behandeling of bejegening van mensen die een opleiding volgen dan wel van ouders/begeleiders van leerlingen en gevraagde oordelen eigen handelen die betrekking hebben op degenen die een opleiding volgen (zoals bijvoorbeeld een gedrags- of kledingcode voor leerlingen). Stages en zaken die het personeel van een onderwijsorganisatie betreffen zijn opgenomen in Hoofdstuk 4 Arbeidsmarkt.

Bron: *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2005 t/m 2008, CGB*

Van docenten en studenten van een hogeschool in Den Haag kwamen in 2007 en 2008 meerdere verzoeken om een oordeel over vermeende discriminatoire bejegening op grond van etnische afkomst. Naar aanleiding hiervan liet de CGB een onderzoek uit eigen beweging (OUEB) uitvoeren naar stelselmatig onderscheid bij deze onderwijsinstelling. De CGB concludeerde dat de instelling de plicht om studenten en docenten te beschermen tegen discriminatie weliswaar serieus nam, maar er niet in geslaagd was deze zorgplicht voldoende effectief in te vullen. Binnen de hogeschool waren op verschillende niveaus verborgen mechanismen aanwezig die het, in combinatie met elkaar, mogelijk maakten dat onder zowel allochtone als autochtone studenten en docenten de beleving van stelselmatige discriminatie ontstond en bleef voortbestaan.<sup>72</sup>

### Aangiftes bij politie en justitie

Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) brengt jaarlijks een rapportage uit over de instroom en afdoening van discriminatiezaken bij en door het OM. Sinds 2004 kwamen er bij de parketten ieder jaar rond de zeven discriminatiefeiten binnen die plaats hadden gevonden binnen een onderwijsinstelling. Dit betrof ongeveer 3 procent van het totaal aantal discriminatiefeiten.<sup>73</sup> Het ging hierbij vrijwel uitsluitend om discriminatie op grond van afkomst of religie.<sup>74</sup>

**TABEL 3.3** Discriminatiefeiten<sup>1</sup> die bij de arrondissementsparketten zijn ingestroomd 2005 t/m 2008<sup>2</sup>

	2005	2006	2007	2008
<b>ANTISEMITISME<sup>3</sup></b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	65	108	50	49
Aantal feiten met betrekking tot school/onderwijsinstelling	4	4	0	6 <sup>4</sup>
<b>RAS</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	128	179	173	201
Aantal feiten met betrekking tot school/onderwijsinstelling	7	3	5	7
<b>ISLAM</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	16	18	19	22
Aantal feiten met betrekking tot school/onderwijsinstelling	0	0	1	0

<sup>1</sup>I.e. een feit dat is ingeschreven op artikel 137c t/m g of 429quater Sr.

<sup>2</sup>Het LECD-OM heeft een aantal categorieën uit de Discriminatie Registratie Code (DRC) met elkaar gematcht. Op basis daarvan zijn de aantallen tot stand gekomen. Aangezien het gaat om geringe aantallen, dient men deze gegevens met voorzichtigheid te interpreteren.

<sup>3</sup>De cijfers voor de verschillende gronden dienen niet bij elkaar opgeteld te worden; dit kan namelijk tot een vertekening leiden van het totaal aantal discriminatiefeiten, aangezien voor één discriminatiefeit meerdere discriminatiegronden kunnen worden geregistreerd.

<sup>4</sup>Dit aantal is afkomstig uit de categorie 'sport/onderwijsinstelling' in de rapportage van het LECD-OM over 2008. De gebruikelijke categorieën 'school/onderwijsinstelling' en 'sport' ontbreken in deze rapportage.

Bron: *Cijfers in Beeld 2005 t/m 2008, LECD-OM*

Sinds januari 2008 worden aangiftes die een discriminatoire achtergrond hebben door de politie apart geregistreerd. Het allereerste jaarverslag Criminaliteitsbeeld discriminatie maakte melding van 117 aangiftes van discriminatie op scholen. Dit was 5 procent van het totaal aantal aangiftes van discriminatie dat de politie dat jaar ontving. Veertig aangiftes betroffen bekladding met hakenkruizen en andere extreem-rechtse symbolen op schoolterrein; 44 aangiftes hadden te maken met discriminatie op grond van afkomst of nationaliteit en 13 met discriminatie op grond van religie.<sup>75</sup>

### *Klachten bij Onderwijsinspectie*

De vertrouwensinspecteurs van de Onderwijsinspectie nemen sinds 2005 ook discriminatieklachten in behandeling. In het schooljaar 2007/2008 ontvingen zij 29 meldingen van discriminatie. Dertien van deze klachten betroffen discriminatie op grond van ras; elf gingen over discriminatie op grond van godsdienst. Het aantal meldingen in de schooljaren 2005/2006 en 2006/2007 bedroeg respectievelijk 47 en 32. Ook deze betroffen voornamelijk discriminatie op grond van afkomst of godsdienst.<sup>76</sup>

In het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en de beroepsvoorbereidende educatie zijn meerdere landelijke klachtencommissies actief die onder meer zijn belast met het toezicht op de behandeling van discriminatieklachten. Het is onbekend hoeveel discriminatieklachten deze commissies jaarlijks behandelen, omdat het tot voor kort aan een centrale gegevensverzameling ontbrak.

## **3.2 ACHTERSTAND**

Het gemiddelde opleidingsniveau van etnische minderheden in Nederland is in de loop der jaren flink toegenomen. Jonge allochtonen leveren duidelijk betere onderwijsprestaties dan de generaties voor hen. Toch is er nog steeds sprake van een behoorlijke achterstand ten opzichte van de autochtone bevolking. Leerlingen van allochtone herkomst, in het bijzonder jongens met een Turkse of Marokkaanse achtergrond, presteren gemiddeld in alle stadia van de onderwijsloopbaan slechter dan hun autochtone leeftijdsgenoten.<sup>77</sup> Het feit dat er achterstand is doet de vraag rijzen of discriminatie daarvan de oorzaak is. Uit de beschikbare gegevens blijkt echter dat daar geen bewijzen voor zijn. Dit wordt hieronder toegelicht.

De belangrijkste achterliggende oorzaken voor de nadelige positie van allochtone leerlingen zijn volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een achterstand in de Nederlandse taal en de relatief lage opleiding en sociaal-economische status van allochtone ouders.<sup>78</sup> Toch verklaren deze factoren de achterstandspositie van allochtonen volgens het OESO niet in zijn geheel. Een deel van het verschil tussen de prestaties van allochtone en autochtone leerlingen blijft onverklaard. Of dit onverklaarde verschil (mede) te wijten is aan discriminerende praktijken of structuren is onbekend.<sup>79</sup>

### Schooladviezen

Welk type vervolgonderwijs leerlingen na de basisschool zullen volgen, wordt grotendeels bepaald door hun score op de eindtoets, gecombineerd met een advies van de leerkracht. Het is een terugkerend onderwerp van discussie in hoeverre het voorkomt dat leerkrachten bij het beoordelen van een leerling niet alleen objectief naar de leerprestaties kijken, maar het beeld mede laten bepalen door de etnische achtergrond van de leerling.<sup>80</sup>

In 2007 verrichtte de Onderwijsinspectie een landelijk onderzoek om uit te vinden of allochtone leerlingen al dan niet substantieel en structureel over- of ondergeadviseerd worden bij hun overgang van de basisschool naar de middelbare school. De Onderwijsinspectie concludeerde dat hier geen aanwijzingen voor zijn.

Deze conclusie bleek in lijn met de centrale bevindingen van een rapport van de gemeente Amsterdam uit 2007 over de invloed van etnische afkomst van leerlingen op schooladviezen.<sup>81</sup> De bevinding uit dit rapport, dat allochtonen oververtegenwoordigd waren in de ondergeadviseerde groep leerlingen met een hogere Cito-score, deed destijds veel stof opwaaien in de media en politiek. De Onderwijsinspectie constateert echter dat het om kleine aantallen gaat en dat allochtone leerlingen bovendien ook oververtegenwoordigd zijn in de totale groep overgeadviseerden.<sup>82</sup>

Ook uit een analyse van data uit het Cohortonderzoek Primair Onderwijs (PRIMA) blijkt dat etniciteit weinig tot geen invloed heeft op het schooladvies. Terwijl in de jaren 80 en 90 sprake geweest zou zijn van zowel over- als onder advisering van allochtone leerlingen, zouden in de afgelopen jaren de adviezen steeds nauwer afgestemd zijn op daadwerkelijke prestaties.<sup>83</sup>

## 3.3 ANTIDISCRIMINATIEWET- EN REGELGEVING

In de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB), maar ook in andere wet- en regelgeving, worden onderwijsinstellingen gehouden aan de taak om discriminatie te voorkomen en te bestrijden. In deze paragraaf wordt hiervan een overzicht geboden.

### 3.3.1 ALGEMENE WET GELIJKE BEHANDELING

Op grond van de AWGB zijn onderwijsinstellingen verplicht om passende maatregelen te treffen om hun leerlingen en personeel te beschermen tegen discriminatie (zie Bijlage A1). Een algemeen uitgangspunt in de gelijkebehandelingswetgeving is dat scholen geen eisen mogen stellen aan personeel en leerlingen die leiden tot directe of indirecte discriminatie. Dit geldt voor het al dan niet toelaten van leerlingen, het aannemen van personeel en het stellen van kleding- en gedragsregels.

In enkele gevallen kan indirect onderscheid objectief gerechtvaardigd worden, indien een onderwijsinstelling kan onderbouwen dat een onderscheidsmakende eis een legitiem doel dient en een noodzakelijk en passend middel is om dat doel te bereiken. Soms beroepen scholen zich bij kleding- of gedragsregels op pedagogische of veiligheidsargumenten. Zo kan een verbod op gezichtsbedekkende kleding, waaronder de islamitische gezichtssluier, naar oordeel van de CGB in principe geoorloofd worden op grond van overwegingen van communicatie.<sup>84</sup> Een kwestie waarover verdeeldheid bestaat is het al dan niet mogen verplichten van het schudden van handen.<sup>85</sup>

Scholen op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag hebben de mogelijkheid om eisen te stellen die noodzakelijk worden geacht om de grondslag te verwezenlijken. Zij kunnen onder omstandigheden eisen dat leerlingen en personeel de grondslag onderschrijven, of een verbod instellen op kleding die geassocieerd wordt met andere religies of levensovertuigingen.<sup>86</sup> Scholen dienen dan wel aan een aantal strikte voorwaarden te voldoen wat betreft de invulling die zij aan deze grondslag geven.<sup>87</sup> In de periode 2005 t/m 2008 heeft de CGB een oordeel uitgesproken in enkele zaken waarbij een school zich beriep op haar grondslag om leerlingen te kunnen weigeren of om een kledinggeis in te voeren die leerlingen het dragen van kleding verbiedt die expliciet aan een andere godsdienst refereert.<sup>88</sup> In dergelijke gevallen zullen etnische minderheden eerder getroffen worden dan autochtonen.

Ter bestrijding van segregatie in het onderwijs zijn er diverse pilotprojecten geweest met verschillende spreidingsmaatregelen, waaronder vaste aanmeldmomenten, ouderinitiatieven, vriendschapsscholen, schoolkeuzeprocessen en dubbele wachtlijsten.<sup>89</sup> De CGB heeft in 2005 een advies uitgebracht over spreidingsbeleid in het primair onderwijs. Zo zijn spreidingsmaatregelen die een direct of indirect onderscheid maken op grond van de afkomst van leerlingen strijdig met nationale en internationale discriminatieverboden. Onderscheid op basis van de opleidingskenmerken van de ouders bij het toelaten van leerlingen kan volgens de CGB ook tot indirecte discriminatie leiden, aangezien allochtone ouders gemiddeld lager zijn opgeleid dan autochtone ouders.<sup>90</sup>

### 3.3.2 PREVENTIEF BELEID

Volgens de Arbowet is iedere instelling in Nederland, en dus ook elke school, verplicht om preventief beleid te voeren op het terrein van sociale veiligheid en psychosociaal welzijn.<sup>91</sup> In juli 2009 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel om discriminatie expliciet op te nemen in de Arbowet, zodat instellingen in de toekomst tegenover de Arbeidsinspectie moeten kunnen aantonen dat zij een beleid voeren dat is gericht op het voorkomen van discriminatie.<sup>92</sup>

In de cao's voor het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en de sector van de beroepsvoorbereidende educatie (bve-sector) is vastgelegd dat scholen zich moeten inzetten om een veilige leer- en werkomgeving te realiseren. Zij dienen afspraken te maken om de sociale en fysieke veiligheid van leerlingen en personeel te bewerkstelligen en seksuele intimidatie, racisme, agressie en geweld te voorkomen.<sup>93</sup> Universiteiten zijn op grond van hun cao verplicht om een gedragscode op te stellen om ongewenst gedrag, waaronder intimidatie, agressie, geweld en discriminatie, uit te bannen.<sup>94</sup> In de cao-hbo zijn dergelijke bepalingen nog niet opgenomen.

### 3.3.3 INSPANNINGSVERPLICHTING STAGEBELEID

De inspanningsverplichting voor onderwijsinstellingen om leerlingen een discriminatievrije omgeving te bieden omvat ook het stagebeleid.<sup>95</sup> Wanneer discriminatie wordt vermoed dient de onderwijsinstelling een zorgvuldig onderzoek in te stellen, en zo nodig passende maatregelen te treffen.<sup>96</sup>

Het ADV in Amsterdam (Meldpunt Discriminatie Amsterdam) publiceerde in 2006 een verkennend onderzoek naar knelpunten die allochtone leerlingen en studenten in het Amsterdamse (v)mbo en hbo ervaren bij het zoeken en behouden van een stageplaats. Hieruit bleek dat onderwijsinstellingen zich niet altijd bewust zijn van de proactieve houding die van ze wordt verwacht. Het blijkt voor te komen dat stagebureaus, uit angst een erkend leerbedrijf te verliezen, tegevoel moet komen aan bedrijven die discriminatoire selectie-eisen stellen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om stagebedrijven die geen Marokkanen als stagiairs willen of geen hoofddoeken toestaan op de werkvloer. Daarnaast zou een verbod op religieuze kleding door stagebureaus niet altijd als discriminatie herkend worden.<sup>97</sup>

### 3.3.4 KLACHTENREGELING

Elke onderwijsinstelling dient te beschikken over een regeling voor de behandeling van klachten over gedragingen en beslissingen van de schoolleiding of het personeel. In de Kwaliteitswet voor het primair en voortgezet onderwijs is expliciet vastgelegd dat dit ook geldt voor discriminatieklachten.<sup>98</sup> De bve-sector en hbo's dienen op grond van de cao over een klachtenregeling te beschikken.<sup>99</sup> Terwijl de cao-bve deze regeling verlangt inzake seksuele intimidatie, racisme en andere vormen van discriminatie, verplicht de cao-hbo deze alleen voor seksuele intimidatie en agressie. De cao voor Nederlandse universiteiten gebiedt academische instellingen om een vertrouwenspersoon te benoemen die de eerste opvang verzorgt bij klachten over handelen in strijd met de AWGB.<sup>100</sup>

### 3.3.5 INCIDENTENREGISTRATIE

In januari 2009 informeerde staatssecretaris van Onderwijs Sharon Dijksma de Tweede Kamer omtrent het gevoerde overleg met de sectororganisaties en de Onderwijsinspectie aangaande incidentregistratie op scholen. De staatssecretaris kondigde een verplichte registratie van zwaardere incidenten aan, en een vrijwillige van lichtere. Discriminatie valt onder de incidenten die verplicht geregistreerd dienen te gaan worden. In het schooljaar 2009/2010 starten in een aantal regio's pilots.<sup>101</sup>

### 3.4 CONCLUSIE

De resultaten van de survey Discriminatie-ervaringen tonen een significante daling van het percentage respondenten dat zegt in het voorgaande jaar discriminatie te hebben ervaren in het onderwijs, van 11 procent in 2005 tot 6 procent in 2009. Het betreft nog altijd met name discriminerende opmerkingen en de ervaring niet als gelijkwaardig behandeld te worden. De respondenten noemen zowel medeleerlingen als docenten als daders.

In de laatste drie jaarrapportages van de Onderwijsinspectie lijkt sprake van een licht dalende trend in het percentage scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs waar zich meerdere malen per jaar discriminatoire incidenten voordoen. Toch worden in de lagere vormen van het voortgezet onderwijs nog op ongeveer de helft van de scholen dergelijke incidenten waargenomen.

Antidiscriminatievoorzieningen ontvangen jaarlijks ruim 200 meldingen over discriminatie in het onderwijs. Dit aantal is al enkele jaren vrij stabiel. Het meldpunt van de vertrouwensinspecteurs van de Onderwijsinspectie behandelt sinds 2005 enkele tientallen discriminatieklachten per jaar. De Commissie Gelijke Behandeling sprak in de periode 2005 tot en met 2008 jaarlijks gemiddeld 7 oordelen uit in zaken die betrekking hadden op (vermeende) discriminatie in het onderwijs op grond van afkomst, nationaliteit of godsdienst.

Het onderwijs heeft de laatste jaren een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld gekregen in het waarborgen van de sociale veiligheid, inclusief de bescherming tegen discriminatie, van leerlingen en personeel. Opvallend is dat de hbo-sector in dit opzicht achterblijft. Daarnaast zijn er signalen dat niet alle onderwijsinstellingen zich bewust zijn van hun verplichting om leerlingen ook in hun stages te behoeden voor discriminatie. Vooral meisjes met een hoofddoek blijken hierdoor in een kwetsbare positie te verkeren.

- 53 Percentage scholen waar in 2007/2008 minimaal enkele keren per jaar discriminatoire/racistische incidenten zijn voorgekomen: primair onderwijs: Bao 11 procent en Sbao 36 procent; voortgezet onderwijs: Pro 64 procent, Vmbo 52 procent en Havo/vwo 26 procent; speciaal onderwijs: So 23 procent en Vso 46 procent. *De Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2009.
- 54 Idem; T. Mooij, *Discriminatie in en rond school, rapport. Secundaire analyse van gegevens verkregen met de Veiligheidsmonitor V(S)O 2006*, Nijmegen: ITS 2007.
- 55 E. van Aarsen & R. Hoffius, *Monitor sociale veiligheid in het onderwijs 2007. Meting in het PO en SO: Eindrapport*, Leiden: Research voor Beleid 2007; *De Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2009; *De Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2007.
- 56 Discriminatie van leerlingen komt vaker voor op scholen in zeer sterk verstedelijkte gebieden (34,3 procent) dan in Nederland als geheel (21,1 procent), zie Van Aarsen & Hoffius 2007.
- 57 Inspectie van het Onderwijs 2009.
- 58 Idem.
- 59 Idem.
- 60 S. Boersma & S. Flight, *Jaaranalyse 2006-2007 incidenten registratie in school (IRIS)*, Amsterdam: DS P7 2007 en Inspectie van het Onderwijs 2009.
- 61 Van Aarsen & Hoffius 2007



- 62 Idem.
- 63 Idem.
- 64 Idem.
- 65 Idem.
- 66 Volgens 45 procent van de respondenten (schooldirecteuren) zijn, bij discriminatoire incidenten, de daders (vooral) jongens; 54 procent denkt dat er geen verschil is tussen jongens en meisjes (gemiddeld voor de verschillende onderwijstypen). Voor wat betreft pesten zijn volgens 35 procent van de schooldirecteuren de daders (vooral) jongens; 58 procent ziet geen verschil tussen jongens en meisjes (gemiddeld voor de verschillende onderwijstypen) zie Van Aarsen & Hoffius 2007.
- 67 Van de respondenten (schooldirecteuren) denkt 68 procent dat discriminatie vooral het werk is van individuen en 7 procent dat de daders vooral groepen zijn (gemiddeld voor de verschillende onderwijstypen), zie Van Aarsen & Hoffius 2007.
- 68 *JOB-Monitor 2007*, Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs 2007.
- 69 *Monitor sociale veiligheid in de MBO-sector 2006, Deel 1: Deelnemers*, De Bilt: MBO Raad 2007.
- 70 45 procent van de slachtoffers van pesten of discriminatie wijst (ook) een collega en 35 procent (ook) een leidinggevende als dader aan, zie *Monitor sociale veiligheid in de MBO-sector 2008. Deel 2: Personeel*, De Bilt: MBO Raad 2009.
- 71 Zie Hoofdstuk 1 Inleiding voor een toelichting op klachtenregistraties en meldgedrag.
- 72 *Discriminatie? Op zoek naar onderliggende mechanismen. Een onderzoek uit eigen beweging naar stelselmatig onderscheid bij De Haagse Hogeschool*, Utrecht: Commissie Gelijke Behandeling (CGB) 2009.
- 73 Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) definieert een discriminatiefeit als 'een feit dat is ingeschreven op artikel 137c tot en met 137g Sr of 429quater Sr'. Zie *Cijfers in beeld: discriminatiecijfers 2008*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) 2009.
- 74 *Cijfers in beeld: Discriminatiecijfers 2005 t/m 2007*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) 2006 t/m 2008.
- 75 F. Tas & W. de Wit, *POLDIS 2008. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009.
- 76 Inspectie van het Onderwijs 2009.
- 77 K. Oudhof, R. van der Vliet & B. Hermans (red.), *Jaarrapport Integratie 2008*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2008.
- 78 R.P.W. Jennissen & J. Oudhof (red), *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen 2007*, Den Haag/Meppel: CBS/WODC/ Boom Juridische uitgevers en *Education at a glance 2007: OECD indicators*, Parijs: OECD 2007.
- 79 *Where immigrant students succeed: A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, Parijs: OECD 2006.
- 80 G. Driessen, 'De totstandkoming van de adviezen voortgezet onderwijs: Invloeden van thuis en school', *Pedagogiek* 2005 25(4).
- 81 47 procent van alle leerlingen met een cito-score vanaf 534 kreeg een schooladvies dat overeenkwam met de cito-score; voor de verschillende etnische groepen was dit aandeel als volgt: Nederlands 52 procent, Surinaams 38 procent, Turks 37 procent, Marokkaans 36 procent en overig 48 procent, zie *Basisschooladviezen en etniciteit*, Amsterdam: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) 2007.
- 82 *Onderadvisering in beeld*, Utrecht: Inspectie voor het Onderwijs 2007.
- 83 G. Driessen, 'The transition from primary to secondary education: meritocracy and ethnicity', *European Sociological Review* 2008 24(4).
- 84 CGB-oordelen 2006-170 en 2006-239.
- 85 Drie oordelen van de CGB inzake het (niet) schudden van handen veroorzaakt in 2006 en 2007 veel politieke en maatschappelijke commotie. Eén van de zaken die bij de CGB werd voorgelegd betrof een islamitische docente die werd geschorst door een openbare vmbo-school toen zij te kennen gaf mannen geen hand meer te willen schudden. De commissie oordeelde dat de school hiermee discrimineerde op grond van godsdienst, waarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestond. De school kon de docente niet verplichten tot handen schudden, als ook andere respectvolle vormen van groeten denkbaar waren (CGB-oordelen 2006-220 en 221 en CGB-advies 2008-03: *Naar een discriminatievrije school. Advies Commissie Gelijke Behandeling in onderwijs*, Utrecht: CGB 2008). De rechtbank in Utrecht oordeelde dat de vertrouwensbreuk tussen de school en de docente het ontslag rechtvaardigde, en liet zich verder niet uit over het al dan niet verplicht mogen stellen van het geven van handen. In hoger beroep bevestigde de Centrale Raad van Beroep die uitspraak. De Centrale Raad oordeelde dat er wel degelijk sprake was van indirecte discriminatie op grond van godsdienst, maar dat het belang van de school, gelegen in het voorkomen van segregatie en het bevorderen van de duidelijkheid in een multiculturele schoolgemeenschap, zwaarder woog dan dat van de docente (LJN: BL2440, Centrale Raad van Beroep, 07/5747 AW + 07/5802 AW + 07/6021 AW t/m 07/6024 AW).

- 86 Artikel 5 lid 2 onder c AWGB met betrekking tot het aanbieden en de vervulling van een functie, en Artikel 7 lid 2 AWGB met betrekking tot het toelatings- en deelnamebeleid.
- 87 Om een beroep te doen op de uitzonderingsregel dient de grondslag van de school statutair te zijn vastgelegd, een consequent aanname- en toelatingsbeleid gevoerd te worden en consequent opgetreden te worden ten aanzien van kleding- en gedragsvoorschriften.
- 88 CGB-oordelen 2006-239, 2007-61 en 2008-112.
- 89 S.M.A Dijkma, *PO/ZO 10911: Tegengaan segregatie in het basisonderwijs. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag: OCW 2008.
- 90 CGB-advies 2005-01: *Gevraagd advies Commissie Gelijke Behandeling inzake spreidingsbeleid in het primair onderwijs op verzoek van de Onderwijsraad*, Utrecht: CGB 2005. Zie ook CGB-oordeel 2005-25.
- 91 *Wet van 18 maart 1999, houdende bepalingen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden (Arbidsomstandighedenwet 1998) inclusief wijzigingen ingaande 1 januari 2007*, art. 3.1 en 3.2.
- 92 *Wijziging van een aantal wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW-wetgeving 2009)* 31811 A, Eerste Kamer der Staten-Generaal 2009 en *Hamerstukken 30 juni 2009 EK 3838-1721*, Eerste Kamer der Staten-Generaal 2009.
- 93 *CAO PO 2009 Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het primair onderwijs*, art. 11.5 en *CAO VO 2008-2010 Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het voortgezet onderwijs*, art. 18.6 en *CAO BVE 2007-2009 Collectieve arbeidsovereenkomst voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*, art. E.25.
- 94 *CAO Nederlandse Universiteiten 1 september 2007 tot 1 maart 2010*, art. 1.12.
- 95 CGB-advies 2008-03: CGB 2008.
- 96 In CGB-oordeel 2008-153 wijst de CGB een opleidingscentrum op deze inspanningsverplichting. De zaak betreft een stagiaire die door haar werkbegeleider discriminerend bejegend werd vanwege haar huidskleur. Het opleidingscentrum adviseerde haar om een klacht in te dienen bij haar stagebedrijf, maar ondernam zelf geen actie. De commissie oordeelde dat het opleidingscentrum in strijd met de wet handelde door de studente onvoldoende te beschermen tegen de discriminerende bejegening en onvoldoende toe te zien op een zorgvuldige klachtbehandeling door het zorgcentrum waar zij stage liep. Idem. CGB-oordeel 2005-91.
- 97 A. Wierffing, M. Strijkers & S. Hansen, *Stages in Amsterdam. Een verkenning naar knelpunten van allochtone leerlingen/studenten bij het zoeken en behouden van een stageplaats en aanbevelingen ter verbetering*, Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Amsterdam (MDA) 2006.
- 98 *Kwaliteitswet*, Stb 1998 nr. 228. De klachtenregeling is opgenomen in artikel 14 van de *Wet op het primair onderwijs (WPO)*, artikel 23 van de *Wet op de expertisecentra (WEC)* en artikel 24b van de *Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)*.
- 99 *CAO BVE 2007-2009 Collectieve arbeidsovereenkomst voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*, art. E.26 en *CAO HBO 2007-2010 Collectieve arbeidsovereenkomst voor het hoger beroepsonderwijs*, art. U.1.
- 100 *CAO Nederlandse Universiteiten 1 september 2007 tot 1 maart 2010*, art. 1.12.
- 101 S.M.A Dijkma, *JOZ/82401: Veiligheid in en om het onderwijs, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag: OCW 2009 en T. Mooij & W. de Wit, *Definities van incidenten in het onderwijs*, Nijmegen: ITS 2009.



# Hoofdstuk 4

# Arbeidsmarkt

IGOR BOOG EN GREGOR WALZ (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van wat er bekend is over rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt. Eerst wordt de vraag behandeld of, en zo ja, in hoeverre het verschil in arbeidsmarktpositie tussen verschillende etnische groepen veroorzaakt wordt door discriminatie. Vervolgens wordt onderzoek naar het selectiegedrag van werkgevers besproken: hebben leden van verschillende etnische groepen evenveel kans bij de toegang tot de arbeidsmarkt? Daarna worden onderzoek naar ervaren discriminatie en klachten over ervaren discriminatie op een rijtje gezet. Aansluitend wordt bekeken wat er bekend is over consequenties van discriminatie op de arbeidsmarkt voor het gedrag en psychisch welzijn van slachtoffers. Ten slotte is er aandacht voor ontwikkelingen in de wetgeving.

Een uitgebreidere behandeling van deze problematiek is te vinden in de Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en Art.1.<sup>102</sup>

## 4.1 VERSCHILLEN IN ARBEIDSMARKTPOSITIE

De positie van niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt is in de jaren 2006 en 2007 sterk verbeterd ten opzichte van de voorgaande jaren. Toch is het nog steeds zo dat zij minder vaak werkzaam zijn dan autochtonen, zo blijkt uit het Jaarrapport integratie 2008 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).<sup>103</sup> Niet-westerse allochtonen waren in 2007 gemiddeld 2,5 keer zo vaak werkloos als autochtonen. In 2006 ging het nog om een factor 3,5.<sup>104</sup> Deze verbetering ten opzichte van eerdere jaren werd verklaard door de positieve ontwikkeling van de conjunctuur.

Met name de positie van allochtone jongeren blijkt zeer conjunctuurgevoelig. Dit betekent aan de ene kant dat in tijden van economische groei hun situatie sneller verbetert dan de situatie van andere groepen. Aan de andere kant is deze groep in tijden van economische crisis ook kwetsbaarder.

Deze gevoeligheid voor de conjunctuur zou een gevolg kunnen zijn van het grote aandeel flexibele arbeidsrelaties onder allochtonen. In 2007 werd al gerapporteerd dat 18 procent van allochtone werknemers over een flexibel arbeidscontract beschikt, vergeleken met 8 procent van de werkzame autochtonen. Een jaar later is dit verschil opgelopen tot 21 procent van de allochtonen tegenover 9 procent van de autochtonen. Bij allochtone jongeren ligt dit percentage zelfs op 48 procent, bij autochtone jongeren is dit 28 procent.<sup>105</sup>



In het specifieke geval van een massaontslag bij een bedrijf bestaan er ook verschillen tussen allochtonen en autochtonen bij het vinden van nieuw werk. Massaontslag heeft geen individuele oorzaken en iedere werknemer kan er slachtoffer van worden. Het CBS rapporteert dat 70 procent van de ontslagen autochtone werknemers binnen een maand na het massaontslag weer werk heeft, terwijl dit slechts voor de helft van de werknemers van Marokkaanse of Turkse herkomst het geval is.<sup>106</sup>

Sinds eind 2008 neemt de werkloosheid toe, als gevolg van de economische crisis die in 2007 zijn kop opstak in de wereldwijde financiële sector. De toename van werkloosheid is onder niet-westerse allochtonen sterker dan onder autochtonen, zo blijkt uit cijfers van het CBS. De gevolgen van de economische teruggang zijn vooral groot voor niet-westerse mannen en jongeren.<sup>107</sup> Dit laatste zou verklaard kunnen worden uit de hiervoor besproken gevoeligheid voor de conjunctuur van deze groepen. Het is echter nog niet duidelijk of, en zo ja, in hoeverre de aard en omvang van de discriminatieproblematiek zijn veranderd als gevolg van de economische crisis.

Naast verschillen in werkloosheid tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen, bestaan er ook verschillen in beroepsniveau. Uit onderzoek waarin rekening wordt gehouden met kenmerken als opleiding en leeftijd, blijkt dat het beroepsniveau van Surinamers en Antillianen heel dicht in de buurt komt van dat van autochtonen, terwijl het beroepsniveau van Turken, Marokkanen en andere niet-westerse groepen lager ligt.<sup>108</sup>

Er is ook onderzoek gedaan naar verschillen in beloning. In tegenstelling tot het onderzoek naar beroepsniveau levert dit onderzoek, waarbij ook rekening wordt gehouden met kenmerken als beroepsniveau, ervaring en opleiding, geen aanwijzingen op voor onverklaarde verschillen tussen etnische groepen.<sup>109</sup> Dit wil overigens niet zeggen dat beloningsdiscriminatie niet voorkomt: zo heeft de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) enkele oordelen uitgesproken naar aanleiding van *individuele* klachten over beloningsdiscriminatie.<sup>110</sup> Maar het beschikbare onderzoek naar beloningsverschillen duidt er niet op dat beloningsdiscriminatie leidt tot een achterstelling van specifieke etnische *groepen* in Nederland.

De vraag is wat de oorzaken zijn van deze verschillen in arbeidsmarktpositie. Met behulp van analyses van kwantitatieve gegevens kan worden nagegaan hoe groot de invloed is van factoren als opleidingsniveau, geslacht of leeftijd op de geconstateerde verschillen in werkloosheid, beroepsniveau en het hebben van flexibele arbeidscontracten. Mochten deze individuele kenmerken de verschillen niet (helemaal) kunnen verklaren, dan is er mogelijk discriminatie in het spel.

In een eerder Jaarrapport integratie, van 2005, werd signaleerd dat verschillen in opleidingsniveau en leeftijd de verschillen in werkloosheid niet helemaal kunnen verklaren: in alle opleidings- en leeftijdscategorieën hadden niet-westerse allochtonen een flinke achterstand opgelopen.<sup>111</sup> Ten behoeve van de Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007 werd een uitgebreide analyse uitgevoerd, niet alleen van verschillen in werkloosheid, maar ook van verschillen in beroepsniveau en het al dan niet hebben van een vast arbeidscontract.<sup>112</sup>

In de analyse van verschillen in werkloosheid werd gekeken naar de individuele kenmerken leeftijd, opleidingsniveau, werkervaring, werkloosheidsgeschiedenis, geslacht en leeftijd van het jongste kind.<sup>113</sup> Terwijl een deel van de discrepantie inderdaad terug te voeren is op deze factoren, blijft er bij alle groepen (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en overige niet-westerse allochtonen) een onverklaarde rest bestaan.

Met name bij Marokkanen blijft een groot deel van het verschil onverklaard. Ook na rekening te houden met individuele kenmerken, is de werkloosheid onder Marokkaanse Nederlanders nog steeds 7 procentpunten hoger dan onder autochtonen (11 procent in plaats van 4 procent). Onder Turken en Antillianen bedraagt dit verschil nog ongeveer 4 procentpunten, bij Surinamers rond de 3 procentpunten. Deze onverklaarde rest kan op discriminatie duiden.<sup>114</sup><sup>115</sup> De conclusie van de analyse is dat er 'forse belemmeringen' bestaan 'voor niet-westerse allochtonen bij het vinden van werk', en dat het 'aannemelijk' is dat discriminatie daarbij een rol speelt.<sup>116</sup>

Uit de analyse van verschillen in de mate waarin men vaste of flexibele arbeidscontracten heeft, komt een vergelijkbaar beeld. Wanneer rekening wordt gehouden met variabelen als opleiding en leeftijd, blijkt nog steeds dat met name Turken en Marokkanen vaker een flexibel arbeidscontract hebben dan autochtonen. Mogelijk speelt discriminatie hier een rol.<sup>117</sup>

## 4.2 PRAKTIJKTESTEN

Een andere manier om te onderzoeken of er sprake is van discriminatie bij werving en selectie, is het uitvoeren van praktijktesten. Daarbij worden bijvoorbeeld gelijkwaardige sollicitatiebrieven en cv's aan werkgevers gestuurd, waarbij de etnische afkomst (te herkennen aan de naam of geboorteplaats van de sollicitant) verschilt. Indien deze test een bepaald aantal keer wordt uitgevoerd, en het blijkt dat leden van een bepaalde etnische groep significant minder vaak worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek dan leden van een andere etnische groep, dan is dat een zeer sterke aanwijzing voor discriminatie.

Een groot voordeel van deze onderzoeksmethode is dat direct het gedrag van de werkgever wordt gemeten. Een kanttekening hierbij is dat het alleen gaat om selectiegedrag bij het beoordelen van brieven, en niet over andere fasen in het selectieproces, zoals bijvoorbeeld het sollicitatiegesprek.

In 1995 werd een uitgebreid onderzoek met behulp van praktijktesten uitgevoerd door Bovenkerk<sup>118</sup>. Hieruit bleek dat met name lager opgeleide Marokkanen en Surinamers significant minder vaak werden uitgenodigd voor een gesprek dan autochtonen met vergelijkbare kwalificaties. In 2008 heeft het SCP een uitgebreid onderzoek naar selectiegedrag van werkgevers uitgevoerd met behulp van praktijktesten. Uit dit onderzoek bleek dat niet-westerse immigranten, en dan met name lager opgeleiden, een lagere kans hebben dan autochtone Nederlanders om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek. De verschillen tussen Marokkaanse Nederlanders, Turkse Nederlanders, Surinaamse Nederlanders en Antilliaanse Nederlanders in de relatieve kans op een uitnodiging voor een sollicitatiegesprek bleken klein te zijn.<sup>119</sup>

In 2005 publiceerden Dolfin en Van Tubergen de resultaten van een onderzoek naar het vinden van een stageplaats. Met behulp van praktijktesten werden de kansen vergeleken van fictieve Marokkaanse en autochtone stagekandidaten. De onderzoekers concludeerden dat er sprake is van discriminatie bij de toegang tot stageplaatsen. De fictieve Marokkaanse kandidaten kregen driemaal zo vaak te horen dat er nauwelijks of geen stagiairs werkzaam zijn in het bedrijf. De kans om afgewezen te worden was voor Marokkanen 1,6 maal zo hoog.<sup>120</sup>

## 4.3 ERVAREN DISCRIMINATIE

### 4.3.1 SURVEY DISCRIMINATIE-ERVARINGEN 2009

In de voor deze monitor uitgevoerde survey Discriminatie-ervaringen 2009 is gevraagd naar persoonlijke, concrete ervaringen met discriminatie in het afgelopen jaar. De resultaten worden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen.

Opvallend is dat het aantal respondenten dat aangeeft discriminatie te hebben ervaren op de arbeidsmarkt is afgenomen sinds de survey in 2005. Onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen is het percentage afgewezen werkzoekenden significant gedaald van 83 procent in 2005 naar 71 procent in 2009. Er is daarnaast sprake van een significante daling van het percentage werkzoekenden dat discriminatie vermoedt bij de sollicitatie. Onder Marokkanen is dat percentage echter nog steeds hoog: meer dan de helft van de afgewezen sollicitanten van Marokkaanse afkomst denkt dat discriminatie een rol heeft gespeeld en een op de vijf is daarvan overtuigd.

Ook het percentage respondenten dat discriminatie op het werk ervaart, is ten opzichte van het eerdere onderzoek uit 2005 significant afgenomen onder Turkse, Surinaamse en Antilliaanse werkzame personen. Alleen onder Marokkanen is het percentage dat discriminatie op het werk ervaart stabiel gebleven: 23 procent. Ruim de helft van de allochtonen die discriminatie hebben ervaren, geeft aan dat zij zich door collega's gediscrimineerd voelen. Maar ook leidinggevenden worden vaak genoemd als veroorzaker, in 40 procent van de gevallen.

### 4.3.2 GEREGISTREERDE KLACHTEN OVER DISCRIMINATIE

Klachten over discriminatie kunnen worden ingediend bij de politie, antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), maar ook bij de werkgever.<sup>121</sup>

#### *Klachten bij ADV's*

Uit Tabel 4.1 is af te leiden dat in de periode 2004 t/m 2008<sup>122</sup> jaarlijks gemiddeld 470 klachten<sup>123</sup> over arbeidsmarktdiscriminatie op de gronden ras, godsdienst en/of nationaliteit werden ingediend bij de ADV's, wat neerkomt op ongeveer 9 procent van alle ingediende klachten bij ADV's. De meeste klachten betreffen de grond ras (80 procent). Klachten met betrekking tot de gronden godsdienst (16 procent) en nationaliteit (5 procent) komen minder vaak voor.

**TABEL 4.1** Klachten over ervaren discriminatie op de arbeidsmarkt, ingediend bij ADV's (absolute aantallen en percentages) 2004 t/m 2008

	AANTAL	%
Discriminatie op grond van ras/afkomst/huidskleur	1.888	80%
Discriminatie op grond van nationaliteit	109	5%
Discriminatie op grond van godsdienst	383	16%
Totaal	2.362	100%

*Bron: Kerncijfers 2005 t/m 2008, Art.1. Deze tabel is samengesteld ten behoeve van de Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt van het SCP en Art.1. Nota bene: in voornoemde monitor wordt een afgeleide van deze tabel gebruikt, namelijk de tabel met gegevens over klachtindieners van niet-westerse afkomst. In onderhavige monitor worden alle klachten genoemd, ongeacht de afkomst van de klachtindiener.*

De meeste klachten gaan over ervaren discriminatie op de werkvloer (39 procent). Het gaat daarbij met name om belediging of ongelijke behandeling door collega's, leidinggevenden of klanten. In veel van deze gevallen is het lastig om de discriminatie-ervaring te scheiden van een eventueel arbeidsconflict dat niet voortkomt uit discriminatie. Uit de klachtendossiers van de ADV's blijkt dat het voor een werknemer belangrijk is om bij discriminatie-ervaringen steun te krijgen van de leidinggevende.

In 27 procent van de klachten gaat het om ervaren discriminatie bij werving en selectie. Klachten over arbeidsmarktdiscriminatie op grond van godsdienst spelen vaker bij werving en selectie dan bij andere domeinen van de arbeidsmarkt. Het gaat dan vooral om moslims die zich gediscrimineerd voelen vanwege hun hoofddoek. In 11 procent van de klachten gaat het om uitstroom of ontslagdreiging.

Hoeveel discriminatieklachten ADV's ontvingen met betrekking tot stages is lastig te achterhalen, omdat deze onder de categorie arbeid worden geschaard. Ten behoeve van de Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007 werd een analyse gemaakt van de arbeidsmarktgerelateerde klachten die ADV's tussen 2004 en 2006 ontvingen. De dossiers over het zoeken naar een stageplaats bleken allen betrekking te hebben op afwijzingen vanwege het dragen van een hoofddoek. De wederpartij deed hierbij vaak een beroep op representativiteit.<sup>124</sup>

#### **Oordelen van de CGB**

In Tabel 4.2 is te zien dat de CGB in de periode 2005 t/m 2008<sup>125</sup> oordelen heeft uitgesproken over 167 verzoeken die betrekking hadden op ervaren arbeidsmarktdiscriminatie op grond van ras, godsdienst en/of nationaliteit.<sup>126</sup> In 85 van deze zaken speelde alleen de grond ras een rol, in 23 van de zaken speelde naast de grond ras ook de grond godsdienst en/of nationaliteit een rol.

**TABEL 4.2** Verzoeken bij de CGB op het terrein van de arbeid die zijn uitgemond in een oordeel. Gronden ras, godsdienst, nationaliteit of een combinatie van gronden, naar afkomst verzoeker, 2005-2008

	NEDERLANDS OF WESTERSE MIGRANT	NIET WESTERSE MIGRANT	AFKOMST NIET GEREGISTREERD <sup>1</sup>	TOTAAL
Alleen grond ras	10	71	4	85
Alleen grond godsdienst	26	10	18	54
Alleen grond nationaliteit	4	0	1	5
Combinatie van boven- genoemde gronden	8	12	3	23
Totaal	48	93	26	167

<sup>1</sup>Op basis van de oordeelteksten kan aangenomen worden dat een groot deel van deze verzoeken godsdienstuitingen van moslims van niet-westerse afkomst betreft.

*Bron: Commissie Gelijke Behandeling. Deze tabel is samengesteld ten behoeve van de Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt van het SCP en Art.1*

Het domein van de arbeidsmarkt waar de meeste zaken speelden is werving en selectie (58 van de 167 zaken). In 28 van de zaken ging het om beëindiging van de arbeidsrelatie. De zaken over stages die werden voorgelegd aan de CGB betroffen net als bij de ADV-klachten in veel gevallen afwijzing voor een publieksfunctie vanwege het dragen van een hoofddoek.<sup>127</sup>

Uit alle oordelen over zaken met betrekking tot afwijzing vanwege het dragen van een hoofddoek en waarbij de werkgever een beroep doet op representativiteit, blijkt dat de werkgever vaak niet in staat is om aan te tonen dat de eisen die ten grondslag liggen aan het beroep op representativiteit legitiem, noodzakelijk en geschikt zijn.<sup>128</sup>

### ***Aangiftes bij politie en justitie***

Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) brengt jaarlijks een rapportage uit over de instroom en afdoening van discriminatiezaken bij en door het OM. In Tabel 4.3 is te zien dat vanaf 2005 bij de parketten gemiddeld acht discriminatiefeiten per jaar binnenkwamen die plaats hadden gevonden op het werk, ongeveer 4 procent van het totaal aantal discriminatiezaken.<sup>129</sup> Het ging hierbij vrijwel uitsluitend om discriminatie op grond van ras of godsdienst.<sup>130</sup> Het is niet bekend hoe deze zaken zijn afgedaan.



TABEL 4.3 Discriminatiefeiten<sup>1</sup> die bij de arrondissementsparketten zijn ingestroomd 2005 t/m 2008<sup>2</sup>

	2005	2006	2007	2008
<b>ANTISEMITISME<sup>3</sup></b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	65	108	50	49
Aantal feiten met betrekking tot werk	0	4	1	2
<b>RAS</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	128	179	173	201
Aantal feiten met betrekking tot werk	5	2	12	10
<b>ISLAM</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	16	18	19	22
Aantal feiten met betrekking tot werk	1	1	0	0

<sup>1</sup>I.e. een feit dat is ingeschreven op artikel 137c t/m g of 429quater Sr.

<sup>2</sup>Het LECD-OM heeft een aantal categorieën uit de Discriminatie Registratie Code (DRC) met elkaar gematcht. Op basis daarvan zijn de aantallen tot stand gekomen. Aangezien het gaat om geringe aantallen, dient men deze gegevens met voorzichtigheid te interpreteren.

<sup>3</sup>De cijfers voor de verschillende gronden dienen niet bij elkaar opgeteld te worden; dit kan namelijk tot een vertekening leiden van het totaal aantal discriminatiefeiten, aangezien voor één discriminatiefeit meerdere discriminatiegronden kunnen worden geregistreerd.

Bron: *Cijfers in Beeld 2005 t/m 2008, LECD-OM*

Sinds januari 2008 worden aangiftes die een discriminatoire achtergrond hebben door de politie apart geregistreerd. Uit het eerste jaarverslag Criminaliteitsbeeld discriminatie blijkt dat in 2008 in 17 procent (382 van de 2240) van de geregistreerde discriminatiegevallen het slachtoffer tijdens zijn of haar werk met discriminatie geconfronteerd werd. In 7 procent van de gevallen discrimineerde de dader tijdens de uitoefening van zijn of haar beroep. Deze gevallen zijn niet uitgesplitst naar discriminatiegrond; wel blijkt dat meer dan de helft van alle geregistreerde discriminatiegevallen betrekking had op de gronden ras, nationaliteit of godsdienst.<sup>131</sup>

Bij de geregistreerde klachten over discriminatie (bij ADV's, CGB, politie en OM) zijn in de onderzochte periode geen significante stijgingen of dalingen te constateren.

#### 4.4 MOGELIJKE GEVOLGEN VOOR HET GEDRAG

Dat discriminatie op de arbeidsmarkt gevolgen kan hebben voor iemands loopbaan en ontwikkeling ligt voor de hand. Het kan daarnaast ook directe invloed hebben op het gedrag van het slachtoffer van (ervaren) discriminatie. De Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007 zet een aantal reacties van allochtonen die zich gediscrimineerd voelden op een rij.<sup>132</sup>

Met betrekking tot discriminatie in de sollicitatiefase werd geconstateerd dat mensen proberen mogelijke discriminatie uit de weg te gaan. Wanneer bepaalde sectoren of bedrijven bekendstaan als intolerant of discriminerend, zijn allochtone werkzoekenden minder geneigd om bij deze bedrijven te solliciteren. Zo solliciteren sommige allochtone Nederlanders bij voorkeur bij multinationals in plaats van bij Nederlandse bedrijven, en zijn anderen eerder geneigd hun eigen zaak te beginnen.<sup>133</sup> Schriemer en Kasmi vonden in hun onderzoek dat hoofdzoekdragende vrouwen vaak bij een werkgever informeren of hun hoofdzoek een obstakel vormt voor een mogelijke aanstelling, voorafgaand aan hun sollicitatie.<sup>134</sup> Kortom: als gevolg van ervaren discriminatie of in anticipatie op discriminatie beperken sommige allochtone Nederlanders hun keuze aan potentiële werkgevers.

Behalve het vermijden van bepaalde werkgevers passen allochtone werkzoekenden ook hun cv of sollicitatiebrief aan om mogelijke discriminatie te voorkomen. Zo vertellen respondenten in onderzoek van het SCP dat zij in hun cv geen geboorteland vermelden en geen foto opsturen. Anderen voeren zelfs hun eigen praktijktest uit wanneer zij discriminatie vermoeden en geven een andere, Nederlands klinkende naam op. Sommigen verlagen hun ambitieniveau, omdat ze niet meer verwachten op hun eigenlijke niveau werk te vinden.<sup>135</sup>

Ook op het werk zelf proberen sommigen discriminatie te voorkomen. Dit doen zij door zich dubbel in te spannen om te laten zien dat zij niet aan de negatieve stereotypes voldoen, of zij proberen hun 'cultuur' of religie thuis te laten door bijvoorbeeld hun hoofdzoek af te nemen.<sup>136</sup> Dit soort aanpassingsgedrag stuut echter ook op weerstand. Sommigen gaan de confrontatie juist aan wanneer ze zich gediscrimineerd voelen door bijvoorbeeld een klacht in te dienen bij de werkgever of bij een externe instantie. Bij sommigen speelt echter angst voor victimisatie, die het aangaan van de confrontatie moeilijk maakt.<sup>137</sup>

Naast directe gedragsconsequenties kan discriminatie ook psychologische gevolgen hebben. Verbanden tussen ervaringen met discriminatie en attitudes zijn echter zeer moeilijk aan te tonen en er is voorzichtigheid geboden bij het leggen van dergelijke verbanden.

Stroebe heeft in haar proefschrift door middel van experimenteel onderzoek gekeken naar de gevolgen van discriminatie op de arbeidsmarkt op het psychische welzijn van de slachtoffers.<sup>138</sup> De experimenten lieten zien dat het herkennen van discriminatie in sommige gevallen een zelfbeschermend effect kan hebben. Door een afwijzing toe te schrijven aan discriminatie hoeven slachtoffers de schuld niet bij zichzelf te leggen. Dit betekent echter ook dat subtiele discriminatie die door het slachtoffer niet als zodanig herkend wordt, een uitermate negatief effect kan hebben op het zelfbeeld, omdat de reden voor het falen dan wel bij de persoon zelf gezocht moet worden.<sup>139</sup>

In elk geval werkt de zelfbescherming alleen in situaties waar discriminatie als incidenteel wordt gezien. Wanneer de discriminatie als structureel en aanhoudend wordt ervaren, is dit schadelijk voor het welzijn van de persoon. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat structurele discriminatie ook negatieve implicaties voor toekomstige sollicitaties heeft.

Stroebe vond namelijk ook bevestiging voor de aanname dat ervaren structurele discriminatie de basisbehoefte van mensen schaadt om de wereld als eerlijk te zien. Wanneer iemand structureel en langdurig tegen discriminatie-ervaringen aanloopt, kan dit een positief wereldbeeld bedreigen en mensen er aanleiding toe geven zich terug te trekken uit de samenleving.<sup>140 141</sup>

### 4.5 ONTWIKKELINGEN IN WET- EN REGELGEVING

Rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt is wettelijk verboden. In het Wetboek van Strafrecht wordt discriminatie in beroeps- en werkverband in twee artikelen strafbaar gesteld (artikel 137g en artikel 429quater). De gelijkebehandelingswetgeving verbiedt onderscheid op grond van onder andere ras (artikel 5 Algemene wet gelijke behandeling). In het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:611) wordt de werkgever verantwoordelijk gesteld voor een discriminatievrije werkplaats.

Een belangrijke recente ontwikkeling in de wet- en regelgeving is de opname van discriminatie in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). De Arbowet verplichtte werkgevers al langer om beleid te voeren tegen seksuele intimidatie, agressie en geweld. Op 30 juni 2009 stemde de Tweede Kamer in met een wijziging waardoor discriminatie nu ook in de bepaling is opgenomen. Hierbij werd erkend dat discriminatie psychosociale problemen kan veroorzaken en derhalve door de werkgever voorkomen moet worden. In de praktijk betekent dit dat de arbeidinspectie nu kan optreden tegen bedrijven die geen beleid voeren tegen discriminatie. In gevallen waar discriminatie structureel voorkomt, kan een boete worden opgelegd.

## 4.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van wat er bekend is over rassendiscriminatie op de arbeidsmarkt. Een aantal aandachtspunten:

- Niet-westerse allochtonen hebben een grotere kans op werkloosheid dan autochtonen, en hebben vaker een tijdelijk of flexibel arbeidscontract.
- Als gevolg van de economische crisis is de toename van werkloosheid onder niet-westerse allochtonen sterker dan onder autochtonen. Het is nog niet duidelijk of, en zo ja, in hoeverre de aard en omvang van de discriminatieproblematiek is veranderd als gevolg van de economische crisis.
- Uitkomsten van kwantitatieve analyses van arbeidsmarktpositie maken het aannemelijk dat discriminatie een oorzaak is van de hogere werkloosheid en de kleinere kans op een vast arbeidscontract onder niet-westerse allochtonen. Er bestaan geen aanwijzingen dat verschillen in beroepsniveau of beloning tot achterstand leiden van etnische groepen (wat niet wil zeggen dat er geen sprake is van individuele gevallen waarin ongeoorloofd onderscheid wordt gemaakt bij promotie of beloning).
- Uit onderzoek met behulp van praktijktesten is gebleken dat het selectiegedrag van werkgevers een rol speelt bij de grotere werkloosheid van niet-westerse allochtonen, wat een sterke aanwijzing is voor discriminatie.
- Onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen daalde het percentage afgewezen werkzoekenden significant van 83 procent in 2005 naar 71 procent in 2009. Bovendien is er ten opzichte van 2005 sprake van een significante daling van het percentage respondenten dat bij het solliciteren discriminatie vermoedt op grond van huidskleur, geloof of land van herkomst.
- Ook het percentage dat discriminatie op het werk ervaart, is ten opzichte van het onderzoek in 2005 significant afgenomen onder Turkse, Surinaamse en Antilliaanse werkzame personen. Alleen onder Marokkanen is het percentage dat discriminatie op het werk ervaart stabiel gebleven.

102 Zie I. Andriessen e.a., *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*, Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Art.1 2007; E. Nievers e.a., *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt*, Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Art.1 2010.

103 K. Oudhof, R. van der Vliet & B. Hermans (red.), *Jaarrapport integratie 2008*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2008.

104 J. Dagevos & M. Gijsberts (red.), *Jaarrapport integratie 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2007.

105 Oudhof, Van der Vliet & Hermans 2008, p. 94.

106 Idem.

107 L. Kösters, 'Werkloosheid raakt ook allochtonen hard', *CBS Webmagazine*, 17 november 2009, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2009.

108 Een overzicht van beschikbaar onderzoek is te vinden in Andriessen e.a. 2007.

109 Idem.

110 Zie bijvoorbeeld CGB-oordelen 2005-61, 2005-132, 2005-189, 2006-71, 2006-94, 2006-99, 2006-160, 2006-176 en 2008-127.

111 J. Dagevos & H. Bierings, 'Arbeid en inkomen', in: *Jaarrapport Integratie 2005*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)/Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 2005.

- 112 I. Andriessen & J. Dagevos, 'Discriminatie op de arbeidsmarkt: kwantitatieve analyses', in: Andriessen e.a. 2007.
- 113 Idem., p. 107.
- 114 Bij de overige niet-westerse allochtonen wordt, net als bij Marokkanen, een onverklaard verschil van rond de 7 procentpunten vastgesteld. Omdat het hierbij echter vaak om vluchtelingen gaat, heeft deze groep te maken met specifieke problemen zoals taalachterstand, buitenlandse diploma's en psychische problemen als gevolg van hun migratiegeschiedenis. Deze factoren zijn in de analyse niet meegenomen, waardoor het verschil niet duidelijk toegeschreven kan worden aan discriminatie. In: Idem., p. 108.
- 115 Om ongemeten kenmerken, zoals sociaal-culturele factoren of Nederlandse opleidingen in de analyse op te nemen, werd ook specifiek gekeken naar tweede generatie allochtonen. Dit in het besef dat de tweede generatie in Nederland is geboren, een netwerk in Nederland heeft opgebouwd, Nederlandse opleidingen heeft gevolgd en in Nederland werkervaring heeft opgebouwd. Opnieuw bleef er een onverklaarde rest over die op discriminatie kan duiden. Dit was weer bijzonder sterk aanwezig bij de tweede generatie Marokkanen. Tweede generatie Antillianen hebben echter bijna dezelfde kansen op werkloosheid als autochtonen. In: Idem. p. 109.
- 116 Idem., p. 137.
- 117 Idem. p. 111-114.
- 118 F. Bovenkerk, M.J.I. Gras & D. Ramsোধ, 'Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands', *International Migration Paper, 1995-4*, Geneva: International Labor Organization.
- 119 I. Andriessen e.a., *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet-westerse migranten via praktijktests*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2010. Tussen 1995 en 2008 is een aantal praktijktests van beperkte omvang uitgevoerd. Een bespreking is te vinden in Andriessen e.a. 2007, p. 59-64.
- 120 M. Dolfin & F. van Tubergen. 'Besaïdi of Veenstra? Een experimenteel onderzoek naar discriminatie van Marokkanen in Nederland', *Sociologie* (1) 2005, nr 4, p. 407-422.
- 121 Zie Hoofdstuk 1 Inleiding voor een toelichting op klachtenregistraties en meldgedrag.
- 122 Hier wordt verslag gedaan van de periode 2004 t/m 2008, analoog aan de rapportage in de *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt* van het Sociaal en Cultureel Planbureau en Art.1.
- 123 Nota bene: in onderhavige monitor worden cijfers genoemd over klachten van alle klachtindiensers, ongeacht afkomst. In de *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt* van het Sociaal en Cultureel Planbureau en Art.1 worden alleen gegevens besproken over klachten van niet-westerse allochtonen.
- 124 Andriessen e.a. 2007, p. 187.
- 125 Hier wordt verslag gedaan van de periode 2005 t/m 2008, analoog aan de rapportage in de *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt* van het Sociaal en Cultureel Planbureau en Art.1. De Commissie Gelijke Behandeling houdt sinds enkele jaren gedetailleerde statistieken over de oordelen bij. Daarbij worden bij de telling van de oordelen de verzoeken als uitgangspunt genomen: indien vijf verzoeken tot één oordeel leiden, worden vijf oordelen geteld. De gedetailleerde statistieken voor de jaren voor 2005 zijn nog niet beschikbaar.
- 126 Niet alle verzoeken monden uit in een oordeel. Er zijn ook verzoeken die worden afgedaan met mediation of andere methoden. Over deze laatste verzoeken is minder informatie beschikbaar. Zie de website [www.cgb.nl](http://www.cgb.nl) (met name de jaarverslagen) voor meer informatie.
- 127 Zie bijvoorbeeld CGB-oordelen 2005-53, 2005-91, 2006-70, 2006-144, 2007-104, 2007-153, 2008-7, 2008-14, 2008-121, 2008-128, 2008-153 en 2008-154.
- 128 Zie ook: Andriessen e.a. 2007.
- 129 LECD-OM definieert een discriminatiefeit als 'een feit dat is ingeschreven op artikel 137c tot en met 137g Sr of 429quater Sr.'. Zie *Cijfers in beeld. Discriminatiecijfers 2008*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) 2009.
- 130 *Cijfers in beeld. Discriminatiecijfers 2005 t/m 2007*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) 2006 t/m 2008.
- 131 F. Tas & W. de Wit, *POLDIS 2008. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009.
- 132 E. Nievers, 'Ervaren discriminatie en gedragsconsequenties', in: Andriessen 2007, p. 163-169.
- 133 Idem., p. 167.

- 134 R. Schriemer & S. Kasmi, *Gevalen en gevoelens van discriminatie onder de Marokkaanse Rotterdammers. Impressie van een voorlichtingsronde onder de Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam*, Rotterdam: Radar/Smor 2007, p. 44.
- 135 E. Nievers, 'Ervaren discriminatie en gedragsconsequenties', in: Andriessen 2007, p. 168.
- 136 Idem. p. 165.
- 137 Idem. p. 169.
- 138 K. Stroebe, *Is this about me? Responding to subtle discrimination beyond an individual versus group perspective*, Leiden: Universiteit van Leiden 2009.
- 139 Idem., p. 161.
- 140 Idem., p. 164.
- 141 Bij dit onderzoek moet de kanttekening gezet worden dat in de meeste experimenten van Stroebe vrouwen, niet allochtonen, het onderwerp van discussie waren. De vraag is in hoeverre de ervaring van rassendiscriminatie afwijkt (en afwijkende gevolgen heeft) van de ervaring van discriminatie op grond van geslacht.

# Hoofdstuk 5

## Huisvesting en woonomgeving

GREGOR WALZ (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1) EN JAN KIK  
(ADV BUREAU DISCRIMINATIEZAKEN HOLLANDS MIDDEN EN HAAGLANDEN)

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de gegevens die beschikbaar zijn over ervaren discriminatie op het terrein van huisvesting en de woonomgeving. Hierbij is enerzijds aandacht voor de toegang tot huisvesting en anderzijds voor discriminatierelateerde conflicten in de buurt of wijk. Ten eerste worden mogelijke aanwijzingen voor discriminatie bij de toegang tot huisvesting in kaart gebracht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen toegang tot de sociale verhuur en toegang tot koopwoningen. Ook wordt ingegaan op de vraag of discriminatie een van de oorzaken is van de achterstandspositie waarin allochtonen verkeren als het gaat om huisvesting. Beschikbaar onderzoek en klachten over discriminatie op het gebied van huisvesting zijn geïnventariseerd om deze vraag te beantwoorden. Vervolgens wordt ingegaan op discriminatie die wordt ervaren in de buurt of wijk. Ook hier zijn relevante literatuur en geregistreerde klachten bestudeerd om inzicht te verschaffen in aard en omvang van deze problematiek. In het derde deel van dit hoofdstuk worden de wet- en regelgeving met betrekking tot discriminatie in de woonomgeving in kaart gebracht.

### 5.1 HUISVESTING

#### 5.1.1 GEREГИСТРЕERDE KLACHTEN OVER DISCRIMINATIE

Klachten over discriminatie op het terrein van huisvesting kunnen worden ingediend bij de anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) en bij de Commissie Gelijke Behandeling (CGB).<sup>142</sup>

#### *Klachten bij ADV's*

Het aantal discriminatieklachten over huisvesting dat ADV's ontvingen in de periode 2005 t/m 2008 bedroeg 360 (zie Tabel 5.1). Gemiddeld waren er jaarlijks 90 klachten. In 2008 is het aantal klachten op dit terrein gestegen ten opzichte van de jaren ervoor. De ADV's registreerden in 2008 in totaal 53 klachten over discriminatie op grond van ras, nationaliteit, antisemitisme en godsdienst met betrekking tot huisvesting.<sup>143</sup>



**TABEL 5.1** Klachten ingediend bij ADV's (absolute aantallen en percentages) 2005 t/m 2008

	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal klachten (alle gronden)	4.433	4.334	4.247	4.808
Klachten over discriminatie op het terrein huisvesting	91 (2,1%)	82 (1,9%)	80 (1,9%)	107 (2,2%)
Klachten over discriminatie op het terrein huisvesting op de gronden ras, godsdienst, antisemitisme en nationaliteit <sup>1</sup>				53 (1,1%)
Klachten over discriminatie op het terrein buurt/wijk	578 (13%)	552 (12,7%)	416 (9,8%)	616 (12,8%)
Klachten over discriminatie op het terrein buurt/wijk op de gronden ras, godsdienst, antisemitisme en nationaliteit				497 (10,3%)
Klachten over discriminatie op het terrein openbare ruimte/publiek domein <sup>2</sup>			193 (4,5%)	370 (7,7%)
Klachten over discriminatie op het terrein openbare ruimte/publiek domein op de gronden ras, godsdienst, antisemitisme en nationaliteit <sup>1</sup>				293 (6,1%)

<sup>1</sup>Voor 2005, 2006 en 2007 kan deze uitsplitsing naar gronden niet gemaakt worden.

<sup>2</sup>Sinds 2007 is de categorie 'openbare ruimte/publiek domein' opgenomen in de registratie.

Bron: Kerncijfers 2005 t/m 2008, Art.1

### Oordelen van de CGB

Uit de oordelenbundels van de CGB blijkt dat de commissie in de periode 2005 t/m 2008 uitspraak deed in acht zaken op de gronden ras, nationaliteit en godsdienst die te maken hadden met toegang tot huisvesting (waaronder hypotheekverstrekking) of ongelijke behandeling van huurders door een woningcorporatie of particuliere verhuurder.<sup>144</sup>

### 5.1.2 HUURSECTOR

In 2006 is een promotieonderzoek gepubliceerd naar de geschiedenis van huisvesting van immigranten in Nederland. Hieruit blijkt dat het zogenoemde aanbodmodel in de sociale huursector discriminatie in de toegang tot woonruimte lijkt te voorkomen. In dit model worden vrijkomende woningen gepresenteerd in een woonkrant of op internet, en woningen worden toegewezen op grond van transparante criteria. Dit in tegenstelling tot het distributiemodel dat tot in de jaren negentig in gebruik was. Dit model gaf woningcorporaties de ruimte om zelf te bepalen wie in aanmerking kwam voor welke woning. Hierbij hanteerden woningcorporaties weinig transparante criteria die ruimte boden voor ongeoorloofde ongelijke behandeling op grond van ras.<sup>145</sup>



Twijfels bestaan of het woonduurcriterium dat in het aanbodmodel gehanteerd wordt bij het toewijzen van woningen leidt tot discriminatie van etnische minderheden. Het woonduurcriterium, dat uitgaat van de tijd dat men ingeschreven staat op het huidige adres, dient om de doorstroom op de sociale huurwoningmarkt te bevorderen. Zoals in de Monitor rassendiscriminatie 2005 ook al werd benoemd, kan dit criterium echter nadelig uitpakken voor etnische minderheden. Dat geldt vooral voor eerste generatie-migranten die nog niet lang in Nederland woonachtig zijn. Daarnaast kan het criterium negatief uitwerken door familiepatronen onder etnische minderheden, waar kinderen pas op latere leeftijd zelfstandig gaan wonen en daardoor minder snel een wooncarrière opbouwen.<sup>146</sup> Het woonduurcriterium zou zodoende kunnen leiden tot indirecte discriminatie.

In een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar de woonpositie van niet-westerse allochtonen blijkt dat onder allochtonen over het algemeen de mening heerst dat het aanbodmodel transparant en eerlijk werkt.<sup>147</sup> Toch zijn er signalen dat gevoelens van achterstelling onder bepaalde groepen wel bestaan. Zo kwam uit onderzoek onder Marokkaanse Rotterdamers naar voren dat de ondervraagden vermoedden dat de woningcorporaties discrimineren bij de woningtoewijzing, dat vrijkomende woningen niet consequent in de woonkrant terechtkomen, of dat vernieuwingen en verbeteringen van woningen niet consequent worden toegepast.<sup>148</sup>

In het eerder genoemde onderzoek van het SCP noemden respondenten enkele gevallen van discriminatie in de particuliere huursector, waarbij woningverhuurders hun op etniciteit gebaseerde voorkeur openlijk uitspraken.<sup>149</sup>

### 5.1.3 KOOPSECTOR

De CGB heeft in 2006 onderzoek verricht naar de wijze waarop hypothecair financiers onderscheid maken bij het toekennen van een hypotheek.<sup>150</sup> Hierbij gaat het onder meer om gevallen waarbij banken en andere hypotheekverstrekkers het al dan niet verstrekken van een hypotheek afhankelijk maken van de locatie van het huis. Als een gebied waar dit soort beleid wordt gevoerd voornamelijk door etnische minderheden wordt bewoond, kan er sprake zijn van indirecte discriminatie op grond van ras.<sup>151</sup> Een dergelijk beleid wordt ook wel *redlining* genoemd.

De CGB stelde vast dat vier van de negen onderzochte financiers postcodebeleid voerden. In bepaalde wijken in Utrecht, Den Haag, Amsterdam en Rotterdam werden geen hypotheekverstrekkingen of werden andere, strengere voorwaarden toegepast dan in andere wijken. Ook al mogen financiers maatregelen nemen om hun eigen risico's te beperken, de praktijk van postcodebeleid is volgens de CGB niet noodzakelijk en niet te rechtvaardigen. Meer gerichte instrumenten die de kredietwaardigheid van de aanvrager onderzoeken zijn beschikbaar.<sup>152</sup>

In hetzelfde onderzoek werd ook opgemerkt dat houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bij zeven van de negen onderzochte financiers geen hypotheek konden krijgen. De CGB stelde dat voor deze groep het stellen van extra voorwaarden wel gerechtvaardigd zou kunnen zijn, maar keurt het categorisch afwijzen door de financiers af.<sup>153</sup> Op basis van het onderzoek naar risicoselectie op basis van postcode en verblijfstatus heeft de CGB twee adviezen uitgebracht aan de hypotheeksector.<sup>154</sup>

Postcodediscriminatie beperkt de mogelijkheid voor allochtonen om huizen te kopen. Daarnaast worden ook huiseigenaren in probleemgebieden erdoor getroffen. Zij kunnen moeilijk kopers voor hun huizen vinden, wat weer averechts kan uitwerken voor hun wooncarrière. Onderzoek toont aan dat *redlining* een stigmatiserend effect kan hebben op een buurt en haar bewoners. Het kan positieve ontwikkelingen in probleemgebieden tegenwerken en een negatief effect hebben op de positie van etnische minderheden op de woningmarkt.<sup>155</sup>

#### 5.1.4 WOONACHTERSTAND EN DISCRIMINATIE

Ook al is er een opwaartse trend in de woonpositie van etnische minderheden, uit het hierboven genoemde onderzoek van het SCP komt naar voren dat allochtonen nog altijd in een achterstandspositie verkeren als het gaat om huisvesting en de omgeving waarin ze wonen.<sup>156</sup> Van allochtonen woont 14 tot 30 procent (afhankelijk van het land van herkomst) in koophuizen, terwijl dit percentage voor autochtone Nederlanders rond de 60 procent ligt.<sup>157</sup> Ook wonen allochtonen minder vaak in eengezinshuizen en verhuizen ze vaker dan autochtonen.<sup>158</sup>

De woonvoorkeuren van allochtonen blijken grotendeels overeen te komen met woonvoorkeuren van autochtonen. Zij hebben dezelfde woonwensen als autochtone Nederlanders, zoals een groot huis in een goede buurt. Uit onderzoek naar de tevredenheid met de woonsituatie blijkt een significant verschil: 92 procent van de autochtonen geeft aan (zeer) tevreden met de eigen woning te zijn, vergeleken met 72 procent van de allochtonen.<sup>160</sup> Onderzoek naar interventies voor integratie wees uit dat mensen klagen over de leefbaarheid en de kwaliteit van woningen in 'zwarte' wijken.<sup>161</sup>

Naast de geschiedenis van huisvesting en woningtoewijzing van immigranten,<sup>162</sup> spelen sociaal-economische factoren een rol in het verklaren van de woonachterstand van etnische minderheden. Allochtone groepen hebben gemiddeld lagere inkomens en wonen als gevolg daarvan in buurten met goedkopere woningen. Deze sociaal-economische verklaring heeft echter maar op een deel van de verschillen in de woonsituatie betrekking.<sup>163</sup> Ook de afwijkende ruimtelijke spreiding van niet-westerse allochtonen vormt een deel van de verklaring van de verschillen in positie op de woningmarkt tussen autochtonen en allochtonen. Niet-westerse allochtonen zijn namelijk geconcentreerd in de grote steden, waar de woningvoorraad afwijkt. Zo kan het gegeven dat allochtonen minder vaak in een eengezinswoning wonen dan autochtonen bijvoorbeeld voor een deel verklaard worden door het beperkte aanbod aan eengezinswoningen in gebieden waar allochtonen wonen.<sup>164</sup>

Het is niet bekend of en in hoeverre discriminatie een oorzaak is van de relatief ongunstige woonpositie van minderheden. Onder etnische minderheden bestaat wel het gevoel een informatieachterstand te hebben ten opzichte van autochtone Nederlanders.<sup>165</sup>

Etnische segregatie blijkt steeds meer toe te nemen in Nederland.<sup>166</sup> Een resultaat van het eerder genoemde onderzoek van het SCP lijkt erop te wijzen dat voor allochtonen de nabijheid van familie- en vriendennetwerken van groter belang is dan voor autochtonen. Ook het bestaan van etnische voorzieningen in een wijk, zoals winkels en in mindere mate de moskee, maken dat allochtonen minder snel zullen verhuizen naar een andere wijk.<sup>167</sup> Er blijkt een zekere terughoudendheid onder allochtonen om naar een wijk met meer autochtone Nederlanders te verhuizen. Een conclusie van een onderzoek onder allochtone 'sociale stijgers' is dat een defensieve houding van etnische minderheden ten opzichte van de autochtone meerderheid gevoed wordt door verhalen over racisme en uitsluiting. Ook al ervaren de geïnterviewde allochtone Nederlanders de 'verkleuring' van hun buurten weliswaar zelf als een probleem, de stap tot verhuizing naar een 'betere' buurt wordt bemoeilijkt door hun angst voor vijandigheid jegens immigranten en de islam onder autochtonen in een dergelijke buurt.<sup>168</sup>

Een onderzoek van het SCP naar het hedendaagse dorpsleven toont dat allochtonen zich op het platteland, waar veel autochtone Nederlanders wonen, minder veilig en gelukkig voelen door het gebrek aan een 'eigen groep'.<sup>169</sup> Uit ander onderzoek blijkt dat allochtonen zich in meer gemengde buurten ook prettiger voelen dan in minder gemengde buurten.<sup>170</sup>

In de afgelopen decennia is beleid ontwikkeld om etnische segregatie tegen te gaan.<sup>171</sup> Spreidingsbeleid waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen specifieke doelgroepen bij woonruimteverdeling kunnen echter discriminerende gevolgen hebben. Een voorbeeld is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (ook wel Rotterdamwet genoemd) die het mogelijk maakt voor gemeenten om in probleemwijken extra eisen te stellen aan woningzoekenden, waaronder inkomenseisen.<sup>172</sup> In haar advies over dit huisvestingsbeleid oordeelde de CGB dat de Rotterdamwet leidt tot indirect onderscheid op grond van ras.<sup>173</sup> Aangezien bepaalde groepen zijn oververtegenwoordigd in lagere inkomensgroepen, worden etnische minderheden in onevenredige mate getroffen door de gestelde inkomenseis.<sup>174</sup> Volgens de CGB is niet aan te tonen dat het spreidingsbeleid de enige effectieve manier is om het doel van een diverse bevolkingsstelling van een buurt te bereiken.<sup>175</sup>

## 5.2 WOONOMGEVING

### 5.2.1 SURVEY DISCRIMINATIE-ERVARINGEN 2009

In de voor deze monitor uitgevoerde survey Discriminatie-ervaringen 2009 is gevraagd naar persoonlijke concrete ervaringen met discriminatie in het afgelopen jaar. De resultaten worden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen (zie Tabel 2.9).

Uit de survey blijkt dat een op de vijf allochtonen in Nederland in de twaalf maanden voorafgaand aan de onderzoeksperiode discriminatie op straat heeft ervaren. Marokkanen ervaren aanzienlijk meer discriminatie op straat dan alle andere allochtone groepen. Bijna eenderde van de Marokkanen geeft aan in het afgelopen jaar op straat gediscrimineerd te zijn. Dit percentage is significant hoger dan onder Turken (21 procent) en Surinamers/Antillianen (20 procent). Opvallend is dat overige allochtonen daarentegen weinig discriminatie op straat ervaren. Autochtone Nederlanders ervaren nauwelijks discriminatie op straat.

Onder Turken en Surinamers/Antillianen zijn ervaringen met discriminatie op straat meer wijdverbreid dan bleek uit de survey van 2005. Het percentage Turken dat discriminatie ervaart, steeg van 14 naar 21 procent, een stijging die significant is.<sup>176</sup> Onder Surinamers/Antillianen was er een significante stijging van 13 naar 20 procent.<sup>177</sup> Onder Marokkanen, die het vaakst discriminatie op straat ervaren, is de mate van ervaren discriminatie stabiel gebleven.

Bij discriminatie-ervaringen op straat gaat het vooral om discriminerende opmerkingen (88 procent). 13 procent van de respondenten die discriminatie op straat hebben ervaren, geeft aan (ook) op straat bedreigd te zijn en in 8 procent ging het bovendien om fysiek geweld.

## 5.2.2 GEREGISTREERDE KLACHTEN OVER DISCRIMINATIE

### *Klachten bij ADV's*

Het aantal discriminatieklachten met betrekking tot de buurt of wijk dat ADV's ontvingen in de periode 2005 t/m 2008 bedraagt 2162 (zie Tabel 5.1). Gemiddeld waren er jaarlijks 541 klachten. Na een daling in 2007 is het aantal klachten op dit terrein in 2008 aanzienlijk gestegen. De ADV's registreerden in 2008 in totaal 497 klachten over discriminatie op grond van ras, nationaliteit, antisemitisme of godsdienst met betrekking tot de buurt of wijk.<sup>178</sup>

De categorie openbare ruimte/publiek domein is in 2007 in de registratie opgenomen. Het aantal klachten in deze categorie is in 2008 aanzienlijk toegenomen ten opzichte van het eerste jaar van registratie (zie Tabel 5.1). In 2008 hadden 293 van de klachten over discriminatie in de openbare ruimte/het publiek domein betrekking op de gronden ras, nationaliteit, antisemitisme of godsdienst.

### *Aangiftes bij politie en justitie*

Ook bij de politie kan aangifte worden gedaan van discriminatie in de woonomgeving. Sinds 2008 worden aangiftes van discriminatie bij de politie in een nieuw systeem geregistreerd. Uit deze cijfers is niet af te leiden welke aangiftes betrekking hadden op de woonomgeving.<sup>179</sup>

Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) rapporteert jaarlijks over het aantal discriminatiefeiten dat bij de arrondissementsparketten is ingestroomd en afgedaan.<sup>180</sup> In 2008 was er een instroom van 34 feiten aangaande discriminatie

in de woonomgeving op de gronden antisemitisme, ras of islam. In de categorie straat/openbare gelegenheid stroomden 101 discriminatiefeiten op deze gronden in.

Bij de geregistreerde discriminatiefeiten door het OM zijn in de onderzochte periode geen significante stijgingen of dalingen te constateren. Aangezien de cijfers over afdoening in de rapportage van het LECD-OM niet zijn uitgesplitst naar maatschappelijke terreinen, is niet bekend hoe de discriminatiefeiten op het terrein van de woonomgeving zijn afgedaan<sup>181</sup> door het OM.<sup>182</sup>

**TABEL 5.2** Discriminatiefeiten<sup>1</sup> die bij de arrondissementsparketten zijn ingestroomd 2005 t/m 2008<sup>2</sup>

	2005	2006	2007	2008
<b>ANTISEMITISME<sup>3</sup></b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	65	108	50	49
Aantal feiten met betrekking tot de woonomgeving	8	24	1	4
<b>RAS</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	128	179	173	201
Aantal feiten met betrekking tot de woonomgeving	16	22	31	27
<b>ISLAM</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	16	18	19	22
Aantal feiten met betrekking tot de woonomgeving	1	0	5	3
<b>ANTISEMITISME<sup>3</sup></b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	65	108	50	49
Aantal feiten met betrekking tot straat/openbare gelegenheid	42	55	24	15
<b>RAS</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	128	179	173	201
Aantal feiten met betrekking tot straat/openbare gelegenheid	67	88	71	79
<b>ISLAM</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	16	18	19	22
Aantal feiten met betrekking tot straat/openbare gelegenheid	11	5	8	7

<sup>1</sup> I.e. een feit dat is ingeschreven op artikel 137c t/m g of 429quater Sr.

<sup>2</sup> Het LECD-OM heeft een aantal categorieën uit de Discriminatie Registratie Code (DRC) met elkaar gematcht. Op basis daarvan zijn de aantallen tot stand gekomen. Aangezien het gaat om geringe aantallen, dient men deze gegevens met voorzichtigheid te interpreteren.

<sup>3</sup> De cijfers voor de verschillende gronden dienen niet opgeteld te worden; dit kan namelijk tot een vertekening leiden van het totaal aantal discriminatiefeiten. Voor één discriminatiefeit kunnen meerdere discriminatiegronden worden geregistreerd.

Bron: Cijfers in beeld 2005 t/m 2008, LECD-OM

### 5.2.3 AARD VAN BUURTGERELATEERDE INCIDENTEN

#### *Burenruzies*

ADV's registreren in de categorie 'buurt/wijk' discriminatiegerelateerde burenruzies of andere conflicten die rechtstreeks verband houden met de buurt of wijk. Klachten over rassendiscriminatie bij burenruzies betreffen meestal scheldpartijen waarbij aan etnische afkomst gerefereerd wordt. Ten behoeve van de Discriminatiemonitor woonomgeving Hollands Midden en Haaglanden zijn 132 klachtendossiers van ADV's met betrekking tot buurtconflicten uit de periode 2004 t/m 2008 uit deze regio's geanalyseerd, teneinde meer inzicht te verkrijgen in de aard en achtergronden van buurtconflicten.<sup>183</sup>

Uit deze analyse blijkt dat ervaren discriminatie in dergelijke zaken vaak onderdeel is van een groter conflict. Zo bleek er in ongeveer een kwart van de gevallen niet alleen sprake te zijn van ervaren discriminatie, maar ook van (vermeende) overlast, zoals geluidsoverlast en conflicten over gedeelde ruimten zoals portieken, parkeerplaatsen en tuinafscheidingen. Meestal is niet duidelijk of ervaren discriminatie oorzaak of gevolg van een dergelijk conflict is. De vraag is dan of ervaren discriminatie in een later stadium onderdeel van de ruzie uit is gaan maken of dat het conflict is veroorzaakt door discriminatie.<sup>184</sup>

Vooroordelen en miscommunicatie kunnen ook een rol spelen in burenconflicten. Uit onderzoek blijkt dat er, wanneer mensen door onderlinge verscheidenheid minder vanzelfsprekend met elkaar communiceren, botsingen kunnen plaatsvinden.<sup>185</sup> Dit speelt vooral in buurten waar de bevolkingssamenstelling relatief snel verandert. Autochtonen voelen zich dan sneller bedreigd door de aanwezigheid van minderheden. Bovendien laat onderzoek zien dat er in dergelijke situaties vaak weinig contact is tussen de verschillende groepen, wat weer tot een negatievere (wederzijdse) beeldvorming kan leiden.<sup>186</sup>

De klachtenregistratie in Hollands Midden en Haaglanden laat voorts zien dat als sprake is van een allochtoon slachtoffer, in het grootste deel van de gevallen sprake is van een autochtone wederpartij en andersom. Toch lijkt discriminatie tussen verschillende allochtone groepen zich eveneens voor te doen in de woonomgeving.<sup>187</sup>

Uit de analyse van de klachtendossiers blijkt dat burenruzies doorgaans twee kanten kennen. De personen die melding maken van discriminatie worden door de andere partij bijvoorbeeld van overlast beschuldigd. Er is vaak sprake van langdurige conflicten. Viervijfde van de bestudeerde dossiers betrof langer durende conflicten. Zaken die jarenlang slepen en ook geen duidelijke afloop kennen, zijn geen uitzondering. Soms besluit het slachtoffer uiteindelijk te verhuizen wanneer alle hoop op herstel van verhoudingen, of in ieder geval een leefbare situatie, verdwenen is. In gevallen waarin een ruzie bijgelegd wordt en het vervolgens een tijd goed gaat, kan een conflict na verloop van tijd toch weer opblazen.<sup>188</sup>

Uit de klachtenregistratie in de regio Hollands Midden en Haaglanden blijkt dat burencollicten waarin ervaren discriminatie een rol speelt, voornamelijk plaatsvinden tussen mensen die sociale huurwoningen bewonen. De analyse van de klachtendossiers bevestigt dit beeld.

### *Overige buurtgerelateerde conflicten*

Naast conflicten tussen burens zijn er ook andere buurtgerelateerde conflicten waarbij sprake is van ervaren discriminatie. In de klachtenregistratie in Hollands Midden en Haaglanden zijn bijvoorbeeld scheldpartijen en bekladdingen met een discriminatoire strekking te vinden, die een relatie hebben met de buurt of wijk waar het incident zich heeft voorgedaan. Het kan dan gaan om zogenaamde 'doelbekladdingen', die bewust op een bepaald gebouw of huis aangebracht worden. Ook kan het acties in een buurt betreffen tegen de aanwezigheid of de komst van bepaalde gezinnen of tegen de bestemming van bepaalde locaties voor bijvoorbeeld een moskee of asielzoekerscentrum.<sup>189</sup>

Hoewel dergelijke incidenten niet in grote aantallen in de klachtenregistratie terug te vinden zijn, zijn dit wel zaken die ernstig in kunnen grijpen in de persoonlijke levenssfeer en veel aandacht van de media krijgen. Een voorbeeld hiervan was het wegpesten van een Liberiaans vluchtelingengezin uit hun woning in de gemeente Waalwijk. Deze zaak kwam in 2007 uitgebreid in de publiciteit.<sup>190</sup>

#### 5.2.4 AARD VAN INCIDENTEN IN DE PUBLIEKE RUIMTE

Incidenten die niet gerelateerd zijn aan de locatie waar het incident zich voordoet, worden door de ADV's apart geregistreerd in de categorie 'openbare ruimte/publiek domein' (zie Tabel 5.1). Dit zijn bijvoorbeeld scheldpartijen op straat of bekladdingen die niet op een specifiek doel zijn aangebracht. Ook kunnen deze incidenten geweld betreffen.

Uit de klachtenregistratie in Hollands Midden en Haaglanden blijkt dat er bekladdingen op objecten in de openbare ruimte aangebracht zijn, zoals elektriciteitshuisjes, viaducten, bankjes of lantaarnpalen. Dergelijke bekladdingen zijn bijvoorbeeld hakenkruizen, al dan niet in combinatie met racistische kreten of leuzen als 'sieg heil' of 'white power'. Andere symbolen zoals Keltische kruizen komen minder vaak voor. Hierbij kan een rol spelen dat meer 'specialistische' bekladdingen, zoals bepaalde letter- en cijfercombinaties die in bepaalde kringen een racistische strekking hebben, niet altijd als zodanig herkend worden.

Klachten over belediging betreffen in de meeste gevallen scheldpartijen. De klachtenregistratie in Hollands Midden en Haaglanden laat zien dat dit vooral gaat om personen die op straat alerhande verwensingen naar het hoofd geslingerd krijgen, zoals 'kankerneger' of 'rot op naar je eigen land'.<sup>191</sup>

## 5.3 WET- EN REGELGEVING

### 5.3.1 STRAFRECHT

Het Wetboek van Strafrecht verbiedt discriminatie op onder andere de gronden ras en godsdienst. De meeste discriminatoire incidenten die zich voordoen in de woonomgeving - zoals conflicten tussen burens en incidenten op straat - vallen in principe binnen het bereik van het strafrecht. Zo veroordeelde een politierechter in 2005 een vrouw op grond van artikel 137c (discriminerende belediging) van het Wetboek van Strafrecht omdat zij haar Turkse buurman had toegevoegd: "Die Turken zijn allemaal hetzelfde en niet te vertrouwen."<sup>192</sup>

Het handelen van woningcorporaties kan ook binnen het bereik van het strafrecht vallen: artikel 137g en artikel 429quater verbieden discriminatie bij de uitoefening van een beroep of bedrijf.

### 5.3.2 GELIJKEBEHANDELINGSWETGEVING

Gelijkebehandelingswetgeving zoals de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) verbiedt onderscheid op grond van onder andere ras, godsdienst en nationaliteit (zie Bijlage A1). Deze wetgeving is van toepassing op het aanbieden van goederen en diensten, waaronder huisvesting. Als wettelijk kader is de AWGB niet relevant waar het gaat om discriminatie bij conflicten tussen burens of bij incidenten op straat.

Onderscheid bij het aanbieden van woonruimte door woningcorporaties valt binnen het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving. Instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting worden uitdrukkelijk genoemd in de AWGB.<sup>193</sup> Het aantal oordelen dat de CGB heeft uitgesproken over onderscheid bij het aanbieden van woonruimte is echter zeer beperkt. Het handelen van woningcorporaties wordt aangemerkt als het aanbieden van goederen en diensten. Dat betekent dat burensconflicten in principe wel 'indirect' aan de CGB voorgelegd kunnen worden. Als een bewoner bij de verhuurder klaagt dat hij of zij door een andere bewoner gediscrimineerd wordt en de verhuurder behandelt de klacht niet of niet zorgvuldig, dan kan de verhuurder daarmee in strijd met de AWGB handelen. De verhuurder dient er namelijk voor te zorgen dat huurders niet in hun woongenot beperkt worden om redenen die verband houden met in de AWGB opgenomen gronden.<sup>194</sup> Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk echter niet of nauwelijks gebruik gemaakt.

Artikel 7 van de AWGB stelt dat, zover het zakelijk verkeer betreft, de overheid als commerciële aanbieder van huisvesting ook onder de AWGB kan vallen.<sup>195</sup> Bij het aanbieden van huisvesting mag noch de overheid, noch een commerciële woningbouwcorporatie onderscheid maken. Die verplichting omvat mede het zorg dragen voor ongestoord woongenot. Als er geen aanbod van goederen en diensten is, kan de CGB niet zelfstandig de bejegening beoordelen.



Doorgaans valt eenzijdig overheidshandelen buiten de reikwijdte van de AWGB. In artikel 7a van de AWGB is echter een uitzondering gemaakt voor de grond ras, waar het gaat om (eenzijdig) overheidshandelen op het gebied van onder andere sociale bescherming. Dit vanwege het implementeren van de Rassenrichtlijn, artikel 3. Te denken valt dan aan beleid ten aanzien van woonwagenvakken of inkomenseisen. In 2006 heeft de CGB geoordeeld dat huisvestingsbeleid valt onder het begrip 'sociale bescherming' en is de CGB bevoegd in dergelijke zaken te oordelen.<sup>196</sup>

## 5.4 CONCLUSIE

Hoewel allochtonen op het gebied van huisvesting in een achterstandspositie verkeren, lijkt het erop dat discriminatie geen noemenswaardig probleem is bij de toewijzing van sociale huurwoningen. De toegang van allochtonen tot koopwoningen wordt mogelijk wel beperkt als gevolg van postcodeliscriminatie door hypotheekverstrekkers.

Uit de resultaten van de survey Discriminatie-ervaringen 2009 blijkt dat een op de vijf allochtonen het afgelopen jaar op straat discriminatie heeft ervaren. Marokkanen blijken meer discriminatie op straat te hebben ervaren dan andere allochtonen. Ze rapporteren echter niet meer discriminatie-ervaringen dan in de survey van 2005. Dat geldt wel voor Turken en Surinamers/Antillianen. Het gaat met name om discriminerende opmerkingen.

De ADV's registreerden in 2008 een stijging van het aantal klachten ten opzichte van 2007 op de terreinen buurt/wijk en openbare ruimte/publiek domein. In 2008 had ongeveer 80 procent van deze klachten betrekking op de gronden ras, nationaliteit, antisemitisme of godsdienst. Op het terrein van huisvesting hebben de ADV's veel minder klachten ontvangen, hoewel 2008 een stijging laat zien ten opzichte van eerdere jaren. Bij de geregistreerde klachten over discriminatie op de terreinen huisvesting (CGB) en woonomgeving (politie en OM) zijn in de onderzochte periode geen significante stijgingen of dalingen te constateren.

142 Zie Hoofdstuk 1 Inleiding voor een toelichting op klachtenregistraties en meldgedrag.

143 W. Dinsbach, M. Coenders & I. Boog, *Kerncijfers 2008. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art.1 2009.

144 CGB-oordelen 2006-11, 2006-121, 2006-152, 2006-222, 2007-59, 2007-126, 2007-157, 2007-208; *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2005*, Deventer: Kluwer 2006; *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2006*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007; *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2007*, Deventer: Kluwer 2008; *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2008*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

145 J. Jansen, *Bepaalde huisvesting. Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland 1945-1995*, Amsterdam: Aksant 2006.

146 D. Houtzager & R. Schriemer, 'Huisvesting en interetnische problemen in de woonbuurt', in: I. Boog e.a., *Monitor rassendiscriminatie 2005*, Rotterdam: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) 2006.

147 J. Kullberg, M. Veroort & J. Dagevos, *Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2009.

148 R. Schriemer & S. Kasmi, *Gevallen en gevoelens van discriminatie onder Marokkaanse Rotterdammers. Een impressie van een voorlichtingsronde onder de Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam*, Rotterdam: RADAR 2007.

- 149 Kullberg, Veroort & Dagevos 2009.
- 150 *Risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus. Een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid door hypotheccair financiers*, Den Haag: Commissie Gelijke Behandeling (CGB) 2006.
- 151 D. Houtzager, 'Goederen en diensten', in: Boog e.a. 2006.
- 152 Commissie Gelijke Behandeling (CGB) 2006.
- 153 Deze opvatting keert terug in een oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling, waarbij verboden onderscheid werd vastgesteld bij het weigeren van hypothecaire financiering (CGB-oordeel 2007-208).
- 154 CGB-advies 2006-15 over Gedragscode Hypothecaire Financieringen en Advies 2006-16 inzake de voorwaarden en normen 2006 voor het verstrekken van een Nationale Hypotheek Garantie.
- 155 M.B. Aalbers, *Who's afraid of red, yellow and green? Geographies of redlining and exclusion in the Netherlands and Italy*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007.
- 156 Kullberg, Veroort & Dagevos 2009.
- 157 Idem.
- 158 In 2006 beschikte 72 procent van de autochtone huishoudens over een eengezinswoning. Voor de diverse allochtone groepen varieerde dit van 33 procent (Antillianen) tot 43 procent (Turken). In 2006 was 16 procent van de autochtonen in de afgelopen twee jaar verhuisd. Van de allochtone groepen waren Turken het minst vaak (19 procent) en Antillianen het vaakst (33 procent) verhuisd. Uit: Kullberg, Veroort & Dagevos 2009.
- 160 Idem.
- 161 M. Gijsberts & J. Dagevos, *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2007.
- 162 Jansen 2006.
- 163 Gijsberts & Dagevos 2007.
- 164 Kullberg, Veroort & Dagevos 2009.
- 165 Kullberg, Veroort & Dagevos 2009; J. van der Zwaard, 'De Nederlanders achterna? Twijfels van allochtone sociale stijgers over verhuizen naar "een betere buurt"', *Sociologie*, Tijdschrift voor maatschappelijke vraagstukken, 1 (2005) 4, 463-476. Het aanbodmodel van woningzoekenden vereist dat ze zelf actief op zoek gaan naar woonruimte (Jansen 2006). Hierbij is het gebruik van internet van belang. Het is mogelijk dat allochtonen door geringer internetgebruik in een zwakkere positie verkeren.
- 166 Gijsberts & Dagevos 2007.
- 167 Kullberg, Veroort & Dagevos 2009.
- 168 Van der Zwaard 2005.
- 169 L. Vermeij & G. Mollenhorst, *Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2008.
- 170 K. Dekker & G. Bolt, 'Social cohesion in post-war estates in the Netherlands: differences between socioeconomic and ethnic groups', *Urban Studies*, 2005-42 (13), pp. 2247-2470.
- 171 G. Bolt & R. van Kempen, *De mantra van de mix. Hoe ideaal is een gemengde wijk?*, Utrecht: Forum 2008.
- 172 Zie <[www.st-ab.nl/wetten/0434\\_Wet\\_bijzondere\\_maatregelen\\_grootstedelijke\\_problematiek.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0434_Wet_bijzondere_maatregelen_grootstedelijke_problematiek.htm)> (geraadpleegd op 31 augustus 2009).
- 173 CGB-advies 2005-03.
- 174 Deze wet werd al in de Monitor rassendiscriminatie 2005 besproken, zie D. Houtzager & R. Schriemer, 'Huisvesting en interetnische problemen in de woonbuurt', in: Boog e.a. 2006.

- 175 De officiële evaluatie van een proefexperiment dat werd uitgevoerd voorafgaand aan de wet trok weliswaar de conclusie dat het project was geslaagd in het weren van kansarme woningzoekenden in de betreffende wijken (G.H. van der Wilt & W.H.M. van der Zanden, *Evaluatie experiment huisvestingsvergunning Rotterdam*, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) 2005; de reacties op deze evaluatie waren minder enthousiast. Volgens Gijsberts & Dagevos was het effect op de etnische concentratie in de proefwijken gering, zie M. Gijsberts & J. Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2007. Een andere kritische benadering maakte duidelijk dat het beleid niet voldoende doelgericht was opgezet: hele wijken werden problematisch verklaard en ambitieuze doelstellingen werden geformuleerd voor het aantal kansarmen dat geweigerd zou moeten worden. Dit ging echter voorbij aan de eigenlijke doelen van de wet, zoals het bestrijden van overlast in specifieke buurten of complexen (W. van der Laan Bouma-Doff & A.L. Ouwehand, 'Rotterdam draaft door. Een kritische analyse van de invulling van de Rotterdamwet', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2006-12(3), p. 12-17).
- 176 p=0.051.
- 177 p=0.045.
- 178 Dinsbach, Coenders & Boog 2009
- 179 F. Tas & W. de Wit, *Poldis 2008. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009. Van de 312 aangiften die in 2008 geregistreerd werden als discriminatie op grond van ras, speelden zich er 63 in een woonhuis, kerk, moskee, of synagoge af. Bij de grond godsdienst waren dit er 87 van in totaal 898. Waar deze aangiften precies betrekking op hadden is moeilijk te achterhalen uit de publicatie van de politie.
- 180 LECD-OM definieert een discriminatiefeit als 'een feit dat is ingeschreven op artikel 137c tot en met 137g Sr of 429quater Sr'. Zie *Cijfers in beeld. Discriminatiecijfers 2004 t/m 2008*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) 2009.
- 181 Het OM kan discriminatiefeiten op een van de volgende manieren afdoen: dagvaarden, transactie, voorwaardelijk sepot, sepot.
- 182 *Cijfers in beeld 2009*.
- 183 J. Kik & S. Spoelstra, *Discriminatiemonitor woonomgeving Hollands Midden en Haaglanden*, Den Haag: Bureau Discriminatiezaken 2009.
- 184 Idem.
- 185 J. Kullberg, *De tekentafel neemt de wijk. Beloften en beperkingen in de herstructurering van buurten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2006.
- 186 M. Gijsberts & J. Dagevos, 'Concentratie en wederzijdse beeldvorming tussen autochtonen en allochtonen', *Migrantenstudies* 2004-3.
- 187 Kik & Spoelstra 2009.
- 188 Idem.
- 189 Idem.
- 190 Onderzoekscommissie Liberiaans Gezin, *Racistische overlast in Waspik. Analyse van de aanpak en lessen voor gemeenten*, Utrecht: Forum 2008.
- 191 Kik & Spoelstra 2009.
- 192 Rechtbank Utrecht 19 mei 2005.
- 193 Artikel 7 lid 1 sub c AWGB.
- 194 CGB-oordeel 2003-132.
- 195 Zie bijvoorbeeld CGB-oordeel 2002-42, dat handelt over burgerlijke staat, huisvesting en overheid.
- 196 CGB-oordeel 2006-222.



# Hoofdstuk 6

## Horeca

SASKIA VAN BON (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)

Horecaondernemers kiezen er vaak voor de toegang tot hun gelegenheid te reguleren. Dit gebeurt enerzijds om problemen met of tussen bezoekers van een uitgaansgelegenheid te voorkomen. Anderzijds richten ondernemers met een discotheek of café zich in bepaalde gevallen op een specifiek publiek, dat aansluit bij de door hen gewenste stijl en sfeer. Aan de portier bij de deur is de taak om het 'juiste' publiek te selecteren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard en omvang van discriminatoire incidenten in de horeca. Daarbij gaat het grotendeels om incidenten die zich afspelen aan de deur van uitgaansgelegenheden, omdat over discriminerende bejegeningen die worden ervaren binnen de horecagelegenheid weinig gegevens beschikbaar zijn. Vervolgens wordt bekeken welke juridische en andere middelen worden ingezet om horecadiscriminatie tegen te gaan.

### 6.1 DEURBELEID IN DE PRAKTIJK

Het selectief toelaten van publiek tot een horecagelegenheid is een gangbare praktijk, met name in discotheken/clubs en drukbezochte bars en cafés. Met een zogenoemd deurbeleid beoogt een horecaondernemer zowel de veiligheid als de aantrekkelijkheid van zijn zaak te bewaken.<sup>197</sup> Horecaondernemers hebben het recht mensen toegang te weigeren die zich (in het verleden hebben) misdragen. Ook mogen ze mensen weigeren die niet voldoen aan gestelde kledingseisen. Deurbeleid kan echter discriminerend uitpakken wanneer iemand als veiligheidsrisico wordt beschouwd of als niet passend bij de gewenste sfeer, louter en alleen omdat hij of zij behoort of verondersteld wordt te behoren tot een bepaalde etnische groep.

Verschillende onderzoeken naar deurbeleid beschrijven de wijze waarop de etnische achtergrond van bezoekers invloed heeft op hun kansen om een uitgaansgelegenheid binnen te komen. In een onderzoek onder eigenaars van discotheken worden Turken, bewoners van een asielzoekerscentrum en vooral (jonge) Marokkanen als risicogroepen benoemd.<sup>198</sup> Ander onderzoek wijst op vooroordelen onder ondernemers en portiers over met name Antilliaanse en Marokkaanse jongeren.<sup>199</sup> Mannen worden in de regel als een groter veiligheidsrisico gezien dan vrouwen. Dit strookt met onderzoeken naar ervaringen onder jongeren.<sup>200</sup>

Selectie op etnische afkomst door een horecaondernemer kan voortkomen uit het streven naar een 'ideale mix' van bezoekersgroepen, of uit de wens een disbalans tussen verschillende etnische groepen te voorkomen.<sup>201</sup> Het hanteren van quota op wettelijke discriminatiegronden, zoals etniciteit, leidt echter altijd tot direct onderscheid en is daarom in strijd met de gelijkebehandelingswetgeving.<sup>202</sup>



Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er sprake is van verboden onderscheid bij selectie aan de deur. In enkele gevallen zeggen geïnterviewde ondernemers en portiers Marokkaanse jongens structureel te weigeren. Daarnaast geeft een aantal van de geïnterviewde ondernemers aan dat allochtone jongeren kritischer worden beoordeeld of aan extra toelatingseisen moeten voldoen.<sup>203</sup> Bij weigering van allochtonen zeggen portiers soms gelegenheidsargumenten te hanteren, zoals 'besloten avond' of 'alleen voor leden', om daarmee discussie aan de deur te vermijden.<sup>204</sup> Door diverse respondenten wordt afdoende beheersing van de Nederlandse taal als toelatingseis gehanteerd.<sup>205</sup> Het is de vraag of een taaleis hier objectief gerechtvaardigd kan worden. Indien dat niet het geval is, is sprake van verboden indirect onderscheid op grond van ras. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) oordeelde in 2001 dat sprake was van indirect onderscheid in een zaak waar bezoekers van een café door de eigenaar werden verzocht Nederlands te spreken.<sup>206</sup>

Verder kunnen kledingvoorschriften leiden tot indirecte discriminatie, getuige twee zaken die door de CGB als vormen van verboden onderscheid zijn beoordeeld. Het ging daarbij om een door horecaondernemers in de kledingvoorschriften opgenomen verbod op hoofddeksels. Omdat hiermee vrouwen met een hoofddoek de toegang werd ontzegd, was sprake van discriminatie op grond van godsdienst.<sup>207</sup>

Uit diverse onderzoeken blijkt dat deurbeleid niet altijd transparant en controleerbaar is. Er zou sprake zijn van willekeur bij toepassing of vaagheid van regels (bijvoorbeeld bij het hanteren van leeftijdsgrenzen en verlenen van pasjes).<sup>208</sup> Dat werkt het maken van onderscheid in de hand.<sup>209</sup>

## 6.2 PRAKTIJKTESTEN

Een manier om te onderzoeken of discriminatie bij toelating tot horecagelegenheden voorkomt, is het uitvoeren van praktijktesten. Een praktijktest houdt in dat autochtone en allochtone proefpersonen deelnemen aan een sociale situatie waarin sprake zou kunnen zijn van discriminatie. In dit geval proberen proefpersonen een uitgaansgelegenheid binnen te komen. De proefpersonen moeten zoveel mogelijk overeenstemmen wat betreft leeftijd, sekse, kleding, houding en gedrag. Indien allochtone proefpersonen of proefpersonen met een bepaalde etnische afkomst structureel anders behandeld worden dan autochtone proefpersonen, dan is aannemelijk gemaakt dat er sprake is van discriminatie.

In de afgelopen jaren is, veelal door antidiscrimatievoorzieningen (ADV's) en journalisten, een aantal praktijktesten bij horecagelegenheden uitgevoerd. Hoewel praktijktesten al snel lijken te wijzen op discriminatie door horecagelegenheden, is niet bij alle van de tot nu toe uitgevoerde praktijktesten duidelijk of aan de voor deze onderzoeksmethode geldende kwaliteitsnormen is voldaan. Zo moet, om zekerheid te krijgen of horecadiscriminatie structureel plaatsvindt, een groot aantal horecagelegenheden in een test betrokken worden, of dient een horecagelegenheid over een langere periode meermaals aan een test onderworpen te worden.



Indien correct uitgevoerd, kunnen praktijktesten als bewijs dienen in een civiele of strafzaak tegen een horecaondernemer. Zo werd een door een ADV in 2006 uitgevoerde praktijktest door de politierechter als bewijs geaccepteerd in een zaak tegen de eigenaar van een discotheek.<sup>210</sup>

Praktijktesten genereren vaak media-aandacht en leiden, als gevolg daarvan, nogal eens tot een opleving in het aantal meldingen van horecadiscriminatie bij Panels Deurbeleid en ADV's.<sup>211</sup> Daarnaast kunnen praktijktesten het politieke debat over horecadiscriminatie aanzwengelen.<sup>212</sup>

### 6.3 ERVAREN DISCRIMINATIE

#### 6.3.1 SURVEY DISCRIMINATIE-ERVARINGEN 2009

In de voor deze monitor uitgevoerde survey Discriminatie-ervaringen 2009 is gevraagd naar persoonlijke concrete ervaringen met discriminatie in het afgelopen jaar. De resultaten worden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen. Uit de survey blijkt dat Marokkanen (10 procent van de geïnterviewde Marokkanen) en in mindere mate Turken (7 procent), het vaakst discriminatie in horecagelegenheden ervaren. Ten opzichte van de survey die in 2005 is uitgevoerd, is in de horeca ervaren discriminatie door Turken significant afgenomen, van 14 procent in 2005 tot 7 procent in 2009. Discriminatie in horecagelegenheden wordt vooral ervaren tijdens het bezoek aan discotheken.

#### 6.3.2 ONDERZOEK IN GEMEENTEN

Uit diverse andere, lokale onderzoeken naar discriminatie-ervaringen in het uitgaansleven blijkt dat, met name mannelijke, niet-westerse allochtonen vaker de indruk hebben dat zij onterecht geweigerd worden bij horecagelegenheden dan autochtonen. In bijvoorbeeld een onderzoek naar de leefwereld van autochtone, Marokkaanse en Turkse jongeren in Rotterdam gaf 18 procent van de respondenten die af en toe, regelmatig of vaak discriminatie ervaren (61 procent van de Turken en 48 procent van de Marokkanen) aan dat zij hun discriminatie-ervaringen (onder meer) hebben opgedaan in het uitgaansleven.<sup>213</sup> Andere onderzoeken schetsen een vergelijkbaar beeld.<sup>214</sup>

In enkele gemeentelijke surveys zijn vragen opgenomen naar ervaren discriminatie in de horeca. In Eindhoven en Utrecht zeggen respectievelijk 5,7 en 3 procent van de - zowel autochtone als allochtone - respondenten zich wel eens gediscrimineerd te voelen bij het uitgaan. Onder niet-westerse allochtonen liggen deze percentages twee keer zo hoog.<sup>215</sup> In Den Haag geeft 8 procent van de respondenten aan wel eens geweigerd te zijn bij een uitgaansgelegenheid. Eenvijfde van hen denkt dat dit gebeure op grond van afkomst. De cijfers zijn niet uitgesplitst naar verschillende etnische groepen.<sup>216</sup>

### 6.3.3 GEREGISTREERDE KLACHTEN OVER DISCRIMINATIE

Klachten over discriminatie op het terrein van horeca kunnen worden ingediend bij de politie, ADV's, de CGB en Panels Deurbeleid. Ook horecaondernemers en het Meldpunt Rassendiscriminatie van het Bedrijfschap Horeca en Catering registreren klachten van bezoekers.<sup>217 218</sup>

Het Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit van de politie (LECD-politie) verzamelt meldingen over discriminatie die binnenkomen bij de politie. In 2009 verscheen de eerste rapportage, over de cijfers uit het jaar ervoor. In 2008 had 8 procent van in totaal 898 meldingen van ervaren discriminatie op grond van ras of nationaliteit, betrekking op een incident in of bij een horecagelegenheid. Daarnaast waren er zes meldingen van horecadiscriminatie op grond van godsdienst.<sup>219</sup>

Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) rapporteert jaarlijks over het aantal discriminatiefeiten dat bij de arrondissementsparketten is ingestroomd en afgedaan.<sup>220</sup> In 2008 was er een instroom van 23 feiten aangaande discriminatie in de horeca op grond van ras (waarvan er 12 betrekking hadden op uitsluiting aan de deur). Op grond van religie (islam) is één feit ingestroomd.

Het aantal discriminatiefeiten in de horeca dat instroomt bij de arrondissementsparketten is de laatste jaren redelijk stabiel met gemiddeld 26 feiten. In Tabel 6.1 zijn de discriminatiefeiten voor de gronden antisemitisme, ras en islam opgenomen. In de onderzochte periode zijn geen significante stijgingen of dalingen te constateren. Aangezien de cijfers over afdoening in de rapportage van het LECD-OM niet zijn uitgesplitst naar maatschappelijke terreinen, is niet bekend hoe de discriminatiefeiten op het terrein van de horeca zijn afgedaan<sup>221</sup> door het OM.<sup>222</sup>



TABEL 6.1 Discriminatiefeiten<sup>1</sup> die bij de arrondissementsparketten zijn ingestroomd 2005 t/m 2008<sup>2</sup>

	2005	2006	2007	2008
<b>ANTISEMITISME<sup>3</sup></b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	65	108	50	49
Aantal feiten met betrekking tot horeca (uitsluiting aan deur)	0	0	0	0
Aantal feiten met betrekking tot horeca (algemeen)	0	3	0	0
<b>RAS</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	128	179	173	201
Aantal feiten met betrekking tot horeca (uitsluiting aan deur)	7	16	12	12
Aantal feiten met betrekking tot horeca (algemeen)	16	9	6	11
<b>ISLAM</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	16	18	19	22
Aantal feiten met betrekking tot horeca (uitsluiting aan deur)	0	7	0	0
Aantal feiten met betrekking tot horeca (algemeen)	1	0	0	1

<sup>1</sup>I.e. een feit dat is ingeschreven op artikel 137c t/m g of 429quater Sr.

<sup>2</sup>Het LECD-OM heeft een aantal categorieën uit de Discriminatie Registratie Code (DRC) met elkaar gematcht. Op basis daarvan zijn de aantallen tot stand gekomen. Aangezien het gaat om geringe aantallen, dient men deze gegevens met voorzichtigheid te interpreteren.

<sup>3</sup>De cijfers voor de verschillende gronden dienen niet bij elkaar opgeteld te worden; dit kan namelijk tot een vertekening leiden van het totaal aantal discriminatiefeiten, aangezien voor één discriminatiefeit meerdere discriminatiegronden kunnen worden geregistreerd.

Bron: *Cijfers in Beeld 2005 t/m 2008, LECD-OM*

In 2008 had 4,8 procent van alle klachten die de ADV's ontvingen betrekking op een incident in de horeca of amusementsector.<sup>223</sup> In de meeste gevallen ging het om discriminatie op grond van ras: 142 van in totaal 232 klachten. Ook op grond van nationaliteit (9) en godsdienst (2 procent) werden klachten over discriminatie in de horeca geregistreerd. Van alle ontvangen klachten over discriminatie op deze gronden heeft 7 procent betrekking op een incident in de horeca of amusementsector.<sup>224</sup> In de onderzochte periode zijn geen significante stijgingen of dalingen te constateren.



TABEL 6.2 Klachten ingediend bij ADV's (absolute aantallen en percentages) 2005 t/m 2008

	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal klachten (alle gronden)	4.433	4.334	4.247	4.808
Klachten over discriminatie op het terrein horeca/ amusement	199 (4,5%)	230 (5,3%)	195 (4,6%)	232 (4,8%)
Klachten over discriminatie op het terrein horeca/amusement op de gronden ras, godsdienst, antisemitisme en nationaliteit <sup>1</sup>				153 (3,2%)

<sup>1</sup>Voor 2005, 2006 en 2007 kan deze uitsplitsing naar gronden niet gemaakt worden.

Bron: Kerncijfers 2005 t/m 2008, Art. 1

Uit de oordelenbundels van de CGB is af te leiden dat de CGB in de periode 2005 t/m 2008 in vier zaken aangaande horecadiscriminatie op grond van ras, nationaliteit of godsdienst uitspraak deed.<sup>225</sup>

Hoewel de hierboven besproken onderzoeken en klachtencijfers aannemelijk maken dat horecadiscriminatie regelmatig voorkomt, is niet met nauwkeurigheid vast te stellen in welke mate discriminatie bij de toelating tot of in uitgaansgelegenheden zich voordoet. Dat discriminatie in het deurbeleid van een horecagelegenheid voorkomt, kan wel worden aangetoond met behulp van praktijktesten (zie § 6.2).

## 6.4 OMGAAN MET HORECADISCRIMINATIE

Allochtone jongeren die geweigerd worden bij een uitgaansgelegenheden lijken dit al snel te bestempelen als discriminatie op grond van afkomst.<sup>226</sup> In verschillende onderzoeken geven jongeren aan hierover frustraties en woede te voelen dan wel er juist gelaten onder te zijn.<sup>227</sup> Het indienen van een klacht over een discriminatie-ervaring wordt vaak gezien als zinloos of 'gedoe' of men is niet op de hoogte van de mogelijkheid om melding te maken.<sup>228</sup>

Uit onderzoek blijkt dat allochtone jongeren verschillende strategieën hanteren ten aanzien van (verwachte) discriminatie aan de deur van een uitgaansgelegenheden. Zo probeert een aantal respondenten bijvoorbeeld bewust niet in een (grote) groep naar binnen te komen. Ontwijking is een alternatieve strategie. Een voorbeeld daarvan is het mijden van gelegenheden of portiers die bekend staan om het weigeren van toegang aan allochtonen.<sup>229</sup> Ook wordt uitgeweken naar andere steden waar ervaringen met horecagelegenheden positiever zijn.<sup>230</sup> Uitgaande jongeren willen met dergelijk vermijdingsgedrag voorkomen dat zij 'voor schut' komen te staan.<sup>231</sup>

Er zijn aanwijzingen dat er een verband bestaat tussen discriminatie-ervaringen van allochtonen in het uitgaansleven en de groeiende populariteit van etnische feesten, oftewel feesten die voor mensen van een bepaalde etnische afkomst bedoeld zijn. Uit een onderzoek naar sociale en etnische verdelingen in het nachtleven blijkt dat uitsluiting in het reguliere nachtleven voor mannelijke Marokkaanse respondenten een belangrijk motief is voor het bezoeken van Marokkaanse feesten.<sup>232</sup> Ook in andere onderzoeken zeggen allochtonen naar feesten van de eigen etnische groep te gaan, om te voorkomen dat ze geweigerd worden.<sup>233</sup>

### 6.5 AANPAK VAN HORECADISCRIMINATIE

Discriminatie bij de toelating tot uitgaansgelegenheden kan bestreden worden via het civiel recht, het strafrecht en het bestuursrecht. Daarnaast zijn er diverse lokale initiatieven op het vlak van zelfregulering.

#### 6.5.1 JURIDISCHE INSTRUMENTEN

##### *Civielrechtelijke aanpak*

Iemand die zich gediscrimineerd voelt, kan de CGB vragen een oordeel uit te spreken over het toelatingsbeleid van een horecagelegenheid. Indien de CGB een klacht in behandeling neemt, onderzoekt zij of de handelwijze van een ondernemer of portier in strijd is met de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) en andere gelijkebehandelingswetgeving. Vaste jurisprudentie van de CGB is dat deurbeleid inzichtelijk, systematisch en controleerbaar moet zijn, omdat willekeur in de toepassing van regels discriminatie in de hand werkt.<sup>234</sup> Zoals hierboven reeds vermeld, is uit de oordelenbundels van de CGB te herleiden dat de CGB in de periode 2006 t/m 2008 uitspraak deed in drie zaken met betrekking tot discriminatie op grond van ras, nationaliteit of godsdienst in een horecagelegenheid.<sup>235</sup>

Een civiele rechter kan oordelen of een weigering van toegang als onrechtmatige daad kan worden aangemerkt.<sup>236</sup> In tegenstelling tot de CGB kan een civiele rechter een dwingend oordeel uitspreken, schadevergoeding opleggen of toelating tot een horecagelegenheid afdwingen. In de praktijk wordt hiervan echter nauwelijks gebruikgemaakt, wat mogelijk samenhangt met de kosten van deze procedure en de bewijslast. De CGB opereert kosteloos en kan de bewijslast deels bij de horecaondernemer neerleggen, waardoor de drempel om naar de CGB te stappen lager is.<sup>237</sup>

##### *Strafrechtelijke aanpak*

Mensen die zich gediscrimineerd voelen, kunnen daarvan aangifte doen bij de politie. Iemand die discrimineert op grond van ras in de uitoefening van zijn of haar beroep, zoals een horecaondernemer of portier, is daarvoor namelijk strafbaar.<sup>238</sup> De officier van justitie bij het OM bepaalt vervolgens of hij een zaak voor de rechter brengt.

Voor de periode 2005 t/m 2008 zijn in beschikbare bestanden zes zaken aangetroffen die voor de rechter zijn gekomen.<sup>239</sup> In vijf gevallen werden de slachtoffers in het gelijk gesteld. Twee horeca-ondernemers kregen een (voorwaardelijke) boete opgelegd en een portier werd veroordeeld tot een werkstraf en voorwaardelijke gevangenisstraf. In de andere gevallen werden een bedrijfsleider en portier vrijgesproken.

Volgens verschillende ADV's is bij de politie niet altijd voldoende kennis aanwezig over discriminatie en de procedurevoorschriften in de Aanwijzing Discriminatie aangaande het opnemen en onderzoeken van klachten en meldingen van discriminatie.<sup>240</sup> De beperkte strafrechtelijke aanpak van discriminatie in de horeca kan mogelijk hiermee in verband worden gebracht.

### ***Bestuursrechtelijke aanpak***

Als een horecaondernemer in een periode van vijf jaar meer dan één keer voor discriminerend deurbelied is veroordeeld door de strafrechter, kan de burgemeester zijn of haar horecavergunning weigeren of intrekken.<sup>241</sup> Gezien de beperkte strafrechtelijke veroordelingen voor horeca-discriminatie, is echter nog nooit voorgekomen dat, om reden van discriminatie, een vergunning werd ingetrokken met een beroep op de Drank- en horecawet. De algemene plaatselijke verordening (APV) biedt een eenvoudigere manier om een vergunning (tijdelijk) in te trekken, mits daarin een bepaling is opgenomen dat discriminatie een reden is om de horecavergunning (gedeeltelijk) te weigeren of in te trekken.

## **6.5.2 ZELFREGULERING**

Op brancheniveau en in lokale samenwerkingsverbanden van betrokken partijen worden ook alternatieve maatregelen getroffen om horecadiscriminatie tegen te gaan.

### ***Gedragscode***

Het Bedrijfschap Horeca en Catering heeft in 1993 een, voor alle Nederlandse horecaondernemingen bindende, Gedragscode antirassendiscriminatie opgesteld, naar aanleiding van klachten die het bedrijfschap ontving.<sup>242</sup>

In de gedragscode is opgenomen dat ondernemers bij toelating van gasten uitsluitend functionele eisen op het gebied van kleding, gedrag en kredietwaardigheid mogen stellen. Het hanteren van een quotum op basis van ras, huidskleur, nationaliteit of afkomst is niet toegestaan, evenals het weigeren van mensen uit een bepaalde etnische groep vanwege opvattingen of voorkeuren van overige gasten. De code schrijft verder voor dat ondernemers klachten over discriminatie dienen te registreren en onderzoeken.<sup>243</sup>

Mensen die ontevreden zijn met de afhandeling van een klacht door een ondernemer, kunnen naar het Meldpunt Rassendiscriminatie van het Bedrijfschap Horeca en Catering stappen. Er is echter geen controle op de naleving van de gedragscode en geen inzicht in de klachten die door ondernemers en het meldpunt geregistreerd worden, waardoor onduidelijk is wat de gedragscode daadwerkelijk bijdraagt aan de bestrijding van horecadiscriminatie.

### *Convenanten en Panels Deurbeleid*

In verschillende steden hebben betrokken partijen, zoals horecagelegenheden, gemeente, politie, OM, jongerenorganisaties en de regionale ADV een convenant ondertekend, waarin (onder meer) afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot het deurbeleid van lokale uitgaansgelegenheden.<sup>244</sup> Doel hiervan is een eenduidig, controleerbaar en zichtbaar deurbeleid van horecagelegenheden te realiseren, om discriminatie(ervaringen) en conflicten aan de deur te voorkomen. Een convenant voorziet doorgaans ook in een klachtenregeling voor mensen die zich gediscrimineerd voelen bij het uitgaan. In 2005 heeft de CGB het voorgenomen deurbeleid Horeca Utrechtse binnenstad getoetst aan de AWGB.<sup>245</sup>

In aansluiting op een convenant deurbeleid is in verschillende steden een zogenaamd Panel Deurbeleid opgericht, waarin de hierboven genoemde partijen zitting hebben. Dit panel toetst het toelatingsbeleid van aangesloten uitgaansgelegenheden, houdt toezicht op gemaakte afspraken en onderzoekt klachten van mensen die vinden dat ze onterecht geweigerd zijn.<sup>246</sup>

Het is niet duidelijk wat de Panels Deurbeleid precies aan resultaten opleveren. Uit de weinige beschikbare evaluaties blijkt dat ze maar weinig klachten ontvangen.<sup>247</sup> Dit wordt onder meer geweten aan een gebrek aan bekendheid van de panels bij het publiek, aan het onvoldoende doorverwijzen van geweigerde bezoekers naar de panels door portiers, en aan de mogelijkheid dat klachten door horecaondernemers in hun eigen spreekuur worden opgelost. De ervaringen van horecaondernemers met de toetsing van hun huisregels blijken positief. Zo zeggen Amsterdamse ondernemers die aan het Panel Deurbeleid deelnemen dat ze minder agressie aan de deur ervaren.<sup>248</sup>

## 6.6 CONCLUSIE

Het hanteren van deurbeleid door horecaondernemers kan leiden tot verboden onderscheid indien iemand geweigerd wordt vanwege zijn of haar ras of afkomst. Afgaande op verschillende onderzoeken en praktijktesten lijkt horecadiscriminatie regelmatig voor te komen. Toch worden maar weinig klachten ingediend. In verschillende steden werken horecaondernemers samen met de politie, gemeente en een antidiscriminatievoorziening (ADV) om horecadiscriminatie te voorkomen, door middel van convenanten en Panels Deurbeleid.

Uit de resultaten van Discriminatie-ervaringen 2009 blijkt dat Marokkanen en in mindere mate Turken het vaakst geconfronteerd worden met discriminatie in de horeca. Vergeleken met de resultaten uit 2005 is de ervaren discriminatie in de horeca onder Turken significant gedaald. Het zijn vooral discotheken waar respondenten discriminatie ervaren.

Bij de geregistreerde klachten over horecadiscriminatie (bij ADV's, CGB, politie en OM) zijn in de onderzochte periode geen significante stijgingen of dalingen te constateren.

- 197 Voor wat betreft veiligheid dient de ondernemer te voldoen aan door de lokale overheid opgelegde regelgeving. Daarnaast hanteren horecaondernemers meestal eigen huisregels die erop gericht zijn de gewenste doelgroep aan te trekken. Die doelgroep kan breder of smaller zijn, naar gelang de mate waarin een ondernemer een bepaalde sfeer of stijl wil creëren in zijn zaak. Sfeer en stijl worden bepaald door muziek en aankleding van een horecagelegenheid, maar ook door het publiek dat er komt. De bezoekers van een uitgaansgelegenheid vormen dan ook onderdeel van de zogenaamde 'smaakenclave' die een ondernemer nastreeft.
- 198 G. van Kooten, *Samen uit, handen thuis. Een verkennend onderzoek naar ongewenst gedrag van risico-groeperingen in discotheken*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 1999. Ook onder autochtonen worden risicogroepen genoemd: bezoekers van een vrijgezellenfeest, voetbalvandalen en woonwagenbewoners. In de eerste twee gevallen gaat het niet om selectie op basis van afkomst. Woonwagenbewoners worden in dit onderzoek onder autochtonen geschaard, hoewel de CGB van oordeel is dat een ongelijke behandeling van woonwagenbewoners kan worden beschouwd als een ongelijke behandeling op grond van ras zoals bedoeld in artikel 1 AWGB. Zie bijvoorbeeld CGB-oordeel 2007-109.
- 199 M. Komen & K. Schram, *Etniciteit en uitgaan*, Amsterdam: Het Spinhuis 2005; Van Kooten 1999.
- 200 C.E.T. Triesscheijn & M.P. Maris, *Tussen doorbitches en uitsmijters. Liberaal deurbeleid in de horeca in het spanningsveld tussen (handhaven van de) veiligheid en (het realiseren van de optimale) smaakenclave*, Rotterdam: RADAR 2005.
- 201 Komen & Schram 2005.
- 202 P.R. Rodrigues & S. van Walsum, 'Ras en nationaliteit', in: *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2007*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.
- 203 Komen & Schram 2005; A. van Dixhoorn, *Breda by night - karakter laat je zien. Het dilemma tussen gelijke behandeling en diversiteit in het uitgaansleven*, Breda: Bureau Discriminatiezaken West Brabant 2004; Van Kooten 1999.
- 204 Komen & Schram 2005; Van Kooten 1999.
- 205 Idem.
- 206 CGB-oordeel 2001-97.
- 207 CGB-oordelen 2004-112 en 2004-129.
- 208 *Deurbeleid Horeca Lelystad. Beleidsadvies in opdracht van de gemeente Lelystad*, Lelystad: Anti Discriminatie Bureau Flevoland 2008; M. Bosman, *Zaandam By Night. Een onderzoek naar het deurbeleid in de Zaanamse horeca*, Zaandam: Bureau Discriminatiezaken Zaanstreek/Waterland 2008; I. Güner e.a., *Uitgaan of niet binnenkomen? Een onderzoek naar het deurbeleid onder jong uitgaanspubliek in Rotterdam*, Rotterdam: ROOD Rotterdam - jong in de SP 2007; Komen & Schram 2005; Van Dixhoorn 2004.
- 209 *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2008*.
- 210 Parketnummer 14/732574-06, Rechtbank Alkmaar. Bij een praktijktest bij een discotheek in 2006, is door ADV Bureau Discriminatiezaken Noord-Holland Noord aangetoond dat de eigenaar een discriminerend deurbeleid hanteerde. Het ADV deed hiervan aangifte, waarna de politierechter de eigenaar van de discotheek veroordeelde tot een geldboete van 1.000 euro voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar voor het in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf opzettelijk discrimineren van personen wegens hun ras (artikel 137g Sr).
- 211 C. de Fey & G. Grubben, *Geweigerd?! Discriminatoire deurbeleid in de horeca*, Rotterdam/Amsterdam: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR)/Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten (LVADB) 2004.

- 212 In 2005 diende de SP in Arnhem bijvoorbeeld een motie in naar aanleiding van een praktijktest van Omroep Gelderland. Dit leidde tot de oprichting van een (inmiddels weer opgeheven) Panel Deurbeleid; in 2007 stelde GroenLinks-Kamerlid Tofik Dibi Kamervragen naar aanleiding van de praktijktest die hij zelf met tv-programma Editie NL uitvoerde.
- 213 H. Entzinger & E. Dourleijn, *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een Multi-etnische stad*, Assen: Van Gorcum 2008.
- 214 *LelyStadsGeluiden, de mening van jongeren gepeild. Jongeren en deurbeleid uitgaansgelegenheden*, Lelystad: Onderzoek en Statistiek Gemeente Lelystad 2008; Güner e.a. 2007; Komen & Schram 2005.
- 215 Gemeente Eindhoven, 'Inwonersenquête BiO, najaar 2007', in: M. Vissers, *Eindhovenaren van her en der. Integratiemonitor 2008, deel 2*, Eindhoven: Gemeente Eindhoven, Bureau Beleidsinformatie en Onderzoek van de Concernstaf 2008; S. Wolf e.a., *Monitor Diversiteit en Integratie in Utrecht 2008*, Utrecht: Bestuursinformatie gemeente Utrecht 2008.
- 216 M. Heessels, L. Bosten & H. Verhorst, *Stadsenquête Den Haag 2008*, Den Haag: Bestuursdienst gemeente Den Haag/DIMENSUS beleidsonderzoek 2008. De Burgerschapsmeter maakt onderdeel uit van de jaarlijkse Stadsenquête Den Haag, die de gemeente voorlegt aan Hagenaren.
- 217 Van slechts enkele Panels Deurbeleid zijn evaluaties met klachtencijfers naar buiten gebracht. Het Panel Deurbeleid Rotterdam ontving in 2005 40 klachten en in 2006 28 klachten van mensen die zich gediscrimineerd voelden door een portier (*Evaluatie 5 jaar Panel Deurbeleid*, Rotterdam: Panel Deurbeleid Rotterdam 2007). In Utrecht werd in 2006 één klacht geregistreerd door het aldaar in 2005 opgerichte Panel Deurbeleid (K. Konlag & I. Boersema, *Mag jij ook door? Evaluatie deurbeleid en Panel Deurbeleid Utrecht*, Utrecht: gemeente Utrecht, Sector Bestuurszaken, Afdeling Bestuursinformatie 2006). Het Amsterdamse Panel Deurbeleid ontving in het eerste jaar van haar bestaan (oktober 2006 t/m september 2007) 32 klachten (*Evaluatie Panel Deurbeleid Horeca oktober 2006-2007*, Amsterdam: gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Openbare Orde en Veiligheid, Strategisch Team 2007). De bij de hier genoemde Panels ingediende klachten hebben betrekking op ervaren discriminatie op alle gronden en zijn niet nader uitgesplitst. Er is geen inzicht in discriminatieklachten die door ondernemers en het Meldpunt Rassendiscriminatie geregistreerd worden.
- 218 Zie Hoofdstuk 1 Inleiding voor een toelichting op klachtenregistraties en meldgedrag.
- 219 F. Tas & W. de Wit, *POLDIS 2008. Criminaliteitsbeeld discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009.
- 220 Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) definieert een discriminatiefeit als 'een feit dat is ingeschreven op art. 137c tot en met 137g Sr of 429quater Sr' zie *Cijfers in beeld. Discriminatiecijfers 2005 t/m 2007*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM) 2006 t/m 2008.
- 221 Het OM kan discriminatiefeiten op een van de volgende manieren afdoen: dagvaarden, transactie, voorwaardelijk sepot, sepot.
- 222 *Cijfers in beeld 2009*.
- 223 Het betreft klachten die betrekking hebben op het handelen en/of nalaten van handelen van horeca en amusementsbedrijven. Daarbij gaat het om uitbaters van discotheken, cafés, restaurants, bioscopen, casino's et cetera. De klachten op dit terrein hebben niet uitsluitend betrekking op het deurbeleid, maar eveneens op bejegening door werknemers of eigenaren.
- 224 W. Dinsbach, M. Coenders & I. Boog, *Kerncijfers 2008. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art.1 2009.
- 225 CGB-oordelen 2005-28, 2007-36, 2007-183 en 2008-104. Zie *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2005*, Deventer: Kluwer 2006; *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2006*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007; *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2007*, Deventer: Kluwer 2008; *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2008*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.
- 226 Van Dixhoorn 2004.
- 227 Komen & Schram 2005; Bosman 2008.
- 228 Een onderzoek in Zaandam wees uit dat van de 95 respondenten die aan de deur geweigerd waren, er tien overwogen om daarvan melding te maken; Slechts één persoon heeft dat ook daadwerkelijk gedaan. Bosman 2008; *Evaluatie Panel Deurbeleid Horeca oktober 2006-2007*, Amsterdam: gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Openbare Orde en Veiligheid, Strategisch Team 2007.
- 229 Bosman 2008; R. Schriemer & S. Kasmi, *Gevalen en gevoelens van discriminatie onder Marokkaanse Rotterdamers. Een impressie van een voorlichtingsronde onder de Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam*, Rotterdam: RADAR 2007; Komen & Schram 2005.

- 230 Komen & Schram 2005.
- 231 Schriemer & Kasmi 2007.
- 232 S. Boogaarts, 'Gedwongen of vrije keuze?', *Migrantenstudies* 2009-1.
- 233 Bosman 2008; Güner e.a. 2007; Van Dixhoorn 2004.
- 234 De CGB kijkt echter naar specifieke omstandigheden en oordeelde in 2007 dat een ondernemer niet verplicht was eenduidige regels te hanteren, omdat het ontbreken daarvan niet tot gevolg had dat mensen behorend tot een bepaalde, door de gelijkebehandelingswetgeving beschermde groep of groepen, vaker dan anderen de toegang werd ontzegd (CGB-oordeel 2007-36).
- 235 CGB-oordeelen 2007-36, 2007-183 en 2008-104.
- 236 Artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.
- 237 D. Houtzager, 'Consumentenrecht', in: C. de Fey, A. Kellermann & J.W. Nieuwboer (red.), *Met recht discriminatie bestrijden*, Rotterdam/Den Haag: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR)/Boom Juridische Uitgevers 2004.
- 238 Artikel 137g en 429quater Sr.
- 239 Rechtbank 's-Hertogenbosch 25 maart 2005, LECD-Nieuwsbrief 2005; Rechtbank Amsterdam 26 september 2005, LECD-Nieuwsbrief 2005; Parketnummer 14/732574-06, Rechtbank Alkmaar; Hof 's-Hertogenbosch 22 september 2006, LJN AY8700; Rechtbank Utrecht 1 september 2008, Parketnummer 16/500066-07 2008; Rechtbank Utrecht 1 september 2008, Parketnummer 16/500093-08 2008. Via juridische databases van de Anne Frank Stichting en Art.1 en uitspraken op <[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)>.
- 240 C. de Fey, *Rapportage Evaluatie Aanwijzing Discriminatie 2003-2007*, Rotterdam: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) 2006.
- 241 Artikel 5 en artikel 31 van de Drink- en Horecawet en artikel 4 lid 1 aanhef met lid 1 onder c van het besluit eisen zedelijk gedrag 1999. Deze maatregel kan worden gebruikt indien de vergunninghouder in een periode van vijf jaar meer dan één maal onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van 500 euro of meer of tot een gevangenisstraf wegens overtreding van artikel 137c, -d, -e of -g of art. 429quater Sr.
- 242 De gedragscode anti-rassendiscriminatie horeca is bijgesteld in 1999.
- 243 *Gedragscode anti-rassendiscriminatie horeca*, 's-Gravenhage: Bedrijfschap Horeca en Catering 1999.
- 244 Bijvoorbeeld in Almere, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Enschede, Groningen, Helmond, Rotterdam en Utrecht.
- 245 CGB-advies 2005-05.
- 246 Onder meer Almere, Amsterdam, Breda, Den Haag, Groningen, Oosterhout, Rotterdam en Utrecht.
- 247 De gemeenten met de langstlopende panels hebben een officiële evaluatie uitgevoerd: Amsterdam (2007), Utrecht (2006) en Rotterdam (2007).
- 248 *Evaluatie Panel Deurbeleid Horeca oktober 2006-2007*, Amsterdam: gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie Openbare Orde en Veiligheid, Strategisch Team 2007.





# Hoofdstuk 7

## Politie en justitie

PETER R. RODRIGUES (UNIVERSITEIT LEIDEN/ANNE FRANK STICHTING)

Politie en justitie spelen een belangrijke rol bij de strafrechtelijke bestrijding van rassendiscriminatie. Tegelijkertijd komt het voor dat er klachten zijn over discriminatoir politieoptreden (bijvoorbeeld aanhouding) of discriminerende uitkomsten van ons strafrechtssysteem (bijvoorbeeld veroordeling). Gezien deze belangrijke rol van politie en justitie wordt in deze monitor onderzocht in hoeverre zich klachten van burgers over discriminatie door politie en justitie voordoen. Daartoe wordt gebruik gemaakt van instellingen die klachten hieromtrent registreren, zoals de antidiscriminatievoorzieningen, de politiekklachtencommissies van de diverse korpsen en de Nationale ombudsman. Daarnaast strekt het onderzoek zich uit tot relevante rechtspraak, bijvoorbeeld de formele klachtprocedure wegens het niet vervolgen van discriminatie. Voor zover beschikbaar wordt onderzoek en literatuur over onderscheid naar ras door politie en justitie meegenomen. Mogelijke interne discriminatie binnen deze organisaties blijft buiten beschouwing, evenals vraagstukken van gelijke behandeling rondom diversiteitsbeleid.

Doel van dit hoofdstuk is na te gaan in welke mate politie en justitie in hun relatie met burgers het verwijt krijgen zich schuldig te maken aan rassendiscriminatie en na te gaan wat de aard van die ervaren discriminatie is. Voor zover mogelijk wordt tevens onderzocht hoe de klachtafhandeling is verlopen. De rapportageperiode voor dit hoofdstuk sluit aan op de vorige Monitor rassendiscriminatie en betreft de periode 2005-2008.

### 7.1 CIJFERS, TRENDS EN REFLECTIE

#### 7.1.1 ANTIDISCRIMINATIEVOORZIENINGEN

De klachten over politie en justitie geven een indicatie van de door burgers ervaren discriminatie. Twee kanttekeningen zijn daarbij op hun plaats. Enerzijds betreft het door individuen gepercipieerde discriminatie en is er geen eindoordeel over de gegrondheid van de klachten bekend. Anderzijds is het een bekend fenomeen dat personen die zeggen discriminatie ondervonden te hebben, daartegen vaak geen (klacht)actie ondernemen, noch bij een antidiscriminatievoorziening (ADV), noch bij de politie. Uit de interviews van de survey in het kader van deze monitor blijkt dat slechts 5,5 procent van de personen van Turkse of Marokkaanse afkomst hun klacht aan een ADV heeft voorgelegd. De andere groepen deden dat in het geheel niet. De politie blijkt door autochtonen en allochtonen slechts in 6,6 procent van de gevallen dat discriminatie is ervaren met een melding te zijn benaderd (zie ook Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen, § 2.2.7).



Uit de survey blijkt verder dat van de burgers die het afgelopen jaar contact met de politie hadden, slechts een zeer beperkt deel discriminatie door de politie heeft ervaren. Significanter was echter de ervaren discriminatie van personen met een Marokkaanse afkomst ten opzichte van de andere groepen autochtonen en allochtonen (3,8 procent). Onder deze gemeenschap leeft het sterkst de algemeen gangbare opvatting dat melden van discriminatie toch niet helpt (52 procent).

Over 2008 registreerden de ADV's 190 klachten over politie en justitie. In het rapportagejaar 2008 worden deze klachten voor het eerst uitgesplitst naar politie (161), Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (15) en justitie en justitiële inrichtingen (14). Ten opzichte van de vorige rapportageperiode is er op dit terrein de laatste twee jaar sprake van een daling van klachten, zowel absoluut als relatief.

Het leeuwendeel van de klachten betreft het optreden van politiemensen die werkzaam zijn bij de regionale korpsen (85 procent). De aantallen klachten over het OM en IND enerzijds en justitie en justitiële inrichtingen anderzijds houden elkaar redelijk in evenwicht.

**TABEL 7.1 Klachten ingediend bij ADV's (absolute aantallen en percentages) 2005 t/m 2008**

	2005	2006	2007	2008
Absolute aantallen	203	236	189	190
Procentueel	4,6%	5,4%	4,5%	3,9%

Bron: Kerncijfers 2005 t/m 2008, Art.1

Opgemerkt moet worden dat de klachten niet alleen discriminatie op grond van ras betreffen, maar ook de andere gronden zoals bijvoorbeeld seksuele gerichtheid en sekse. Als de categorie ras voor het jaar 2008 ruim wordt genomen, met daarin ook nationaliteit (7 procent) en anti-semitisme (2 procent), dan omvat deze 87 procent van alle klachten. Seksuele gerichtheid blijft beperkt tot 3 procent en sekse tot 2 procent.

Bij ADV Bureau Discriminatiezaken Hollands Midden en Haaglanden maakten klachten over de politie jaarlijks ongeveer 10 procent uit van het totale aantal klachten en dat was opvallend veel vergeleken met andere ADV's. Vanaf 2007 is er sprake van een duidelijke kentering ten goede. Tellen de 2006 nog 43 klachten over de politie (10 procent), in 2007 was dat gedaald tot 27 (6,5 procent) en in 2008 tot 15 (3,9 procent). Het Bureau Discriminatiezaken Hollands Midden en Haaglanden signaleert in haar jaarverslag deze opmerkelijke daling zonder een (inhoudelijke) verklaring te geven.<sup>249</sup> Mogelijk heeft de campagne van het Haagse korps om de tevredenheid van burgers te verhogen, 'HART voor de burger en HARD tegen criminaliteit', hieraan bijgedragen. De bejegening van haar klanten nam hier een centrale plaats in.<sup>250</sup> Over 2008 heeft Rotterdam de twijfelachtigste eer van het grootste aantal klachten (26) en verslaat daarmee ruim de andere grote gemeente: Amsterdam (19).

Voor wat betreft 2008 zijn gegevens beschikbaar over de aard van de discriminatieklachten. Staande houden wordt het meest genoemd als aanleiding voor een klacht (14 procent). Bejegening komt op de tweede plaats (11 procent). Klachten voortvloeiende uit de identificatieplicht beslaan 3 procent.

Opvallend is dat klachten over gewelddadig optreden in 2008 door politie en justitie uitsluitend op de grond ras voorkomen en vrijwel alleen bij de politie. De door de ADV's gehanteerde categorie 'omstreden behandeling' komt bij ras veelvuldig voor (58 procent). De categorie 'vijandige bejegening' is nog substantieel te noemen met 23 procent. Met name de mate waarin burgers aangeven dat er sprake zou zijn geweest van geweld door de politie, ligt bij rassendiscriminatie in ruime zin hoog: 18 van de 144 klachten.<sup>251</sup> In de survey scoort geweld als vorm van ervaren discriminatie eveneens hoog (33 procent). Geweld komt bij andere discriminatiegronden dan ras niet voor. Een mogelijke verklaring is dat gevallen van aanhouding waarbij burgers het gevoel hebben vanwege hun etniciteit 'eruit te worden gepikt', eerder aanleiding geven tot escalatie van de situatie. Dat hoeft niet helemaal te verbazen, aangezien het een algemene ervaringsregel is dat de politie bij verzet tegen een aanhouding relatief vaak geweld toepast (28 procent).<sup>252</sup>

### 7.1.2 POLITIEKLACHTENCOMMISSIES

De regels voor de behandeling en afdoening van klachten over gedragingen van politieambtenaren zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Sinds de wijziging van de Politiewet in 2004 is deze landelijke regeling van kracht.<sup>253</sup>

In iedere politieregio dient een onafhankelijke adviescommissie te zijn ingesteld. Deze kan bij nader omschreven klachten worden ingeschakeld en dient dan ook de behandeling ervan voor zijn rekening te nemen. Alle klachten moeten worden geregistreerd, bij voorkeur in een geautomatiseerd systeem. Bovendien is er de verplichting om de klachten (geanonimiseerd) te publiceren.<sup>254</sup>

Bepaald is dat deze klachtbehandeling door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) na vijf jaar de inwerkingtreding wordt geëvalueerd om te bezien of de regeling voldoet. Voorafgaand aan deze evaluatie heeft de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) een onderzoek naar de klachtbehandeling uitgevoerd.<sup>255</sup>

Onder auspiciën van het Nederlands Politie Instituut (NPI) is in 2003 een modelklachtenregeling opgesteld. Niettemin constateert de IOOV in haar onderzoek verschillen tussen de klachtenregelingen van de korpsen. Het gebruik van internet, zowel voor de informatie over de klachtregeling als voor het indienen van een klacht verschilt regionaal aanzienlijk. De inspectie bepleit uniformiteit. Mondelinge klachten blijken niet altijd geregistreerd te worden en een landelijk uniform registratiesysteem ontbreekt vooralsnog. De inspectie beveelt aan dat de klachtbehandelaar niet direct of indirect betrokken mag zijn bij de gedraging waarover wordt geklaagd. Naast enkele aanbevelingen voor de procedure spreekt de IOOV zich uit over het slecht nakomen van de publicatieverplichtingen. In de vorige Monitor rassendiscriminatie is daar reeds melding van gemaakt.<sup>256</sup> De inspectie meldt hierover:<sup>257</sup>

“De Inspectie constateert tevens dat korpsen op verschillende manieren intern en extern publiceren over de afgehandelde geregistreerde klachten. Hierbij wordt echter niet altijd de op de klacht genomen beslissing gepubliceerd. De Inspectie is van mening dat niet alleen de klacht, maar ook de beslissing op de klacht, waarin immers alle relevante aspecten van de klacht zijn gewogen, gepubliceerd zouden moeten worden. De Inspectie beveelt daarom de korpsen en de klachtencommissies aan om in hun publicaties over klachten ook de op de klacht genomen beslissing te vermelden.”

Er wordt geen centrale registratie bijgehouden van de aantallen ingediende en afgehandelde klachten bij de politie. De jaarverslagen van de regionale politiekklachtencommissies zouden daar in principe meer duidelijkheid over moeten kunnen verschaffen.

Over de huidige verslagperiode zijn de jaarverslagen van de politiekklachtencommissies in de 26 regio's opgevraagd. Voor het jaar 2007 is met uitzondering van Drenthe van alle regio's informatie verkregen. In zes gevallen betreft het een algemeen jaarverslag, met daarin een paragraaf over bejegeningssklachten (3)<sup>258</sup> of een paragraaf over discriminatieklachten (3).<sup>259</sup> Van de overige 19 regio's zijn verslagen van de klachtencommissies beschikbaar. Daarvan hebben slechts zes regio's een aparte paragraaf over discriminatie.<sup>260</sup> De anderen beperken zich tot bejegeningssklachten. Slechts vier van deze verslagen blijken inzicht te bieden in de vraag hoe het oordeel van de klachtencommissie in deze zaken luidde.<sup>261</sup> Ten opzichte van de vorige monitorrapportage is er slechts een lichte verbetering in het nakomen van de publicatieverplichtingen opgetreden.<sup>262</sup>

In augustus 2008 heeft de Raad voor Hoofdcommissarissen de Beleidsnota discriminatie vastgesteld. Ten aanzien van de klachten over politieoptreden wordt geconstateerd dat het zicht op deze klachten op dit moment ontbreekt. Bepaald wordt dat in 2009 de klachten over discriminatie herkenbaar terug te vinden moeten zijn in de klachtenregistratie van de korpsen. Doel hiervan is het vertrouwen van de burgers te vergroten. De inventarisatie over de afgelopen jaren leert dat de nodige korpsen hun publicatiebeleid dienen te verbeteren om dit streven te halen. Vanwege veelal andere gebruiken bij de korpsen is in de beleidsnota ook opgenomen dat vanaf 2009 klachten over discriminatie altijd aan de klachtencommissies moeten worden voorgelegd.

### 7.1.3 NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman (No) heeft tot taak onderzoek uit te voeren naar gedragingen van bestuursorganen en het geven van een oordeel over deze gedragingen. Het oordeel van de No beperkt zich in beginsel tot de vaststelling dan dat de gedraging al dan niet behoorlijk is. Indien de verklaringen en bevindingen geen uitsluitel geven, onthoudt de No zich van een oordeel.

Sinds het wettelijk verplicht instellen van politiekklachtencommissies is het volume van de klachten over de politie steeds verder teruggelopen. Aangezien in de vorige monitorperiode de klachten bij de No waren meegenomen, is dat in voor deze monitorperiode opnieuw gedaan. Kanttekening daarbij is dat het aantal klacht zeer bescheiden is.

Een burger dient zich met zijn klacht eerst tot het desbetreffende korps te wenden, voordat hij naar de No kan. Dit is het zogenoemde kenbaarheidsvereiste. De No doet normaal gesproken geen uitspraak over de vraag of er wel of niet sprake is van discriminatie, maar toetst aan de behoorlijkheidsnormen van professionele en correcte bejegening.<sup>263</sup>

**TABEL 7.2** Rapporten Nationale ombudsman over discriminatie door politie en justitie

	2005	2006	2007	2008
Aantallen	6 <sup>264</sup>	6 <sup>265</sup>	6 <sup>266</sup>	3 <sup>267</sup>
Discriminatieklacht gehonoreerd	0	1 <sup>268</sup>	0	0

De klachten bij de No hebben met name betrekking op de bejegening van etnische minderheden of vreemdelingen door de politie. Daarnaast is er een klacht over onnodige geweldstoepassing<sup>269</sup> en een zaak over het weigeren van optreden tegen horecadiscriminatie.<sup>270</sup> Eenmaal betreft de klacht een weigering tot het opnemen van aangifte wegens discriminatie door een horecagelegenheid.<sup>271</sup> De No concludeert dat deze weigering in strijd is met het beginsel van *fair play* en dus onbehoorlijk. Hoewel normaal gesproken de No het gehele relevante wettelijke kader in zijn beoordeling betreft, valt in deze zaak op dat bij deze afweging de Aanwijzing Discriminatie niet in de beoordeling wordt betrokken.<sup>272</sup> In de Aanwijzing Discriminatie worden nadere ambtsinstructies gegeven over de verplichte opname van aangifte van discriminatie.

De No hanteert een vast toetsingskader om te beoordelen of er sprake is van discriminatie:

“Het discriminatieverbod houdt voor bestuursorganen in dat zij geen onderscheid mogen maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook. Het discriminatieverbod brengt verder met zich mee dat in beginsel geen melding wordt gemaakt van iemands etnische achtergrond indien deze melding niet relevant is.”<sup>273</sup>

Soms wordt niet over discriminatie geklaagd, maar komt het verwijt van discriminatie wel incidenteel in de stukken voor. Meestal doet de No hierover dan ook geen uitspraak. In de zaken waar de No zich wel over deze vraag buigt, constateert hij in de meeste gevallen geen discriminatie.<sup>274</sup> Slechts eenmaal is dat anders in de onderzochte rapporten. Wel komt het geregeld voor dat partijen elkaar op dat punt tegenspreken en de No zich van een oordeel onthoudt.<sup>275</sup>

Klachten met betrekking tot discriminatie door de Koninklijke Marechaussee vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van Defensie en buiten het bestek van dit hoofdstuk.<sup>276</sup> Een ambtshalve onderzoek uit 2006 naar de zogenoemde 100%-controle op Schiphol had evenwel mede betrekking op het ministerie van Justitie.<sup>277</sup> In geding was niet zozeer de vraag of sprake is van discriminatie maar of deze methode van controle naar cocaïnesmokkel op reizigers afkomstig uit de Nederlandse Antillen, Suriname of Venezuela de toets der behoorlijkheid kon doorstaan.<sup>278</sup> Dat was overigens niet het geval.

#### 7.1.4 OPENBAAR MINISTERIE

Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het OM (LECD-OM) houdt bij in hoeverre opsporingsambtenaren zelf als verdachte worden aangemerkt in discriminatiezaken. De aantallen zijn de afgelopen jaren beperkt en nemen bovendien af. In 2008 betrof het één inschrijving. Het is echter mogelijk dat een klacht leidt tot een strafrechtelijk onderzoek, maar dat de zaak niet wordt ingeschreven als discriminatie. Deze wordt dan als een *commuun delict* (bijvoorbeeld geweldpleging) weggeschreven. Het OM heeft haar registratie op dat punt nog niet op orde en daardoor zijn geen gegevens beschikbaar over deze vorm van (*commune*) discriminatie.<sup>279</sup>

#### 7.1.5 ETNISCHE PROFIELEN

Het maken van onderscheid is eigen aan het politiewerk. Toch is niet elke vorm van onderscheid geoorloofd. De afgelopen jaren is in toenemende mate aandacht gevraagd voor het gebruik van etnische (en religieuze) profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Goldschmidt en Rodrigues deden een eerste inventarisatie en hebben een mensenrechtelijk kader geschetst waaraan het gebruik van profielen getoetst zou moeten worden.<sup>280</sup> Bovenkerk heeft zich begin 2009 kritisch uitgelaten over het gebruik etnische profielen ter voorkoming van radicalisme en terrorisme.<sup>281</sup> In een onderzoek uit 2009 van het Open Society Institute (OSI) naar *ethnic profiling* in enkele West-Europese landen, wordt deze methode van opsporing van de hand gewezen als zijnde niet effectief en schadelijk voor de verhoudingen tussen politie en etnische minderheden.<sup>282</sup> Het onderzoek besteedt ook aandacht aan Nederland. Een Europese studie uit 2009 van het EU-instituut Fundamental Rights Agency (FRA) constateert een veelvuldig door etnische minderheden ervaren gebruik van etnische profielen door politie en justitie, waaronder ook in Nederland.<sup>283</sup> Burgers werd gevraagd of zij de afgelopen twaalf maanden waren aangehouden door de politie, IND of douane waarbij men het gevoel had dat de aanhouding verband hield met hun etniciteit. Van de in Nederland woonachtige geïnterviewden met een Turkse achtergrond beantwoordde 27 procent de vraag met ja. Bij personen met een Marokkaanse achtergrond was dat 39 procent. Mede in het licht van de discussie over deze profielen wordt hier achtereenvolgens aandacht besteed aan de identificatieplicht en het preventief fouilleren.

#### *Identificatieplicht*

Sinds 1 januari 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) van kracht.<sup>284</sup> De wens tot uitbreiding van de identificatieplicht was in belangrijke mate ingegeven door de angst voor terrorisme na de aanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001.<sup>285</sup> Er dient een concrete aanleiding te bestaan, zonder dat die aanleiding behoeft te bestaan in de verdenking van een strafbaar feit.<sup>286</sup>

Bij de totstandkoming van de identificatieplicht bestond bij velen de vrees van discriminerende toepassing.<sup>287</sup> De wetgever heeft getracht dat te voorkomen door nadere instructies te geven wanneer de bevoegdheid mag worden uitgeoefend.<sup>288</sup> Over de uitvoeringspraktijk van de identificatieplicht zijn slechts weinig klachten aangetroffen bij politieklastencommissies en de No. Ook het aantal klachten hierover bij de ADV's is zeer gering (5 in 2008).

In de evaluatie van de WUID wordt dan ook geconcludeerd dat de vrees van velen niet is uitgekomen en dat bovendien de wet voor de politie goed voldoet.<sup>289</sup> De minister van Justitie merkt naar aanleiding van het evaluatieonderzoek het volgende op:<sup>290</sup>

“Op basis van schattingen van klachtencoördinatoren van politiekorpsen blijken de kleinere korpsen 2 à 3 en de grotere 5 à 10 klachten per jaar te hebben ontvangen die zijn gerelateerd aan de WUID. De inhoud van de klachten en de omstandigheden waarop ze betrekking hebben zijn divers. Veel van de ingediende klachten zijn afgedaan door middel van bemiddeling en weinig zijn terechtgekomen bij de Nationale Ombudsman. Uit het onderzoek is niet gebleken dat veel klachten zijn binnengekomen over discriminerende toepassing van de vorderingsbevoegdheid.”

Op grond van de klachtenregistraties klopt deze constatering. Punt van aandacht is echter de discriminerende uitwerking, waarbij etnische groepen vaker aan de identificatieplicht worden onderworpen dan autochtone burgers. Het evaluatierapport vermeldt dat de WUID regelmatig wordt toegepast in reactie op en ter voorkoming van overlast.<sup>291</sup> Het betreft hier vaak hangjongeren. Uit een ander onderzoek met interviews van politiemensen wordt deze categorie ook zichtbaar.<sup>292</sup> Van het totale aantal processen verbaal maken in het evaluatieonderzoek overlast en portiekhangen ruim 20 procent uit. Veel van deze jongeren zullen mannen van allochtone herkomst zijn. Uiteraard dienen jongeren die overlast veroorzaken door de politie aangesproken te kunnen worden. Herhaalde en eenzijdige aandacht van de politie in de vorm van identificatieplicht kan al dan niet terecht het gevoel van discriminatie teweeg brengen bij met name personen van Marokkaanse afkomst, zoals blijkt uit de rapportage van het FRA en de survey in het kader van deze monitor (zie ook Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen, § 2.2.7). Voor dit effect dient gewaakt te worden omdat het kan leiden tot verstoring van de verhoudingen tussen politie en minderheden. Een dergelijke verstoring gaat ten koste van de meldingsbereidheid vanuit deze etnische gemeenschappen en zodoende ook van de opsporing.<sup>293</sup>

### *Preventief fouilleren*

Sinds de wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie (WWM) in 2002 is preventief fouilleren mogelijk.<sup>294</sup> Daartoe moet de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde vanwege de aanwezigheid van wapens een gebied aan te wijzen als ‘veiligheidsrisicogebied’. Kenmerkend voor het preventief fouilleren is dat burgers hieraan onderworpen kunnen worden, zonder dat er een verdenking is van het plegen van een strafbaar feit. De wetgever gaat er vanuit dat een ieder in het veiligheidsrisicogebied moet worden gefouilleerd (aselect).

In tien gemeenten waar tot 1 september 2003 daadwerkelijk één of meerdere keren preventief is gefouilleerd, is een inventarisatie en analyse uitgevoerd.<sup>295</sup> Het onderzoek heeft plaatsgevonden in twee grote steden (Amsterdam en Rotterdam) en acht middelgrote gemeenten.<sup>296</sup> De personen die wel zijn gecontroleerd, maar niet zijn aangehouden, zijn gevraagd voor een interview. Van deze groep zegt 79 procent voorstander van preventief fouilleren te zijn. Daarentegen vindt 20 procent het een schending van de privacy. Slechts 4 procent heeft een negatief oordeel over de actie. Bijna de helft van de ondervraagden zegt dat hun veiligheidsgevoel door de acties is verbeterd. Van de allochtonen in Rotterdam is 24 procent het (zeer) oneens dat preventief fouilleren de veiligheid verhoogt. Zij menen eerder aan deze controle onderworpen te worden dan autochtonen.

In de plaatsen Amsterdam, Heerlen, Haarlemmermeer, Maastricht, Tilburg en Utrecht zijn 397 verdachten aangehouden tijdens preventieve fouilleeracties. Van deze verdachten is 91 procent man. De gemiddelde leeftijd bedraagt 28 jaar. Naast geslacht en leeftijd is ook gevraagd naar etniciteit: 46 procent heeft een autochtone achtergrond en 22 procent een allochtone achtergrond. De categorie 'onbekend' is relatief groot: 32 procent. Uit een ander onderzoek naar preventief fouilleren in Amsterdam blijkt dat ruim 60 procent van de ondervraagde burgers meent dat de politie selectief (bevooroordeeld) te werk gaat op grond van etniciteit, huidskleur, geslacht en leeftijd.<sup>297</sup>

De eis om aselekt of iedereen te fouilleren blijkt moeilijk te operationaliseren. In de praktijk blijken vooral eerst potentiële verdachten te worden gefouilleerd en dan eventueel ander publiek. Voorkeuren op basis van ervaringsgegevens of profielen kunnen daarbij snel bepalend zijn. Door een heel klein gebied te nemen kunnen ook groepjes worden ingesloten en gefouilleerd. Deze methode wordt 'mini-insluiting' genoemd en lijkt naar zijn aard selectief.

Bij de parlementaire behandeling van de wetwijzigingen ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven geeft de minister van Justitie een toelichting op de toegestane selectiviteit.<sup>298</sup> Een opsporingsambtenaar kan een burger in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf in een veiligheidsrisicogebied benaderen waarbij 'huidskleur en kleding een zekere rol' kunnen vervullen. Het is de vraag of dergelijke etnische factoren op zichzelf al een voldoende indicatie zijn of uitsluitend in combinatie met andere factoren.<sup>299</sup>

## 7.1.6 AANGIFTE WEIGEREN, SEPONEREN EN STRAFFEN

### *Aangiften weigeren*

Over het jaar 2007 zijn voor het laatst cijfers bekend over klachten bij de ADV's wegens het niet opnemen van aangifte wegens discriminatie. Dat waren 9 van de 189 klachten over politie en justitie (5 procent) en kan als relatief weinig worden aangemerkt.<sup>300</sup> Wel heeft zich een spraakmakende zaak voorgedaan. Een joodse jongen die in Amsterdam mishandeld was, werd weggestuurd toen hij op het bureau aangifte wilde doen.<sup>301</sup> Het beeld is overigens dat het politiekorps Amsterdam-Amstelland de nodige aandacht voor discriminatiezaken heeft en het in de praktijk goed doet. Toch illustreert dit incident dat het tussen slachtoffer en politie makkelijk fout kan lopen als er niet adequaat gereageerd wordt.



Soms wordt geen aangifte opgenomen als de politie dit niet ziet als een effectieve aanpak. Zo blijkt uit de inventarisatie Criminaliteitsbeeld Discriminatie dat in een substantieel aantal zaken bemiddeling plaatsvindt of verwijzing naar intermediairs zoals de buurtregisseur.<sup>302</sup> Voor zover het slachtoffer het hiermee eens is, stuit dat niet op bezwaren. Aandachtspunt blijft wel dat als een burger aangifte van een strafbaar feit wil doen, de politie hiertoe verplicht is. Dat blijkt ook met zoveel woorden uit de Aanwijzing Discriminatie.<sup>303</sup> Overigens, wederom zonder naar de Aanwijzing Discriminatie te verwijzen, is de verplichting tot opname van aangifte in deze verslagperiode weer bekrachtigd door de No.<sup>304</sup>

### *Seponeren*

Tegen een beslissing tot niet of niet verder vervolgen (sepot) kan op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) beklag worden gedaan bij het gerechtshof. Van deze procedure is bijvoorbeeld gebruik gemaakt tegen het sepot van het OM in de verschillende aangiftes tegen Tweede Kamerlid Geert Wilders. Daarop heeft het Hof Amsterdam begin 2009 bevolen dat het OM alsnog tot vervolging moet overgaan.<sup>305</sup> Dit bevel heeft veel beroering teweeggebracht en houdt de samenleving behoorlijk verdeeld.<sup>306</sup> In het kader van dit hoofdstuk is de opportuniteitsvraag - het recht van het OM om af te zien van vervolging - van belang. De beleidsregels zoals vastgelegd in de Aanwijzing Discriminatie laten slechts zeer weinig ruimte voor een sepot. Tevens wordt door Klip opgemerkt dat het OM er kennelijk voor terugschrikt om een zaak aan te pakken die op de grens van strafbaar gedrag ligt en politiek gevoelig ligt.<sup>307</sup> Ook hierover zijn de meningen verdeeld.

Het CIDI meldt dat in drie zaken waarbij na aangifte van geen vervolgingsactiviteit sprake was, met succes een beroep op het gerechtshof is gedaan om vervolging te bevelen. Sindsdien is echter geen zichtbare activiteit in deze strafdossiers vernomen.<sup>308</sup> Een wrang voorbeeld is de aangifte tegen het rapnummer 'Kankerjoden'. Ruim een jaar na de aangifte van juni 2003 seponeert het OM (oktober 2004). Het CIDI maakt bezwaar conform de procedure van artikel 12 Sv en op 28 juni 2006 beslist het Hof Amsterdam dat alsnog vervolging moet plaatsvinden. Evenwel, tot zomer 2009 zonder zichtbaar resultaat. Deze problematiek doet zich ook in andere strafzaken dan discriminatie voor en heeft geleid tot Kamervragen en een pleidooi voor een wettelijke regeling met termijnen.<sup>309</sup>

### *Straffen*

Discriminatie kan ook voorkomen bij de beoordeling van een zaak door de officier van justitie. Weenink stelde vast dat voor vergelijkbare delicten etnische minderheden door het OM ruim twee keer zo vaak (2,3) naar de kinderrechter worden gestuurd.<sup>310</sup> Oorzaak ligt mede in de rapportages die maatschappelijk werkers voor het OM opstellen. Deze rapporteurs kunnen sommige culturele gewoontes slecht duiden en dat wordt door het OM als riskant gezien. Hoe groter de culturele en sociaal-economische verschillen, des te groter het nadeel voor de verdachte. Een jongen van Surinaamse afkomst komt niet snel voor de rechter, maar een van Marokkaanse afkomst wel.

Kinderen van asielzoekers zijn volgens de onderzoeker nog slechter af. Overigens liet de minister van Justitie in antwoord op Kamervragen blijken het niet met de uitkomsten van het onderzoek eens te zijn.<sup>311</sup>

Allochtone jongeren blijken na correctie voor de ernst van het delictgedrag en de zwaarte van de strafzaak gemiddeld 53 dagen meer vrijheidsbeneming te krijgen dan autochtone jongeren. Analyse door Komen en Van Schooten wijst uit dat allochtone jongeren in de rapportages aan de rechtbank beschreven worden als meer schuldig aan hun delictgedrag dan autochtone jongeren.<sup>312</sup>

Voor wat betreft de uitvoering van vrijheidsstraffen signaleert Post een ongelijkheid voor allochtone en buitenlandse gedetineerden ten opzichte van autochtone.<sup>313</sup> Ook hier heeft dat veelal te maken met culturele en sociaal-economische factoren en het onvermogen om daar binnen de gevangensmuren voldoende rekening mee te houden. Het gaat bijvoorbeeld om tekortkomingen bij het effectueren van (penitiaire) rechten of het beleven van de islamitische godsdienst.

## 7.2 CONCLUSIE

Het aantal klachten over discriminerend politie-optreden is afgelopen jaren gedaald en dat geldt ook ten opzichte van de vorige rapportage in de Monitor rassendiscriminatie 2005. Het leeuwendeel van de klachten gaat over discriminatie op grond van ras. Burgers die klagen over discriminatie door de politie wijzen daarbij relatief vaak op het gebruik van geweld. Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen of dit zaken zijn waarbij de situatie door het gevoel van discriminatie bij de burger escaleert.

De verslagen van de politiekklachtencommissies dienen volgens de regels openbaar toegankelijk te zijn en nadere informatie over de afhandeling discriminatiezaken verschaffen. In 2007 voldeden de rapportages veelal nog niet aan deze wettelijke eisen en is daarmee een punt van aandacht. Het gebruik van etnische of religieuze kenmerken bij het voorkomen of opsporen van strafbare feiten wordt *ethnic profiling* genoemd. Vanwege het risico van discriminatie dient deze methode met strenge waarborgen en grote terughoudendheid te worden toegepast. Uit onderzoek van het Fundamental Rights Agency blijkt dat (ook) in Nederland deze vorm van discriminatie door burgers van Marokkaanse en Turkse afkomst als zodanig ervaren wordt. Nader onderzoek naar de aard en omvang van Nederlandse politiepraktijk op dit punt is gewenst. Klachten over de duur van strafvorderlijke procedures komt veelvuldig voor. Het betreft zowel na aangifte als na de beslissing tot vervolging. Hetzelfde probleem speelt na een klacht over niet vervolgen bij het gerechtshof. Het is wenselijk om deze verschillende stappen in het vervolgingsproces aan termijnen te koppelen.

249 *Jaarcijfers discriminatiezaken. Een overzicht van klachten en meldingen 2004-2008*, Den Haag: Bureau Discriminatiezaken 2005, p. 17 en 20.

250 *Planrap 2007*, Den Haag: Regiopolitie Haaglanden 2006, p. 14; *Jaarverslag klachten politie Haaglanden 2008*, Den Haag: Regiopolitie Haaglanden 2009, p. 4.

- 251 Dat is 13 procent.
- 252 J. Timmer, *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005, p. 516.
- 253 *Staatsblad* 2003, 501.
- 254 *Nederlands Juristenblad* 2001, p. 1062-1063.
- 255 *Klagen staat vrij. Een onderzoek naar klachtbehandeling bij de politie*, Inspectie Openbare orde en veiligheid: Den Haag 2007.
- 256 P.R. Rodrigues & R. Schriemer, 'Politie en Justitie', in: I. Boog e.a., *Monitor rassendiscriminatie 2005*, Rotterdam: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) 2006, p. 110.
- 257 *Klagen staat vrij* 2007, p. 78.
- 258 Limburg-Noord, Noord-Holland Noord en Rotterdam-Rijnmond.
- 259 Limburg-Noord, Zaanstreek-Waterland en Zeeland.
- 260 Amsterdam-Amstelland, Gelderland-Midden, Haaglanden, Kennermerland, Midden- en West-Brabant, en Zuid-Holland-Zuid.
- 261 Amsterdam-Amstelland, Gelderland-Midden, Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland-Zuid.
- 262 Artikel 61 lid 2 sub c Politiewet.
- 263 Zie ook W. Bos & P. van Sasse van Ysselt, 'Kroniek Nationale ombudsman 2005-2005', *NJCM-Bulletin* 2006, p. 495-496.
- 264 No 2005/088, 2005/133, 2005/154, 2005/169, 2005/232 en 2005/363.
- 265 No 2006/017, 2006/055, 2006/307, 2006/311
- 266 No 2007/115, 2007/123, 2007/139, 2007/215, 2007/216 en 2007/262 .
- 267 No 2008/202, 2008/203 en 2008/264.
- 268 No 2006/307.
- 269 No 2005/232.
- 270 No 2005/363.
- 271 No 2006/307.
- 272 Zie *Staatscourant* 2007, nr. 233 met verwijzingen naar voorafgaande aanwijzingen.
- 273 No 2005/169, zie bij beoordeling II, 1.1.
- 274 No 2005/169, 2005/363, 2006/17, 2007/216 en 2007/262.
- 275 No 2007/139, 2008/202, 2008/203 en 2008/264.
- 276 No 2006, 001, 2006/360, 2008/059 en 2008/171.
- 277 No 2006/230.
- 278 G. Hamer & C. Grijzen, 'Nederland een vernederland?', *NJCM-Bulletin* 2007, p. 430-441.
- 279 Zie ook Hoofdstuk 13 Discriminatieverboden en de strafrechtelijke aanpak.
- 280 J.E. Goldschmidt & P.R. Rodrigues, 'Het gebruik van etnische of religieuze profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten die een bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Zevende rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, p. 40-66. 2006.
- 281 F. Bovenkerk, *Wie is de terrorist? Zin en onzin van ethnic profiling*, Utrecht: FORUM 2009.
- 282 *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*, New York: Open Society Institute/Justice Initiative 2009.
- 283 *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in focus Report 2: Muslims*, Wenen: Fundamental Rights Agency (FRA) 2009.
- 284 *Staatsblad* 2004, 300.
- 285 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 218, nr. 3, p. 5.
- 286 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 218, nr. 10, p. 14.
- 287 Zie onder meer A. Böcker, *Identificatieplicht: oplossing of oorzaak problemen*, Nijmegen: Recht & Samenleving 2002 en B. van Klink & N. Zeegers (red.), *Hoe maakbaar is veiligheid? Over de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht*, Amsterdam: Papieren Tijger 2006.
- 288 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 218, nr. 10, p. 14.

- 289 H. Everwijn e.a., *Het functioneren van de WID in de praktijk, Evaluatie van de Wet op de Uitgebreide Identificatieplicht*, Barneveld: Significant b.v. 2009.
- 290 *Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 VI, nr. 133, p. 4.*
- 291 *Het functioneren van de WID in de praktijk* 2009, p. 61.
- 292 B. van Klink & N. Zeegers, 'De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplineren. Politieagenten aan het woord', *Recht der Werkelijkheid* 2008, p. 35-55, zie p. 46 en 52.
- 293 Zie hierover ook P.R. Rodrigues, 'Redactioneel', *Privacy & Informatie* 2007, p. 241.
- 294 *Staatsblad* 2002, 420.
- 295 E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, *Preventief Fouilleren: een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2005.
- 296 Den Helder, Haarlemmermeer, Heerlen, Utrecht, Tilburg, Roermond, Maastricht en Zaanstad.
- 297 E. van der Torre e.a., *Evaluatie Preventief Fouilleren in Amsterdam: de stand van zaken*, Den Haag: COT 2006, p. 46.
- 298 *Kamerstukken II, 2005/06, 30 164, nr. 7, p. 52.*
- 299 Goldschmidt & Rodrigues 2006, p. 52.
- 300 W. Dinsbach, M. Coenders & I. Boog, *Kerncijfers 2007. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art.1 2008, p. 35.
- 301 *Algemeen Dagblad* 24 oktober 2008.
- 302 F. Tas & W. de Wit, POLDIS 2008. *Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn: Politieacademie/ITS 2009.
- 303 Zie noot 24.
- 304 No 2006/307.
- 305 Hof Amsterdam 21 januari 2009, LJN BH0496.
- 306 Zie voor deze verdeeldheid onder juristen: T. Prakken, 'Wilders: verbieden of toestaan?', *Nederlands Juristenblad* 2009, p. 363-366; T. Zwart, 'Wilders: ja toestaan!', *Nederlands Juristenblad* 2009, p. 367-369.
- 307 A.H. Klip, 'Op weg naar minder opportuniteit?', *Delikt & Delinkwent* 2009, p. 185.
- 308 *ISRAEL Nieuwsbrief* april 2009.
- 309 *Aanhangsel Handelingen II, 2008/09, 1323.*
- 310 D. Weenink, 'De invloed van etniciteit van jonger verdachten op beslissingen van het Openbaar Ministerie', *Sociologie* 2007, p. 291-322.
- 311 *Aanhangsel Handelingen II, 2007/08, 987.*
- 312 M. Komen & E. van Schooten, 'Allochtone jongeren gemiddeld langer vast', *Nederlands Juristenblad* 2006, p. 1352-1355.
- 313 M. Post, *Detentie en culturele diversiteit*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

# Hoofdstuk 8

## Racistisch en extreem-rechts geweld in 2008

WILLEM WAGENAAR (ANNE FRANK STICHTING) EN JAAP VAN DONSELAAR (UNIVERSITEIT LEIDEN)

Sinds het midden van de jaren 90 wordt getracht systematisch inzicht te krijgen in de problematiek van racistisch en extreemrechts geweld, met name via het onderzoeksproject Monitor racisme & extremisme.<sup>314</sup> In de laatste algemene rapportage - de achtste, verschenen in december 2008 - werden de gewelddadige incidenten in het jaar 2007 onder de loep genomen.<sup>315</sup> In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan racistisch en extreem-rechts geweld in 2008. De centrale vraag van dit hoofdstuk is: hoe heeft het racistisch en extreem-rechts geweld zich ontwikkeld in 2008, in omvang en aard, en hoe verhoudt dit zich tot het beeld van de voorgaande jaren?

### 8.1 DEFINITIES, AFBAKENING EN METHODEN

Het vervaardigen van statistische gegevens over racistisch en extreem-rechts geweld is een proces van keuzes maken. Veel van deze keuzes liggen op het vlak van definiëring en afbakening en zijn vaak niet eenvoudig te maken. Over de vraag wat racistisch of extreem-rechts geweld is lopen de meningen sterk uiteen. Er doen zich dan ook aanzienlijke definitie- en afbakeningproblemen voor, want aan gewelddadige voorvallen kunnen uiteenlopende aspecten worden onderscheiden. Zo kan een racistische leuze op de voordeur van een allochtoon gezin door de één als een bedreiging worden gezien, terwijl een ander het eerder beschouwt als een vorm van vernieling. Weer een ander kan van mening zijn dat het desbetreffende voorval het vermelden niet eens waard is. Omdat in veel gevallen de daders onbekend blijven en informatie over een incident vaak summier is, wordt bovendien een beoordeling van de motieven en achtergronden van de dader bemoeilijkt. Daarnaast kan door onbekendheid van de dader een voorval door de één serieuzer worden geschat dan door een ander. Een vraag die niet zelden wordt opgeworpen: was het wel een vorm racistisch geweld of was het eigenlijk kwajongenswerk? Vanwege dergelijke uiteenlopende perspectieven - in sociologisch jargon: de verschillende 'definities van de situatie' - verdient het in onze ogen aanbeveling de werkomschrijving van racistisch geweld ruim te houden.<sup>316</sup>



Onder geweld wordt in dit verband verstaan:<sup>317</sup>

*gedrag waarbij de ene partij de andere partij opzettelijk schade toebrengt, of ermee dreigt dat te doen, en waarbij dit gedrag in hoofdzaak is gericht op fysieke aantasting van objecten en/of personen.*

In aansluiting hierop kan onder racistisch geweld worden verstaan:<sup>318</sup>

*die vorm van geweld waarbij de slachtoffers of doelwitten zijn uitgekozen vanwege hun etnische, raciale, etnisch-religieuze, culturele of nationale herkomst.*

Naast racistisch geweld, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op geweld met een extreem-rechtse achtergrond. Extreem-rechts geweld kan weliswaar racistisch van aard zijn, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Extreem-rechtse groepen hebben traditioneel veelal een tweeledig vijandbeeld. Men keert zich tegen - in rechtsextremistisch jargon - 'volksvreemde' en 'volksvijandige elementen'. In het nationaal-socialisme van voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog golden vooral joden en zigeuners als 'volksvreemd'. Na 1945 is 'volksvreemd' in de extreem-rechtse gedachtewereld verbreed en worden daar ook meer in het algemeen allochtonen toe gerekend. 'Volksvijandig' - vanuit extreem-rechts perspectief - zijn de politieke tegenstanders van extreem-rechts. Het kan gaan om antifascistische activisten en demonstranten, maar bijvoorbeeld ook om politici en bestuurders die als onderdeel van het te bestrijden 'systeem' worden gezien. Kortom: extreem-rechts geweld kan racistisch zijn, maar ook gericht tegen mensen die als tegenstanders worden beschouwd.

Naast definiëring en afbakening worden in ons onderzoek diverse geweldscategorieën onderscheiden. Een op het eerste gezicht logische keuze zou zijn om deze geweldscategorieën aan te laten sluiten bij het strafrecht en te kiezen voor bijvoorbeeld openlijke geweldpleging, vernieling en mishandeling. In de onderzoekspraktijk blijkt dat echter problematisch te zijn. Bepaalde vormen van geweld zijn onder verschillende wetsartikelen strafbaar gesteld. Ook in die gevallen zullen er dus keuzes gemaakt moeten worden. Zo kent ons monitoronderzoek de geweldscategorie 'confrontatie'. Daarbij gaat het om vechtpartijen, of pogingen daartoe, waarbij grote groepen zijn betrokken en die onderling flink kunnen verschillen in omvang en heftigheid. Bovendien kenmerken dergelijke confrontaties zich vaak door grote onduidelijkheid over de positie van daders en slachtoffers, over de directe aanleiding en over de chronologie van gebeurtenissen. Het gaat hier om een afgebakende, een goed herkenbare en een vaak voorkomende vorm van geweld. Strafrechtelijk bezien zou dat echter, afhankelijk van de precieze gebeurtenissen, diverse misdrijven kunnen opleveren, namelijk bedreiging, mishandeling of openlijke geweldpleging.

Daarnaast zijn strafwetsartikelen vaak algemeen geformuleerd, waardoor belangrijke verschillen onvoldoende duidelijk gemaakt kunnen worden. Een hakenkruis kladden op een synagoge en een hakenkruis kladden in een openbaar toilet zijn allebei vernieling in strafrechtelijke zin. De context zorgt er echter voor dat de perceptie van beide acties volstrekt verschillend is. In onze geweldscijfers wordt het eerste voorbeeld wel opgenomen (als doelbekladding) en het tweede niet.

Gebaseerd op onze bevindingen over een langere periode hebben wij een indeling gemaakt in een negental categorieën (zie kader).

Doelbekladding  
Bedreiging  
Bommelding  
Confrontatie  
Vernieling  
Brandstichting  
Mishandeling  
Bomaanslag  
Doodslag

Naast de diverse voorvallen waarbij *daadwerkelijke* geweldpleging heeft plaatsgevonden, worden in ons onderzoek ook voorvallen betrokken waarbij een evidente *poging* tot geweldpleging heeft plaatsgevonden.

De meeste categorieën spreken voor zichzelf, maar 'doelbekladding' en 'confrontatie' vragen om enige toelichting. Bij een bekladding is sprake van vernieling aan een object. Het kan daarbij gaan om een met viltstift getekend hakenkruisje op de muur van een openbaar toilet tot grootschalige racistische graffiti op een oorlogsmonument. Bekladding, vooral in de vorm van lichte vernieling, is een uiting van geweld die relatief vaak voorkomt. In dit onderzoek zijn alleen de zwaardere gevallen opgenomen, namelijk voorvallen van bekladding met een expliciet gekozen doelwit en vormen van grootschalige bekladding. Een 'confrontatie' is vaak spontaan, maar soms ook georganiseerd straatgeweld met een min of meer racistisch of extreem-rechts karakter. Er is sprake van meer partijen, groepjes jongeren bijvoorbeeld, die slaags raken bij scholen of in het uitgaansleven. Vaak is het onderscheid tussen daders en slachtoffers niet eenvoudig vast te stellen, omdat het om een reeks (vaak kort op elkaar volgende) acties en reacties gaat.

Om inzicht te geven in onze manier van werken, is een toelichting rond de dataverzameling en -analyse van belang. Wat de dataverzameling van racistisch geweld betreft, dat wordt in Nederland, in tegenstelling tot in veel andere landen, niet beschouwd als een primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Er bestaat dan ook geen centraal overheidsbestand van racistisch geweld in Nederland. De data die aan de basis liggen van dit hoofdstuk zijn afkomstig uit diverse complementaire bronnen. Onze data zijn afkomstig van drie verschillende dataleveranciers. De belangrijkste leverancier is het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), in het bijzonder het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK) van de Dienst IPOL. Daarnaast worden data verkregen uit jaarlijkse overzichten van de antidiscrimatievoorzieningen in den lande<sup>319</sup> en van de Antifascistische Onderzoeksgroep Kafka. Deze brede benadering levert een ruimer beeld op dan alleen de registraties van de politie. De politiegegevens maken ongeveer 47 procent uit van onze geweldsregistratie.

Het KLPD verzamelt de data zelf uit de politiesystemen. Daarbij wordt onder andere gezocht op een aantal relevante zoektermen. Vervolgens worden deze data in ruwe vorm aangeleverd. Na een eerste inventarisatie en selectie van deze incidenten voor het monitoronderzoek wordt voor een aantal incidenten noodzakelijke aanvullende informatie ingewonnen. Dat levert in de meeste gevallen een duidelijker beeld op van de incidenten. Bij data van de andere toeleverders vindt een vrijwel identiek proces plaats. Na deze selectie plaatsen wij alle voorvallen in een database zodat nadere verwerking en analyse kan plaatsvinden.

Opgemerkt moet worden dat één gebeurtenis in meerdere incidentcategorieën kan vallen. Wanneer bijvoorbeeld een synagoge wordt beklad en vervolgens in brand wordt gestoken, registreren we dat als een doelbekladding en als een brandstichting. Of wanneer er op twee verschillende dagen een ruit wordt ingegooid bij dezelfde moskee, rekenen wij dat als twee vernielingen. Het selecteren, kwalificeren en coderen gebeurt door onszelf en dus niet door de toeleverders.

Het kwalificeren van incidenten wordt gecompliceerd door een aantal aspecten van de data. Het gaat om data van wisselende omvang en kwaliteit. Daarnaast kan er over inschattingen van dadermotieven verschil van mening bestaan, aangezien in de meeste gevallen de daders niet bekend zijn. Daarom kan vaak niet met zekerheid bepaald worden welke motieven er aan een actie ten grondslag hebben gelegen. Overigens speelt dit probleem ook wanneer daders wel geïdentificeerd zijn. Vaak worden dan racistische of extreemrechtse motieven ontkend, bijvoorbeeld in de veronderstelling dat daarmee een zwaardere straf ontlopen kan worden. Geconfronteerd met deze problemen, gaan wij terughoudend te werk. Wanneer door ons getwijfeld wordt aan de racistische of extreem-rechtse achtergrond, wordt een incident niet opgenomen, ook al is het ons wel als zodanig aangeleverd. In het aldus samengevoegde databestand worden vervolgens doublures en overlappings geïdentificeerd, zodat deze het totaalbeeld niet kunnen vertekenen. Het resultaat levert vervolgens een integraal databestand op over het desbetreffende jaar. Op basis van dit bestand stellen wij de jaarcijfers vast. Inmiddels weten wij uit ervaring dat de gegevens uit de afzonderlijke bronnen relatief weinig overlappings vertonen. Dit 'bewijst' de waarde en wenselijkheid van een integraal databestand, een bestand dat op verschillende bronnen is gebaseerd en niet uitsluitend op gegevens van de overheid. Vanuit de Europese Unie is wel eens gefronst over het ontbreken in Nederland van *official statistics* over racistisch geweld: door de overheid voortgebracht statistisch materiaal. Wij zijn het daarmee niet eens, want een integraal bestand, gebaseerd op meerdere bronnen, vinden wij beter dan een overheidsbestand dat gebaseerd is op alleen overheidsbronnen.

Ondanks deze voordelen van een gecombineerde dataverzameling zijn er goede redenen om aan te nemen dat ook deze cijfers maar een deel weergeven van het reële aantal racistische geweldsincidenten. Op deze vermoedelijke onderrapportage komen we in een aparte paragraaf terug.



Tot slot nog een laatste opmerking over de dataleveranciers. Tot en met 2005 maakten wij ook gebruik van data over antisemitisch geweld van het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI). In de navolgende jaren is de publicatie van de CIDI-cijfers dusdanig vertraagd, dat deze niet meer meegenomen konden worden in ons onderzoek. Dit heeft mogelijk consequenties voor de registratie van het aantal geweldplegingen met een antisemitisch karakter in het kader van deze monitorrapportage.

In de onderstaande overzichten zal het verder opvallen dat er geen data over het jaar 2004 beschikbaar zijn. De oorzaak daarvan is, dat er in dat jaar een overdracht plaatsvond van de aanlevering van geweldscijfers. Tot 2004 werden die verzorgd door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), en vanaf 2005 door het KLPD. Vanwege problemen bij deze overdracht zijn er over het jaar 2004 onvoldoende data beschikbaar om tot een volwaardige rapportage te komen.

## 8.2 AARD EN OMVANG VAN GEWELD IN 2008

In 2008 werden 216 gevallen van racistisch of extreem-rechts geweld geïnventariseerd. Dat is een marginale daling ten opzichte van 2007. Deze dalende trend is al zichtbaar sinds 2005.

In Tabel 8.1 is dit aantal van 216 uitgesplitst in de verschillende geweldscategorieën. De cijfers van 2008 worden daarin vergeleken met de cijfers van de voorgaande vijf jaren. De cijfers van 2004 ontbreken, zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd.

**TABEL 8.1** Racistisch en extreem-rechts geweld, naar categorie 2003 t/m 2008

CATEGORIE	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Doelbekladding	52	-	54	59	32	49
Bedreiging	73	-	73	56	49	53
Bommelding	1	-	2	0	3	0
Confrontatie	28	-	37	41	36	28
Vernieling	35	-	42	31	34	19
Brandstichting	10	-	13	11	11	3
Mishandeling	60	-	70	60	57	64
Bomaanslag	1	-	0	0	0	0
Doodslag	0	-	0	1	1	0
Totaal	260	-	291	259	223	216

Extreem-rechts geweld kan weliswaar racistisch van aard zijn, maar dat hoeft niet het geval te zijn. 45 van de 216 voorvallen hebben een extreem-rechtse, maar geen racistische achtergrond. Dat betekent dat wij 171 gevallen van *racistisch* geweld in 2008 hebben aangetroffen. Naast de trend van een lichte vermindering van het totaal aantal geïnventariseerde voorvallen, zijn er fluctuaties in de diverse categorieën. Deze fluctuaties zijn op basis van onze aanpak niet of nauwelijks te verklaren.

Zo weten wij niet waarom wij in 2007 opvallend minder doelbekladdingen hebben geïnventariseerd dat in 2006 en waarom het er in 2008 weer beduidend meer waren. Wel zijn er beredeneerde veronderstellingen mogelijk, bijvoorbeeld bij de categorie 'confrontatie'. Nadat wij in de eerste helft van dit decennium telkens meer 'confrontaties' inventariseerden, zien we er nu beduidend minder. Bij de eerder geconstateerde stijging zagen wij een verband met de opkomst van de problematiek van extreem-rechtse jongeren. Dit kwam bekend te staan als het *Lonsdalevraagstuk*.<sup>320</sup> In de periode van 2003 tot 2006 bleken extreem-rechtse jongeren verantwoordelijk voor een groeiend aandeel in het aantal racistische geweldsincidenten, waarbij vooral de sterke toename van het aantal confrontaties met (etnisch) andere jongerengroepen opviel. Nu wij minder van dergelijke voorvallen waarnemen ligt het voor de hand om wederom een verband te veronderstellen met dit verschijnsel. De gabber- en hardcore-subcultuur is de afgelopen periode in populariteit en in omvang afgenomen. Deze waarneming vindt ondersteuning in onze cijfers. In 2008 was er in 21 gevallen sprake van betrokkenheid van Lonsdalejongeren, tegen 44 in 2007. Bij de confrontaties is er bij zes incidenten sprake van Lonsdalers, in 2007 waren dat er nog veertien.

Maar het zou ook kunnen zijn dat andere factoren een rol spelen, bijvoorbeeld dat door gebrek aan uiterlijke herkenningmogelijkheden, er minder ruzies en confrontaties ontstaan op grond van het duidelijk waarneembare uiterlijk van gabbers.<sup>321</sup>

### 8.3 TRENDS IN 2008

De eerste trend die opvalt, is de kleine daling van het aantal geïnventariseerde geweldsincidenten met een racistische of extreem-rechtse achtergrond. Deze daling zette zich in vanaf 2005, na een stijging die het gevolg was van gewelddadige reacties op de moord op Theo van Gogh (op 2 november 2004). Het jaar 2005 kenmerkte zich door een recordaantal geweldsincidenten met een racistische of extreem-rechtse achtergrond. In 2007 was het aantal incidenten al het laagste in tien jaar, in 2008 is het aantal dus weer iets verder afgenomen.

#### 8.3.1 SLACHTOFFERS EN DOELWITTEN

Een andere ontwikkeling is een afname van het tegen zaken gericht geweld in de vorm van vernielingen en brandstichtingen. Tegelijkertijd neemt het geweld gericht tegen personen in de vorm van mishandelingen toe. Bij geweld tegen zaken moet in dit verband gedacht worden aan acties tegen bijvoorbeeld woningen of bezittingen van allochtonen, tegen moskeeën of synagogen of bijvoorbeeld tegen overheidsgebouwen. Bij geweld tegen personen gaat het om acties tegen (groepen) personen vanwege hun etnische, raciale, nationale of religieuze achtergrond. Extreem-rechtse acties kunnen zich daarnaast ook richten tegen bijvoorbeeld overheidsvertegenwoordigers of tegen politieke tegenstanders.

TABEL 8.2 Persoons- en zaakgerichte geweldpleging 2007 t/m 2008

	2007	2008
Tegen zaken	74 (33%)	64 (30%)
Tegen personen	138 (62%)	152 (70%)
Gemengd of onduidelijk	11 (5%)	0 (0%)
Totaal	223 (100%)	216 (100%)

In Tabel 8.2 is te zien dat de trend die is af te lezen uit de geweldscategorieën (zie Tabel 8.1), bevestigd wordt wanneer bij alle incidenten gekeken wordt of het geweld tegen personen of zaken is gericht. Ondanks de daling van het totale aantal incidenten neemt het geweld tegen personen juist toe met 10 procent. De afname in het totale aantal incidenten komt dus volledig voor rekening van zaakgerichte incidenten.

De afgelopen jaren zagen we forse verschuivingen in de 'etnische richting' van racistisch geweld. Een ontwikkeling die zich ook in 2008 voortzette.

TABEL 8.3 Racistisch geweld in 2007 en 2008, naar 'etnische richting' en voorvalcategorieën

	ANTISEMITISCH		ANTI-ISLAM		ANTIVLUCHTELINGEN		ANTI-'BLANK'	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Doelbekladding	13	9	15	24	1	0	0	0
Bedreiging	4	1	16	24	2	0	3	2
Bommelding	1	0	1	0	0	0	0	0
Confrontatie	0	0	6	7	2	0	1	1
Vernieling	1	1	17	13	1	0	0	0
Brandstichting	0	1	9	2	0	0	0	0
Mishandeling	2	2	18	19	1	0	3	6
Bomaanslag	0	0	0	0	0	0	0	0
Doodslag	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	21	14	82	89	7	0	7	9

Om te beginnen is de aanhoudende daling van het aantal antisemitische geweldsincidenten opvallend. In 2005 vonden er nog 41 incidenten met een antisemitische achtergrond plaats, maar daarna begon een gestage daling. Een tegengestelde ontwikkeling zien wij bij het aantal anti-islamitische geweldsincidenten. Vanaf 2006 is er een duidelijke groei waarneembaar en deze zet zich ook in 2008 voort tot 89 geweldsincidenten. Het is opvallend dat deze groei zich nu al twee jaar voordoet, in weerwil van de daling van het totale aantal geweldsincidenten.<sup>322</sup>

### 8.3.2 DADERS

De daders van extreem-rechts en racistisch geweld blijven als regel onbekend, althans voor zover onze waarneming strekt. Uit onze data komt al jaren een ophelderingspercentage van racistisch geweld naar voren dat achterblijft bij het algemene ophelderingspercentage van criminaliteit. Tegelijkertijd moeten we ook constateren dat het ophelderingspercentage van ons bekende racistische en extreem-rechtse geweldsincidenten wel enigszins stijgt. In 2005 was dit ophelderingspercentage nog 11 procent, inmiddels is dit toegenomen tot 13 procent in 2008. Het landelijk ophelderingspercentage van alle geregistreerde criminaliteit is al enkele jaren ruim 22 procent. Voor alle geweldsmisdrijven is het landelijke ophelderingspercentage ruim 59 procent. Bij deze opgehelderde zaken is er sprake van een bekende dader. Er zijn echter ook andere mogelijkheden om uitspraken te doen over daderschap. Op basis van kennis van de verdachten of getuigen of door achtergelaten sporen kunnen uitspraken worden gedaan over de dader, zonder dat er in alle gevallen sprake is van bekend daderschap.

Op deze manier kan er bijvoorbeeld gekeken worden naar extreem-rechtse betrokkenheid bij het geweld. Wij stellen vast dat in 2008 bij 54 geweldsincidenten sprake was van extreem-rechtse betrokkenheid, een vergelijkbaar aantal als in 2007 (53 gevallen). Dat is een blijvend hoog aantal, zeker wanneer men bedenkt dat het in 2002 nog maar om twaalf gevallen ging. Zoals al eerder gesteld hoeft het bij extreem-rechts geweld niet per definitie ook om racistisch geweld te gaan. Extreem-rechts kent een divers vijandsbeeld, dat zich behalve tegen allochtonen en joden ook kan richten tegen bijvoorbeeld politieke tegenstanders, linkse partijen of 'de overheid'. Opvallend is dat vooral het aantal niet-racistische geweldsincidenten met een extreem-rechtse achtergrond de afgelopen jaren flink is gestegen, van 15 in 2006 naar 36 in 2007 en naar 45 in 2008.

Een andere belangrijke vraag over daderschap is de vraag naar de etnische achtergrond van de dader. Zowel autochtonen als allochtonen kunnen immers racistisch geweld plegen. In de gevallen waar een uitspraak kan worden gedaan over de etniciteit van de dader(s), blijkt het in 52 gevallen om autochtone daders en in 21 gevallen om allochtone daders te gaan. Omdat antisemitisch geweld in de publieke opinie vaak wordt toegerekend aan allochtone daders is het ook interessant om te weten dat in 2008 in slechts twee gevallen sprake was van antisemitisch geweld met allochtoon daderschap (zie ook Hoofdstuk 11 Antisemitisme).

### 8.4 ONDERRAPPORTAGE

Statistische gegevens over racistisch en extreem-rechts geweld roepen vaak discussie op vanwege 'onderrapportage': veel voorvallen worden niet gemeld bij de politie of elders en blijven slechts bekend in kleine kring, soms alleen bij dader en slachtoffer. Daarnaast worden voorvallen, wanneer ze *wel* worden gemeld, lang niet altijd geregistreerd als een racistisch of extreem-rechts incident. Slechts een klein deel van het verschijnsel wordt zichtbaar, terwijl een groter deel verborgen blijft. Onderrapportage kent dus, in grote lijnen, drie oorzaken: slachtoffers melden incidenten niet zodat ze onbekend blijven, meldingen worden niet of onvoldoende geregistreerd of geregistreerde meldingen worden niet opgenomen in overzichten die aan ons of anderen worden geleverd.

Het onderzoek naar discriminatie-ervaringen dat ten behoeve van deze Monitor rassendiscriminatie 2009 is verricht (Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen) levert enkele uitkomsten op die meer licht werpen op deze drie aspecten, die van belang zijn voor een goed beeld van de omvang van onderrapportage.

Onder de door de onderzoekers onderscheiden categorieën van discriminatoire bejegening bevinden zich drie categorieën die hier in dit hoofdstuk over racistisch geweld van belang zijn, te weten: 'bedreigingen', 'vernielen, beschadigen of bekladden', 'lichamelijk geweld'. Deze categorieën samen leveren een beeld op van racistische geweldplegingen - in casu bedreigingen, geweld tegen zaken en geweld tegen personen - in een periode van 12 maanden in 2008-2009. Deze resultaten kunnen vergeleken worden met uitkomsten uit een eerder onderzoek in 2004-2005.

**TABEL 8.4** Percentage Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, dat in 2004 t/m 2005 en 2008 t/m 2009 te maken had met racistisch geweld, naar categorieën bedreigingen, geweld tegen zaken, geweld tegen personen

CATEGORIEËN RACISTISCH GEWELD	PERCENTAGE 2004 t/m 2005 (n=348)	PERCENTAGE 2008 t/m 2009 (n=271)
Bedreigingen	10%	9%
Geweld tegen zaken	7%	10%
Geweld tegen personen	7%	7%

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2005 en 2009

Wanneer we deze percentages uit de survey betrekken op de reële populaties Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Nederland, dan levert dat een indicatie op van de onderrapportage in de cijfers uit de vorige twee paragrafen.<sup>323</sup> Via de aanpak van inventarisaties - registraties van gemelde en bekend geworden incidenten - van racistisch geweld worden door ons aantallen incidenten gevonden die in de honderden lopen. Op basis van deze survey (slachtofferonderzoek) zijn er indicaties dat het in werkelijkheid veeleer om duizenden, mogelijk tienduizenden incidenten gaat.

Er moet vanzelfsprekend enig voorbehoud gemaakt worden, in verband met het type onderzoek, waarin mensen worden gevraagd naar hun discriminatie-ervaringen. Wel zijn de gevonden percentages indicatief voor de spreekwoordelijke top van de ijsberg en de ijsberg zelf.

Nieuw inzicht in de cijfers van *wel* gemelde incidenten met een racistische achtergrond wordt verschaft door een onderzoek dat door de Radboud Universiteit en het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit van de politie (LECD-politie) is gepubliceerd.<sup>324</sup> In dit onderzoek staan cijfers over bij de politie bekend discriminatoir gedrag in 2008. Deze cijfers zijn afkomstig van bijna alle politieregio's, waar op verzoek van het LECD-politie discriminatiezaken actief zijn geregistreerd.

De cijfers ten aanzien van racistisch geweld die in deze rapportage zijn opgenomen, zijn anders gecategoriseerd dan onze cijfers. Dat maakt een vergelijking moeilijk. Tegelijkertijd zijn de cijfers uit het onderzoek van het LECD-politie en de Radboud Universiteit dusdanig hoger, dat het duidelijk is dat er sprake is van onderrapportage in onze Monitorgegevens. Zo meldt het LECD-politie-onderzoek 128 gevallen van mishandeling met een discriminatoire achtergrond op grond van ras of nationaliteit, tegen 64 gevallen in onze eigen gegevens. Daarnaast meldt het LECD-politie nog 42 gevallen van openlijk geweld tegen personen, die bij onze categorisering mogelijk meegerekend waren als mishandelingen. Het LECD-politie meldt verder 221 bedreigingen (tegen 53 in onze cijfers) en 69 vernielingen (tegen 19 bij ons). Ook andere, maar nog lastiger te vergelijken data uit dit onderzoek bevestigen dit beeld van een forse onderrapportage in ons Monitorwerk.

Naast deze constatering dat in onze data substantiële aantallen wel gemelde incidenten ontbreken, is er daarnaast het probleem van de niet-melders. Het onderzoek naar discriminatie-ervaringen dat ten behoeve van deze Monitor rassendiscriminatie 2009 is verricht (zie Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen) biedt ook hier meer inzicht in.

Om te beginnen is er gevraagd naar het meldgedrag: wordt een incident op een of andere manier bekend gemaakt bij een instantie? Van hen die opgaven met racistisch geweld te maken te hebben gehad, heeft een deel (om en nabij de 40 procent) deze bedreigingen in het geheel niet gemeld (zie Tabel 8.5).

**TABEL 8.5** Relatie tussen aard van de discriminerende bejegening en het meldgedrag, onder Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse respondenten die in een periode van 12 maanden in 2008-2009 tenminste een keer geconfronteerd werden met geweld met een discriminerende achtergrond<sup>325</sup>

AARD VAN DE ERVAREN DISCRIMINATIE <sup>326</sup>	GEEN ENKEL INCIDENT GEMELD	MELDING BIJ POLITIE	MELDING BIJ LEIDING INSTELLING	MELDING BIJ MELDPUNT DISCRIMINATIE	MELDING BIJ ANDERE INSTELLINGEN	TOTAAL AANTAL RESPONDENTEN MET 1 OF MEER DISCRIMINATIE ERVARINGEN (GEWOGEN)
Bedreigingen	38%	22%	29%	22%	34%	100% (25)
Vernielen, beschadigen, bekladden	40%	31%	9%	14%	33%	100% (28)
Tegen de persoon gericht fysiek geweld	41%	30%	23%	30%	25%	100% (20)

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

Een tweede tabel (zie Tabel 8.6) laat zien wat de overwegingen zijn geweest om *niet* tot een melding over te gaan.

**TABEL 8.6** Redenen om discriminatie niet te melden (als % van degenen die discriminatie-ervaringen uit de periode van 12 maanden in 2008-2009 niet altijd gemeld hebben)

BEVOLKINGSGROEP	MAROKKANEN	TURKEN	SURINAMERS/ ANTILLIANEN
Melden helpt niet	52%	44%	38%
Wil er geen aandacht aan besteden	42%	23%	50%
Niet belangrijk genoeg om te melden	32%	33%	43%
Kost te veel tijd en moeite om te melden	36%	18%	26%
Zelf opgelost	14%	7%	20%
Weet niet waar en hoe te melden	8%	17%	4%
Weet niet zeker of het discriminatie was	7%	3%	3%
Bang voor gevolgen van melden	4%	7%	25%
Andere reden	7%	8%	6%
Totaal van degenen die het niet of niet altijd gemeld hebben (n)	100% (93)	100% (97)	100% (53)

Bron: Survey Discriminatie-ervaringen 2009

Recent is een onderzoek gepubliceerd naar 'ongewenst gedrag' tegen werknemers met een publieke taak, waarvan cijfers een bevestiging lijken te zijn voor de bovengenoemde beperkte meldingsbereidheid.<sup>327</sup> Van de ruim 4200 bevroegde werknemers in dit onderzoek geeft 16 procent aan met discriminatie te maken te hebben gehad in de afgelopen twaalf maanden, waarvan het in 39 procent van de gevallen ging om discriminatie op huidskleur. Opvallend is dat van de respondenten slechts 1 procent antwoordt dat er naar aanleiding van een discriminatie-incident aangifte is gedaan, terwijl het hier gaat om werknemers die over het algemeen dicht bij het politieapparaat staan, of daar deel van uitmaken. 9 procent geeft aan het incident ergens officieel gemeld te hebben. Als belangrijkste reden om geen aangifte te doen wordt aangevoerd dat het wordt ervaren als 'niet erg genoeg'.

## 8.5 CONCLUSIE

Sinds het midden van de jaren 90 wordt getracht systematisch inzicht te krijgen in de problematiek van racistisch en extreem-rechts geweld, vooral via het onderzoeksproject Monitor racisme & extremisme. De aanpak is niet gebaseerd op surveys onder (potentiële) slachtoffers, maar op inventarisaties van concrete gewelddadige incidenten. Bij surveys worden als regel veel grotere aantallen van gewelddadige voorvallen gevonden dan bij inventarisaties als de onze. Dit gegeven dient men bij de beschouwing van onze cijfers goed in het achterhoofd te houden, voornamelijk waar het de omvang betreft. Bij ons onderzoek naar 2008 troffen wij minder gevallen van extreem-rechts en racistisch geweld aan dan in 2007, respectievelijk 216 en 223. Aan de slachtofferzijde valt op dat er minder gevallen van antisemitisch geweld werden gevonden, terwijl het aantal geïnventariseerde gevallen van islamofob geweld groeide. Deze bevinding past in een breder beeld van toenemende islamofobie.

Verder tekent zich een toename af van extreem-rechts geweld dat niet racistisch is, maar zich richt tegen bijvoorbeeld politieke tegenstanders, linkse partijen of 'de overheid'.

- 314 Zie <[www.monitorracisme.nl](http://www.monitorracisme.nl)>.
- 315 W. Wagenaar & J. van Donselaar, 'Racistisch en extreemrechts geweld in 2007', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008, p. 17-41.
- 316 Zie voor een uitvoeriger behandeling F. J. Buijs & J. van Donselaar, *Extreemrechts: aanhang, geweld en onderzoek*, Leiden: LISWO 1994, p. 55-64.
- 317 Idem, p. 57.
- 318 Idem.
- 319 De meeste ADV's zijn onderdeel van Art.1, zie <[www.art1.nl](http://www.art1.nl)>.
- 320 J. van Donselaar (eindred.), *Monitor racisme & extremisme. Het Lonsdalevraagstuk*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2005.
- 321 Wij kunnen echter ook niet uitsluiten dat er nog steeds allerlei confrontaties plaatsvinden, maar dat die door gebrek aan herkenningmogelijkheden door externe waarnemers (politie, media) niet meer als racistische incidenten worden getypeerd.
- 322 Deze constatering past in een breder geheel. In diverse publicaties wordt sinds enkele jaren een toename van anti-islamitische sentimenten en (gewelddadige) acties geconstateerd. Zie daarvoor onder andere: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, 'Slotbeschouwing', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008, p. 279-294; F. Bovenkerk 'Islamofobie', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Zevende rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2006, p. 86-110; J. van Donselaar 'Inzake Islamofobie', in: C. Brants & S. van der Poel (red.), *Diverse kwesties: liber amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 13-26.
- 323 In de Monitor rassendiscriminatie 2005 gingen we al uitgebreid in op dit verschil tussen geregistreerd en ondervonden racistisch geweld in de periode 2004-2005. Zie voor een uitgebreide beschouwing over deze - vergelijkbare - cijfers: J. van Donselaar, 'Racistisch en extreemrechts geweld', in: I. Boog e.a., *Monitor rassendiscriminatie 2005*, Rotterdam: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), 2006.
- 324 F. Tas & W. de Wit, *POLDIS 2008. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009.
- 325 Respondenten kunnen meerdere instellingen noemen, omdat ze eenzelfde incident bij meerdere instellingen melden en/of omdat ze meerdere incidenten hebben meegemaakt die ze bij verschillende instellingen hebben gemeld. Daarom is de som van de rijpercentages soms groter dan 100 procent.
- 326 Incidenten worden vaak gekenmerkt door een combinatie van verschillende types bejegeningen. Bijvoorbeeld: fysiek geweld gaat vaak gepaard met bedreigingen. In de tabel is het meldgedrag weergegeven van respondenten die een incident van een bepaalde aard (al dan niet in combinatie met een andere aard) hebben ervaren.
- 327 M. Jacobs, M. Jans & B. Roman, *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies 2009.



# Hoofdstuk 9

## Extreem-rechtse formaties

JAAP VAN DONSELAAR (UNIVERSITEIT LEIDEN) EN WILLEM WAGENAAR (ANNE FRANK STICHTING)

Al meer dan tien jaar is extreem-rechts onderwerp van periodiek onderzoek, in het bijzonder in het kader van de Monitor racisme & extremisme, waarvan de laatste algemene rapportage in december 2008 is verschenen.<sup>328</sup> De laatste jaren zijn er twee in het oog springende ontwikkelingen. Ten eerste is er de opkomst van wat men zou kunnen noemen 'straatformaties': Daarbij gaat het om extreem-rechtse verbanden die geen formele organisatorische structuur kennen. Het gaat hier meestal om formaties met een zeer radicaal gedachtegoed. Ten tweede is er de ontwikkeling van een nieuwe politieke partij, die veelvuldig met rechts-extremisme in verband wordt gebracht, namelijk de Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders. Aan de twee hier in het kort ingeleide ontwikkelingen zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed.

Alvorens dit te doen willen we in het kort aandacht besteden aan het definiëren van hedendaags rechts-extremisme. Voor een uitgebreide verhandeling over het weerbarstige definitievraagstuk verwijzen wij naar het in januari 2010 verschenen onderzoeksverslag *Polarisatie en radicalisering in Nederland*. Een verkenning van de stand van zaken in 2009.<sup>329</sup> Wij hanteren de volgende werkdefinitie van hedendaags rechts-extremisme in Nederland:<sup>330</sup>

*Extreem-rechtse/rechts-radical formaties hebben een meer of minder uitgesproken ideologie die wordt gekenmerkt door (varianten van) oriëntatie op het 'eigene', (varianten van) afkeer van het 'vreemde', van politieke tegenstanders, en door een hang naar het autoritaire. Doordat extreem-rechtse formaties, naarmate zij meer in de openheid treden, maatschappelijke weerstanden oproepen die tot conflicten (en repressieve reacties) kunnen leiden, zijn de leiders van deze formaties geneigd delen van hun ideologie te verhullen dan wel achterwege te laten. Omdat een formatie in ideologisch opzicht vage contouren kan hebben, kunnen naast ideologie ook sociale genealogie (afstamming van één of meer eerdere extreem-rechtse formaties) de magneetfunctie (op radicale rechtsextremisten uitgeoefende aantrekkingskracht) als indicatoren dienen. Hedendaagse extreem-rechtse formaties kunnen uiteenlopende vormen aannemen, met name: politieke partijen, organisaties, jongerengroepen, internetfora en cliques.*

Zoals gezegd gaat het hier om een werkdefinitie, en niet om het uitroepen van 'de enige echte' definitie. Over definitiekwesties blijft nu eenmaal veel stof tot discussie bestaan. Ook gaat het om een brede definitie. Wanneer men bijvoorbeeld een bepaald type formatie dan wel een specifieke ideologische stroming op het oog zou hebben, komt het definitievraagstuk in een ander daglicht te staan.



## 9.1 STRAATFORMATIES

Sinds enkele jaren is een nieuw type extreem-rechtse formatie in opkomst. Het gaat hier om informele netwerken met een relatief lage organisatiegraad (geen formeel bestuur, geen inschrijving bij Kamer van Koophandel). Deze groepen bestaan veelal uit jonge activisten met een aantal oudere personen als organisatorisch kader. De formaties hebben meestal een uitgesproken neonazistisch karakter. Uitzondering hierop is de organisatie Voorpost, die een andere ideologie aanhangt. Verder zal in deze paragraaf aandacht worden besteed aan twee verschijnselen die samenhangen met dit verschijnsel: 'Lonsdalejongeren' en de problematiek rond extreem-rechtse demonstraties.

### 9.1.1 PARADE VAN STRAATFORMATIES

De openlijk nazistische organisaties hebben zich de afgelopen monitorperiode vooral gemanifesteerd in regio's waar deze problemen al langer spelen. Groepen die zich bedienen van namen als Nationaal-Socialistische Aktie, Racial Volunteer Force, Blood & Honour of Combat 18 lijken in die regio's vooralsnog een vaste basis te hebben.

#### *Nationaal-Socialistische Aktie*

De Nationaal-Socialistische Aktie (NSA) is, op dit moment, de meest uitgesproken nazistische organisatie in Nederland.

In 2005 ontstond in de Haagse regio vanuit het circuit van Lonsdalejongeren een extreem-rechtse formatie. Na een ideologische zoektocht en twee naamsveranderingen gaat deze formatie sinds 2008 als Nationaal-Socialistische Aktie (NSA) door het leven.<sup>331</sup> De organisatie bestaat momenteel uit enkele tientallen actieve leden.

De NSA heeft een, zelfs voor extreem-rechts, radicale ideologie. Het belangrijkste element daarvan is het radicale antisemitisme van de organisatie en, daaruit voortvloeiend, de felle anti-Israëlhouding. Door deze ideologie veronderstelt de NSA een gemeenschappelijke antisemitische agenda met radicale moslims. De NSA stelt zich in woord op achter organisaties als Hamas, Hezbollah en de Iraanse president Ahmadinejad. Dit zorgt overigens voor verhitte debatten, veel onbegrip en kritiek vanuit andere extreem-rechtse organisaties.

De activiteiten van de NSA bestaan voor het grootste deel uit al dan niet legale acties op straat: demonstraties, manifestaties, kleinschalige vernielingen en geweldplegingen. Op de demonstraties komen we in een volgende paragraaf nog terug. NSA-activisten zijn daarnaast verantwoordelijk voor tal van geweldplegingen en vernielingen. Het gebruik van geweld is bij de NSA een punt van discussie. Deze discussie gaat echter niet zozeer over de vraag *of* er geweld gebruikt mag worden, maar veeleer *wat* voor geweld, *wanneer* en vooral *tegen wie* het gericht zou moeten zijn.

De belangrijkste vijand voor de NSA is het ‘internationale Jodendom’. Maar tegelijkertijd stelt de NSA ook dat westerse regeringen onderdeel zijn van een groot ‘Joods complot’. Daarom wordt ook gepleit voor acties tegen de ‘Joodse’ staat en zijn vertegenwoordigers, vooral tegen de politie. Welk niveau van dreiging uitgaat van de NSA is een vraag die zich moeilijk laat beantwoorden. Er is binnen de organisatie sprake van een brede acceptatie van geweld, zowel bij het beslechten van alledaagse conflicten, als voor het inzetten als politiek actiemiddel. Binnen NSA-kringen wordt gerefereerd aan inspiratoren die tot het terroristisch spectrum gerekend moeten worden, zoals de RAF, ETA en een aantal neonaziterroristen. Maar in de praktijk blijft het daadwerkelijke geweld beperkt tot vechtpartijen, mishandelingen, openbareordeproblemen en kleine vernielingen. Met andere woorden: er is weliswaar sprake van terroristisch discours, maar dat uit zich tot dusverre niet in bijbehorende daden.

### *Blood & Honour*

Blood & Honour is een internationale organisatie van skinheads met neonazistische opvattingen. In Nederland is de organisatiegraad van Blood & Honour laag. Er zijn enkele regionale netwerken, die zich Blood & Honour of Combat 18<sup>332</sup> noemen. De politieke ambities van Blood & Honour moeten lager worden geschat dan die van de NSA. Blood & Honour zou men eerder kunnen zien als politieke hooligans.<sup>333</sup>

In 2007 en 2008 kwam de organisatie een aantal keren in het nieuws. Vooral een vechtpartij met politieke tegenstanders in Uitgeest zorgde in het voorjaar van 2007 voor de nodige negatieve aandacht. In 2008 werd een aantal Blood & Honour-activisten voor hun rol in dit gevecht veroordeeld.<sup>334</sup>

Door de publiciteit en strafrechtelijke vervolging verliet een belangrijk deel van het landelijk kader de organisatie. Daarna werd Blood & Honour geplaagd door interne ruzies en scheuringen. Het is lastig om te beoordelen hoe Blood & Honour er in Nederland in organisatorisch opzicht voorstaat. Voor zover wij kunnen overzien lijken er - medio 2009 - drie Blood & Honour-groepen actief te zijn: één in de Oost-Groningse regio, één in de regio Oost-Nederland en één die zich ‘Combat 18 Vlaanderen’ noemt en een kleine groep aanhangers heeft verspreid over Nederland en Vlaanderen.<sup>335</sup> De activiteiten beperken zich tot het organiseren en bezoeken van concerten en interne bijeenkomsten. Dergelijke bijeenkomsten onder Blood & Honour-vlag worden in Nederland vaak verboden.<sup>336</sup>

### *Voorpost*

De ‘Heel-Nederlandse’ organisatie Voorpost is van oorsprong Vlaams en heeft sinds de jaren 70 ook een Nederlandse afdeling.<sup>337</sup> Voorpost probeert met scholing van de eigen achterban, gecombineerd met mediagenieke acties de publieke opinie te beïnvloeden. De Nederlandse tak van Voorpost heeft ‘ups’ en ‘downs’ gekend, maar sinds 2004 maakt de organisatie een actieve periode door.

Voorpost verschilt van NSA en Blood & Honour. Terwijl NSA en Blood & Honour uitgesproken nazistische organisaties zijn, geïnspireerd door het Duitse nationaal-socialisme, plaatst Voorpost zichzelf in de 'Dietse' extreem-rechtse traditie en in die van het Vlaamse *solidarisme*. Het solidarisme is een antidemocratische politieke stroming, die in de jaren 30 van de twintigste eeuw ontstond en te vergelijken is met Mussolini's fascisme. Daarnaast staat Voorpost formeel voor een nette en open uitstraling van haar acties, waarbij geweldgebruik wordt afgewezen. De thema's die daarbij worden uitgekozen zijn deels klassiek extreem-rechts, en deels wordt aangesloten bij actuele Nederlandse onderwerpen: ze zijn tegen moskeeën en islam, tegen linkse organisaties en partijen, tegen drugs en fel tegen pedofilie. Een opvallend initiatief vanuit Voorpostkringen was een reeks dierenrechtenacties, waarbij geprotesteerd werd tegen het gebruik van circusedieren, halal vlees en de jacht. Voor deze campagne is een aparte actiegroep opgericht: 'Met de dieren tegen de beesten' (MDTB).

### 9.1.2 DEMONSTRATIES<sup>338</sup>

De in de vorige paragraaf genoemde 'straatformaties' manifesteren zich regelmatig door middel van politieke demonstraties. Voor een deel gaat het hier om demonstraties die zij zelf organiseren, maar regelmatig bezoeken ze ook demonstraties van de Nederlandse Volks-Unie (NVU).<sup>339</sup> In de jaren 80 en negentig hebben extreem-rechtse organisaties weinig openbare manifestaties kunnen beleggen, omdat deze vrijwel altijd van tevoren werden verboden. In 2001 slaagde de NVU erin om een dergelijk preventief demonstratieverbod door tussenkomst van de bestuursrechter van tafel te krijgen. Sindsdien heeft de partij regelmatig demonstratieve optochten georganiseerd. Hoewel het centrale thema van de demonstratie vaak in neutrale termen is verwoord, gaat het veelal om meer of minder verkapte nazistische manifestaties. Op dit moment gaat het om ongeveer vier openbare manifestaties per jaar, met tussen de vijftig en negentig deelnemers. Een enkele keer is de NVU na 2001 nog geconfronteerd met een demonstratieverbod of beperkingen ten aanzien van route of tijdstip. In bijna alle gevallen wist de partij die beperkingen via de rechter van tafel te krijgen. Deze demonstraties zorgen vrijwel altijd voor veel onrust en grote politie-inzet in de plaatsen die de NVU bezoekt.

De afgelopen monitorperiode zijn de demonstraties van de NVU van karakter veranderd door deelname van bevriende organisaties. Het gaat hier vooral om groepen neonazi's uit de NSA of Blood & Honour. Zij vallen in deze demonstraties op door hun uniforme zwarte kleding, door het lopen in een met spandoeken afgegrensd blok en door hun radicale – vaak antisemitische – leuzen. Door dit luidruchtige, agressieve en afgeschermd karakter zijn veel traditionele NVU-leden gestopt met het meelopen in deze demonstraties. Dit heeft tot gevolg dat deze nieuwe groepen momenteel het beeld van de demonstraties overheersen. Daarnaast zorgt deelname van deze groepen ook voor meer geweldsincidenten. Zo werden bijvoorbeeld tijdens een NVU-demonstratie in Zwolle twee personen gearresteerd wegens het gooien van stenen en het slaan van een politieman. Wat overigens niet wegneemt dat er meestal meer geweld uitgaat van tegen- en vooral omstanders, die min of meer spontaan worden gemobiliseerd ten tijde van het evenement.

Naast de NVU zijn de afgelopen jaren ook andere extreem-rechtse organisaties gaan profiteren van de door de NVU verworven demonstratievrijheid. Radicale groepen als de NSA en Blood & Honour organiseerden een enkele demonstratie en ook Voorpost organiseerde veel kleine demonstraties. Deze ontwikkelingen vertalen zich in een gestage groei van het aantal extreem-rechtse demonstraties in Nederland (zie Tabel 9.1).

**TABEL 9.1** Aantal extreem-rechtse demonstraties in Nederland van 2001 tot juli 2009

2001	2002	2003	2004 <sup>340</sup>	2005	2006	2007	2008	2009*
2	3	8	12	7	8	12	29	25

\* = tot november 2009

Verder is er een duidelijke toename te zien van Nederlandse rechts-extremisten die deelnemen aan demonstraties in het buitenland, vooral in Duitsland en Vlaanderen.

### 9.1.3 HET LONSDALEVRAAGSTUK

De opkomst van extreem-rechtse straatformaties is voor een deel te verklaren door het grotendeels wegvallen van de 'klassieke' extreem-rechtse partijen vanaf 1998. Verder is er sprake van gedeeltelijke overlap met het zogenaamde *Lonsdalevraagstuk*.<sup>341</sup> Het gaat hier om jongeren die enerzijds betrokken zijn bij de *gabber*- en *hardcore*-jeugdstijl en er anderzijds enige vorm van racistische of extreem-rechtse ideeën op na houden. Zij worden veelal aangeduid met de term Lonsdalejongeren. Een deel van deze jongeren is verantwoordelijk voor incidenten die geen verband houden met extreem-rechtse formaties: hanggroepoverlast, kleine criminaliteit, maar ook incidenten met een interetnisch karakter als opstootjes en vechtpartijen. Verder is sprake van werving door extreem-rechtse formaties uit dit Lonsdalecircuit. Dergelijke werving kan om één specifieke gelegenheid gaan, waarbij Lonsdalejongeren deelnemen aan bijvoorbeeld een demonstratie. Het kan ook zijn deze jongeren na werving als meeloper betrokken raken of actief lid worden van dergelijke formaties.

De actuele stand van zaken is dat Lonsdalejongeren minder zichtbaar zijn in onze waarnemingen.<sup>342</sup> Dat komt enerzijds doordat uniforme (Lonsdale)kleding onder hardcore-liefhebbers minder populair is geworden, waardoor de herkenbaarheid op straat afneemt. Dat heeft waarschijnlijk zijn weerslag op mediaberichtgeving en op politie-informatie, waarop een deel van onze waarnemingen is gebaseerd. Het is dus mogelijk dat de overlast rond extreem-rechts georiënteerde jongeren niet is verminderd, maar veel minder zichtbaar is omdat er minder verband bestaat met opvallende uiterlijke kenmerken en omdat mede daardoor de nieuwswaardigheid is afgenomen.

Naast de afname in zichtbaarheid valt niet uit te sluiten dat er ook sprake is van een feitelijke afname van de problemen met Lonsdalejongeren. Daaraan zouden meerdere oorzaken ten grondslag kunnen liggen. Ten eerste lijkt de populariteit van deze gabber- en hardcore-jeugdstyl tanende te zijn. Ten tweede hebben lokale - al dan niet repressieve - maatregelen tegen de overlast van dergelijke groepen mogelijk effect gesorteerd. Ten derde zou het ook kunnen zijn dat de veelheid aan negatieve aandacht voor extremistisch gedachtegoed ervoor gezorgd heeft dat jongeren andere keuzes maken, of dat er eerder wordt ingegrepen door de omgeving van jongeren wanneer zij zich extremistisch beginnen te uiten. Hoe dan ook, op dit moment is er in ieder geval nog te weinig inzicht in de veranderingen in deze problematiek om daarover uitsluitsel te geven.

#### 9.1.4 AANHANG IN GETALLEN: STRAATACTIVISME

De geconstateerde toename van het extreem-rechtse straatactivisme is onder andere af te meten aan een toename van het aantal activisten. In 2004 schatten wij de aanhang van neonazigroepen op veertig personen en de aanhang van Voorpost eveneens op veertig.<sup>343</sup> In 2006 rapporteerden we een groei van de neonaziverbanden naar een harde kern van 55 personen en een aanhang van 290 personen. Voorpost schatten we toen op een harde kern van tien personen en een aanhang van dertig personen.<sup>344</sup> In het jaarverslag over 2007 schreef de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) dat er in het Nederlandse neonazistische spectrum ongeveer 400 personen actief zijn.<sup>345</sup> Op dat moment was dat naar onze mening een realistische schatting. Ondertussen is er door een aantal interne conflicten sprake van een afname van het aantal activisten. Vooral Blood & Honour is versplinterd en zal in Nederland nog slechts enkele tientallen leden tellen. Ook de aanhang van de NSA is geslonken, maar in mindere mate dan Blood & Honour. Een aldus beredeneerde schatting van onze kant komt uit op een aantal van rond de 200 neonazi's in Nederland. Daarnaast heeft Voorpost waarschijnlijk ongeveer 200 leden, waarvan er enkele tientallen actief zijn.

## 9.2 HET EXTREEM-RECHTSE EN DISCRIMINATOIRE GEHALTE VAN DE PARTIJ VOOR DE VRIJHEID

Decennialang is rechts-extremisme in Nederland gedomineerd geweest door politieke partijen die er racistische ideeën op nahielden. Aan het eind van de jaren 90 van de vorige eeuw veranderde dat beeld. De 'klassieke' extreem-rechtse partijen Centrumdemocraten (CD) en Centrumpartij '86 (CP'86) verdwenen van het toneel, de eerstgenoemde door een electorale nederlaag en de tweede door een rechterlijk verbod. Hun politieke nakomelingen zijn er niet in geslaagd om in electoraal opzicht de partijen van de 'centrumstroming' te benaderen.

Sinds 2001 zijn echter nieuwe politieke partijen ontstaan, die veelvuldig met rechts-extremisme in verband werden gebracht. Deze nieuwe stroming begon met de opkomst van Pim Fortuyn.<sup>346</sup> Net als de 'klassieke' extreem-rechtse partijen van de jaren 90 zijn deze partijen gekant tegen de multiculturele samenleving, en brengen zij hun politieke boodschap op een provocerende manier. Daardoor is niet zelden beweerd dat zij zich schuldig zouden maken aan racisme en (strafbare) discriminatie. Een duidelijk verschil met de extreem-rechtse partijen van de jaren 90 is dat zij niet voortkomen uit eerdere extreem-rechtse formaties of zo men wil: uit een extreem-rechtse traditie. Een ander verschil is dat zij zich in veel sterkere mate dan de 'klassieke' extreem-rechtse formaties uit de jaren 90 beroepen op de vrijheid van meningsuiting. De meest opvallende hedendaagse vertegenwoordiger van deze nieuwe stroming is Geert Wilders met zijn Partij voor de Vrijheid (PVV). Ook het extreem-rechtse en discriminatoire gehalte van deze groepering was onderwerp van onderzoek en het verslag hiervan werd gepubliceerd in de achtste rapportage van de Monitor racisme & extremisme die in december 2008 uitkwam.<sup>347</sup> Hierop voortbouwend waren Wilders en de PVV onderwerp van studie in de in januari 2010 verschenen *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Een verkenning van de stand van zaken in 2009*.<sup>348</sup> Gelet op beide studies en het recente karakter van met name de tweede, willen wij hier volstaan met een nadrukkelijke verwijzing naar deze onderzoeken en met een beknopte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

De PVV en Wilders zijn - afhankelijk van de gekozen definitie - te beschouwen als rechts-extremistisch (of zo men wil: rechts-radicaal), zij het dat aan deze kwalificatie mitsen en maren zijn verbonden. De belangrijkste is dat de PVV in ideologisch opzicht niet over één kam kan worden geschoren met 'raciale revolutionairen' zoals neonazi's.

Van antisemitisme is bij de Tweede Kamerfractie van de PVV geen spoor te bekennen en men pleegt zich van rechts-extremisme distantiëren. Anders dan de 'klassieke' rechts-radicalen partijen of bewegingen komt de PVV in personeel opzicht niet voort uit een extreem-rechtse traditie. In ideologisch opzicht zijn er echter wel degelijk elementen van rechts-radicaal (*in casu* 'nationaal-democratisch') ideeëngoed aan te treffen bij de PVV, zoals een positieve oriëntatie op 'het eigene', een afkeer van 'het vreemde' en van politieke tegenstanders, en een hang naar het autoritaire. De afkeer van 'het vreemde' betreft vermeende 'islamisering', 'niet-westerse allochtonen', en komt tot uitdrukking in een reeks van krachtige aanduidingen dienaangaande in het publieke debat. Deze uitingen, waarbij respectievelijk het criminaliseren, het aanbrengen van een maatschappelijke tweedeling of het uitsluiten van rechten belangrijke thema's zijn, lijken een in strafrechtelijk opzicht een discriminatoir karakter te hebben. De strafrechter dient zich hierover echter nog uit te spreken.

De positieve oriëntatie van de PVV op 'het eigene' betreft Nederland, maar niet het huidige Koninkrijk der Nederlanden. Het ideale Nederland is ontdaan van de Antillen, terwijl Vlaanderen eraan is toegevoegd. De PVV blijkt verder ten dele een magneetfunctie te hebben: op extreem-rechtse webfora is duidelijk zichtbaar dat een aantal rechts-extremisten door de PVV wordt aangetrokken, maar dat geldt in mindere mate voor 'raciale revolutionairen', ofwel rechts-extremisten met een neonazistische oriëntatie. Tenslotte is duidelijk dat de partijorganisatie van de PVV niet democratisch is en als 'autoritair' kan worden gekwalificeerd. De PVV kan bestempeld worden als *nieuw* rechts-extremistisch (of rechts-radicaal): een partij die in ideologisch opzicht 'nationaal-democratisch' is, maar geen verbanden heeft met *oud* rechts-extremisme. Niet in de vorm van een 'raciaal revolutionaire' oriëntatie, en ook niet in de vorm van personele continuïteit vanuit 'oud' extreem-rechtse kringen.

### 9.3 CONCLUSIE

Het rechts-extremisme bevindt zich in Nederland momenteel in een overgangsfase. De vergelijking met een andere overgangsfase tien jaar geleden dringt zich daarbij op. Na het verdwijnen van de Centrumstrooming in de periode 1998-2000 was er geen extreem-rechtse partij die deze leemte opvulde. Enige tijd later ontstond een nieuw verschijnsel: de opkomst van extreem-rechtse straatformaties. Het afgelopen decennium was deze ontwikkeling beeldbepalend voor het rechts-extremisme in Nederland. Straatformaties, vaak met een nazistische en gewelddadige agenda, extreem-rechtse demonstraties en Lonsdalejongeren domineerden dat beeld. In 2008 is dat veranderd.

Neonazistische straatformaties, met een evident antisemitische ideologie, zijn de afgelopen monitorperiode enigszins in omvang afgenomen. De oorzaak hiervan lag voornamelijk in een aantal interne ruzies en splitsingen. Mogelijk heeft de afname van het aantal Lonsdalejongeren ook zijn effect op deze ontwikkeling. Deze straatformaties konden een aantal jaren groeien en het vertrek van uittreders compenseren, door een 'natuurlijke' aanwas vanuit Lonsdalecircuits. Een logisch gevolg van het verdwijnen van Lonsdalejongeren zou dus zijn dat deze aanwas ook minder omvangrijk wordt.

De afname in de omvang van de formaties heeft vooralsnog geen zichtbaar effect op de hoeveelheid activiteiten of extreem-rechtse geweldsincidenten. Wel lijkt het gemiddeld aantal deelnemers aan extreem-rechtse demonstraties enigszins af te nemen.

Tegelijkertijd is er sprake van een snelle opkomst van de Partij voor de Vrijheid (PVV). De PVV is een partij die kan worden bestempeld als nieuw rechts-extremistisch of nieuw rechts-radicaal: deze nieuwe stroming is in ideologisch opzicht 'nationaal-democratisch', maar heeft geen verbanden met *oud* rechts-extremisme in de vorm van een 'raciaal revolutionaire' oriëntatie of in de vorm van personele continuïteit vanuit 'oud' extreem-rechtse kringen.



In het hoofdstuk over racistisch en extreem-rechts geweld werd een toename van anti-islamitisch (of islamofob) geweld in 2008 vastgesteld, terwijl antisemitisch geweld verder afnam. Deze tendens is al langer zichtbaar. Er is geen reden om een relatie tussen dit geweld en de groei van de PVV te suggereren. Tegelijkertijd kan zowel de groei van de PVV als de toename van het anti-islamitisch geweld gezien worden als een graadmeter voor een groeiend anti-islamitisch sentiment in de Nederlandse samenleving.

- 328 J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008. Zie voor alle rapportages van dit monitorproject <[www.monitorracisme.nl](http://www.monitorracisme.nl)>.
- 329 Zie J. van Donselaar, 'Rechts radicalisme', in: H. Moors e.a., *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Een verkenning van de stand van zaken in 2009*, Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies 2009.
- 330 In het monitorproject *Monitor racisme & extremisme* worden 'rechts-extremisme' en 'rechts-radicalisme' als hetzelfde beschouwd en als synoniemen gehanteerd, zie <[www.monitorracisme.nl](http://www.monitorracisme.nl)>.
- 331 Zie voor een uitgebreidere beschouwing over ontstaan van de NSA: W. Wagenaar & J. van Donselaar, 'Extreemrechtse Formaties', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008, p. 49-51.
- 332 'Combat 18' is een internationale afsplitsing van Blood & Honour die in de jaren negentig nadrukkelijk in beeld kwam door in diverse West-Europese landen bom- en moordaanslagen te plegen. Nadat de daders van die aanslagen gevangen en gestraft waren, teert de organisatie vooral op het imago van deze periode.
- 333 Zie voor een uitgebreidere beschouwing over ontstaan van Blood & Honour: W. Wagenaar & J. van Donselaar, 'Extreemrechtse Formaties', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008, p. 51-52.
- 334 Rechtbank Haarlem 16 januari 2008, rolno's. 23/000385/08, 23/000397/08, 23/000396/08, 23/000384/08. De precieze details in deze zaak zijn ons niet bekend, aangezien de Rechtbank Haarlem geen afschriften van de vonnissen wilde verstrekken. Rechtbank Haarlem 8 oktober 2008, rolno's. 15/710472-07, 15/710473-07, 15/710476-07, 15/710478-07, 15/710480-07, 15/710475-07, 15/700073-07, 15/700074-07, 15/710469-07.
- 335 De Blood & Honourgroep in Oost-Groningen is onderwerp geweest van een experimentele deradicaliseringsaanpak door de gemeente Winschoten. Daar werd met succes geprobeerd nieuwe aanwas en meelopers van deze groep los te weken en te deradicaliseren. Zie voor een uitgebreide beschouwing over dit experiment: F. Demant, W. Wagenaar & J. van Donselaar, *Deradicaliseren in de praktijk*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2009.
- 336 In mei 2008 verbood de burgemeester van Aalten preventief een Hitler-herdenking van Blood & Honour in zijn gemeente. In januari 2009 werd een bijeenkomst van Blood & Honour in Aa en Hunze verboden en ontbonden. In augustus 2009 werd een barbecue van Blood & Honour in Nieuw Scheemda verboden en ontbonden.
- 337 'Voorpost Nederland', *Kafka* 2007. Zie <[www.kafka.antifa.net](http://www.kafka.antifa.net)> (geraadpleegd op 2-7-2009).
- 338 Zie voor de problematiek rond extreem-rechtse demonstraties ook: J. Loof, 'Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008, p. 89-123.
- 339 Zie voor een uitgebreidere beschouwing over de NVU: W. Wagenaar & J. van Donselaar, 'Extreemrechtse formaties', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008, p. 61-62.
- 340 De piek in 2004 in deze tabel is te verklaren doordat in dat jaar Theo van Gogh werd vermoord, wat tot een tijdelijke toename van extreem-rechts activisme leidde.
- 341 J. van Donselaar (eindred.), *Monitor racisme & extremisme. Het Lonsdalevraagstuk*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2005.
- 342 Dit komt overigens ook al naar voren in de cijfers over racistisch en extreem-rechts geweld over 2008, zie Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld.
- 343 J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, *Monitor racisme & extreem-rechts. Zesde rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2004.

- 344 J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, *Monitor racisme & extremisme. Zevende rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2006.
- 345 *Jaarverslag AIVD 2007*, Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), 2008.
- 346 Zie 'Het extreem-rechtse en racistische gehalte van LPF/Leefbaar-stroming', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, *Monitor racisme en extreem-rechts. Vijfde rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2002, p. 59-88.
- 347 M. Davidović e.a., 'Het extreemrechtse en discriminatoire gehalte van de PVV', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008.
- 348 H. Moors e.a., *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Een verkenning van de stand van zaken in 2009*, Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies 2009



# Hoofdstuk 10

## Internet

SASKIA VAN BON EN WIES DINSBACH (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)

Anders dan bijvoorbeeld onderwijs of arbeidsmarkt is internet niet zozeer een maatschappelijk terrein waarop discriminatie kan plaatsvinden, als wel een communicatiemiddel.<sup>349</sup> In deze monitor wordt een apart hoofdstuk gewijd aan internet, omdat het een aantal typische kenmerken heeft die van invloed zijn op zowel de verspreiding als de bestrijding van discriminerende uitingen via dit medium. Daarbij wordt uitsluitend gekeken naar uitingen die een discriminerend karakter hebben. Gevallen van ongelijke behandeling waarbij internet als medium een rol speelt, zoals online vacatures waarin discriminerende voorwaarden gesteld worden, vallen buiten het bestek van dit hoofdstuk. Zij vormen, waar relevant, onderdeel van de gegevens die in andere hoofdstukken zijn opgenomen. Dit hoofdstuk begint met een bespreking van internet als communicatiemiddel. Vervolgens wordt geïnventariseerd wat bekend is over de aard en omvang van ervaren discriminatie en extremisme op internet in de periode 2005 t/m 2008. Tot slot wordt ingegaan op de (juridische) mogelijkheden voor de bestrijding van online discriminatie.

### 10.1 INTERNET ALS COMMUNICATIEMIDDEL

Het gebruik van internet is inmiddels wijdverbreid. In 2008 had 88 procent van de Nederlandse huishoudens toegang tot internet, waarvan 86 procent via een breedbandverbinding.<sup>350</sup> Het internet groeit nog altijd explosief. In januari 2006 bevonden zich op het world wide web (het web) ruim 75 miljoen websites. Drie jaar later was dit aantal gegroeid tot bijna 185,5 miljoen.<sup>351</sup> Het web heeft zich in het afgelopen decennium ontwikkeld tot een sociale omgeving die wordt gekenmerkt door interactiviteit. Gebruikers van het web zijn niet alleen consument, maar ook producent van informatie. Ze kunnen bijvoorbeeld een profiel aanmaken op een sociale netwerksite als Hyves, bijdragen leveren op internetfora, filmpjes plaatsen op YouTube, een lemma schrijven op Wikipedia of een weblog bijhouden.<sup>352</sup> Naast het web en e-mail omvat internet onder meer nieuwsgroepen, peer-to-peer-netwerken (p2p)<sup>353</sup>, online gaming en chat (bijvoorbeeld via MSN).

Internet heeft geheel nieuwe praktische en sociale mogelijkheden gebracht. Het medium geeft toegang tot een grote hoeveelheid informatie en stelt gebruikers in staat om in contact te komen met en aansluiting te vinden bij mensen met dezelfde interesses, problemen of belangen, waar ter wereld zij zich ook bevinden. Dankzij het interactieve karakter van internet kan iedereen zijn of haar mening publiceren voor een potentieel wereldwijd publiek. Internet heeft zo een enorme impact op de manier waarop mensen met elkaar communiceren.



Internet heeft ook schaduwzijden. De grote mate van anonimiteit op internet en het wereldwijde bereik maken het medium aantrekkelijk voor criminele activiteiten, zoals de verspreiding van kinderporno en oplichting bij financiële transacties. Internet is ook een zeer geschikt podium om, zonder je reputatie te schaden, vervelende en kwetsende boodschappen de wereld in te sturen.

Waar traditionele media bepalen of en hoe berichten geplaatst worden, geldt op internet een schijnbaar onbeperkte vrijheid van meningsuiting.<sup>354</sup> Door een gebrek aan face-to-face-contact vallen gangbare sociale barrières weg.<sup>355</sup> Interacties op internet hebben namelijk over het algemeen geen directe gevolgen in het offline sociale leven. Bovendien communiceren mensen op internet veelal niet onder hun eigen naam, maar gebruiken ze *nicknames*. Dit creëert een gevoel van anonimiteit, waardoor men zich onzichtbaar kan wanen. Verborgten achter een pseudoniem zijn mensen geneigd zich directer, emotioneler en ongeremder te uiten over persoonlijke of omstrede onderwerpen.<sup>356</sup> Anonimiteit/pseudonimiteit op internet kan er op die manier toe leiden dat mensen zich sneller discriminerend uitlaten dan zij in het offline leven zou doen. Internet wordt wel omschreven als een 'ideaal' medium voor de verspreiding van haat en aanzetten tot geweld.<sup>357</sup>

## 10.2 ERVAREN DISCRIMINATIE

De omvang van discriminatie op internet is niet goed te bepalen omdat er te weinig gegevens zijn. Er worden wel klachten geregistreerd - deze geven met name inzicht in de aard van discriminatie op het internet. Klachten over discriminatie op internet kunnen worden ingediend bij het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) en bij de politie. Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) die klachten over uitingen op internet ontvangen, verwijzen de indiener daarvan doorgaans door naar het MDI.<sup>358</sup>

### 10.2.1 GEREgistREERDE KLACHTEN OVER DISCRIMINATIE

#### *Aangiftes bij politie en justitie*

Het Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit van de politie (LECD-politie) registreert meldingen van discriminatie die binnenkomen bij de politie. In de rapportage POLDIS 2008 meldt het dat 3 procent van de in totaal 2240 meldingen in 2008 betrekking heeft op een incident waarbij internet als middel is gebruikt.<sup>359</sup> Deze cijfers zijn niet uitgesplitst naar verschillende discriminatiegronden. Het is dan ook onbekend hoeveel van deze klachten gaan over discriminatie op grond van ras, godsdienst en/of nationaliteit.

Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) rapporteert jaarlijks over het aantal discriminatiefeiten dat bij de arrondissementsparketten is ingestroomd.<sup>360</sup> Het aantal ingestroomde feiten van discriminatie op internet op de gronden ras en islam is in 2008 gestegen ten opzichte van de jaren ervoor. In 2008 zijn er minder ingestroomde feiten aangaande antisemitisme op internet dan in 2007, hoewel het er meer zijn dan in 2005 en 2006 (zie Tabel 10.1).<sup>361</sup>

Hier kunnen echter geen conclusies uit getrokken worden, omdat het om kleine getallen gaat. Aangezien de cijfers over afdoening in de rapportage van het LECD-OM niet zijn uitgesplitst naar maatschappelijke terreinen, is niet bekend hoe de discriminatiefeiten op het terrein van de woonomgeving zijn afgedaan door het OM.<sup>362</sup>

**TABEL 10.1** Discriminatiefeiten<sup>1</sup> die bij de arrondissementsparketten zijn ingestroomd 2005 t/m 2008<sup>2</sup>

	2005	2006	2007	2008
<b>ANTISEMITISME<sup>3</sup></b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	65	108	50	49
Aantal feiten met betrekking tot internet	2	5	16	13
<b>RAS</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	128	179	173	201
Aantal feiten met betrekking tot internet	3	16	9	26
<b>ISLAM</b>				
Totaal aantal discriminatiefeiten	16	18	19	22
Aantal feiten met betrekking tot internet	1	1	2	10

<sup>1</sup>I.e. een feit dat is ingeschreven op artikel 137c t/m g of 429quater Sr.

<sup>2</sup>Het LECD-OM heeft een aantal categorieën uit de Discriminatie Registratie Code (DRC) met elkaar gematcht. Op basis daarvan zijn de aantallen tot stand gekomen. Aangezien het gaat om geringe aantallen, dient men deze gegevens met voorzichtigheid te interpreteren.

<sup>3</sup>De cijfers voor de verschillende gronden dienen niet bij elkaar opgeteld te worden; dit kan namelijk tot een vertekening leiden van het totaal aantal discriminatiefeiten, aangezien voor één discriminatiefeit meerdere discriminatiegronden kunnen worden geregistreerd.

Bron: *Cijfers in beeld 2005 t/m 2008, LECD-OM*

### Meldingen bij het MDI

Verreweg de meeste klachten over online discriminatie worden ingediend bij het MDI dat in 1997 is opgericht met als doel om discriminatie op het Nederlandse deel van internet te bestrijden. Het MDI registreert ontvangen meldingen en classificeert deze naar eigen inzicht als al dan niet mogelijk strafbaar.<sup>363</sup>

In 2008 ontving het MDI in totaal 1226 meldingen van discriminerende uitingen op internet.<sup>364</sup> Tabel 10.1 toont het aantal uitingen waarover een klacht is ingediend bij het MDI, omdat die als discriminerend werden ervaren op grond van ras, antisemitisme en religie. Van de gemelde uitingen werden er 867 ervaren als racisme. Er werden 395 uitingen gemeld die als discriminerend werden ervaren op grond van godsdienst, en 296 van de gemelde uitingen hadden een vermeend antisemitisch karakter.

Het MDI ontving meer meldingen dan in de twee voorgaande jaren, maar minder dan in 2005 (1289 in 2005; 1135 in 2006; 1049 in 2007) over discriminerende uitingen op alle gronden. Het aantal gemelde discriminerende uitingen op grond van ras is in 2008 (867 uitingen) gedaald ten opzichte van 2006 (1087 uitingen), maar gestegen ten opzichte van 2005 en 2007 (respectievelijk 800 en 715 uitingen). Voor gemelde uitingen gericht tegen een godsdienst of tegen gelovigen is een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar, hoewel de stijging in 2008 ten opzichte van 2007 kleiner is (412 in 2005; 503 uitingen in 2006; 389 in 2007; 395 in 2008).

In de categorie islam werden in 2008 meer uitingen bij het MDI gemeld dan in enige andere etnische of religieuze categorie (346). Deze uitingen hebben betrekking op zowel haat jegens moslims als haat jegens hun godsdienst. Het aantal gemelde uitingen in deze categorie is lager dan in voorgaande jaren. Het MDI tekent hierbij aan dat het aantal gemelde discriminerende uitingen gericht tegen Marokkanen is toegenomen. Het meldpunt constateert dat haatvolle uitingen jegens moslims en Marokkanen door elkaar gebruikt lijken te worden en stelt dat hieraan mogelijk dezelfde sentimenten ten grondslag liggen.

In 2008 is over 296 antisemitische uitingen een klacht ingediend bij het MDI. Dit aantal is gedaald ten opzichte van voorgaande jaren. Waar antisemitische uitingen traditioneel vooral op extreem-rechtse en radicaal-islamitische websites gedaan worden, is in 2007 en 2008 de meerderheid van de antisemitische uitingen waarvan het MDI vermoedt dat ze mogelijk strafbaar zijn, te vinden op grote interactieve (ook wel: *user-generated content*<sup>365</sup>) websites als YouTube en Hyves.

Autochtonen melden relatief weinig uitingen die zij als discriminerend ervaren, hoewel 2006 een eenmalige uitschieter is. Het MDI constateert dat uitingen gericht tegen autochtonen vaak aangetroffen worden in discussies waarin ook discriminerende uitingen jegens moslims, Marokkanen en/of Turken worden gedaan.

TABEL 10.2 Aantal bij het MDI gemelde uitingen 2005 t/m 2008

	2005 <sup>1</sup>	2006		2007		2008	
	TOTAAL	TOTAAL	MOGELIJK STRAFBAAR <sup>2</sup>	TOTAAL	MOGELIJK STRAFBAAR	TOTAAL	MOGELIJK STRAFBAAR
<b>DISCRIMINATIE OP GROND VAN RAS<sup>3</sup></b>	800	1087	717	715	562	867	711
Asielzoekers/ vluchtelingen/ illegalen	29	20	7	14	1		
Roma en Sinti	4	15	8	2	1	16	15
Aziaten	6	4	2	7	7	4	1
Autochtone Nederlanders	38	116	86	50	34	44	29
Anti-zwart racisme of Afrofobie	175	236	187	243	213	215	177
Discriminatie van Marokkanen	186	202	157	208	184	259	229
Discriminatie van Turken	56	98	74	36	25	104	91
Overige afkomst	306	396	196	155	97	225	169
<b>ANTISEMITISME</b>	303	463	307	371	260	296	213
Waarvan Holocaust- ontkenning	71	45	25	33	21	48	39
<b>DISCRIMINATIE OP GROND VAN RELIGIE/ LEVENSOVERTUIGING</b>	412	503	282	389	282	395	213
Islam	371	473	275	365	276	346	204
Andere religie of levensovertuiging	41	30	7	24	6	49	9

<sup>1</sup>In 2005 is voor de afzonderlijke discriminatiegronden niet aangegeven hoeveel uitingen naar inschatting van het MDI strafbaar zouden kunnen zijn.

<sup>2</sup>Het MDI vermoedt dat deze uitingen strafbaar zouden kunnen zijn.

<sup>3</sup>De gebruikte categorisering is afkomstig van het MDI. Voor een toelichting op het gebruik van begrippen zie Hoofdstuk 1 Inleiding.

Bron: MDI Jaarverslag 2005 t/m 2008

Het MDI neemt in de periode 2005 t/m 2008, vooral op websites met *user-generated content*, een stijging van het aantal gemelde discriminerende uitingen waar. Met websites met *user-generated content* worden bijvoorbeeld profielenwebsites (zoals Hyves), webfora en interactieve weblogs bedoeld. Daarnaast signaleert het MDI dat een groeiend deel van de gemelde uitingen van 'gewone' websites afkomstig is, waar aanvankelijk extreem-rechtse websites nog de voornaamste bron van gemelde discriminerende uitingen vormden.<sup>366</sup>

Er lijkt een samenhang te zijn tussen discriminatie op internet en gebeurtenissen in reallife. Zo werd de moord op Van Gogh gevolgd door vele scheldpartijen en discriminerende uitlatingen gericht tegen moslims, zowel op extreem-rechtse als 'normale' websites.<sup>367</sup> Extreem nationalistische en racistische websites, maar ook diverse *shocklogs*<sup>368</sup> hadden daarbij een opruiende functie.<sup>369</sup> Ook werden na de moord op Van Gogh opvallend veel meldingen gedaan van discriminerende online uitingen tegen autochtonen en van websites waarop de moord werd toegejuicht of waar tot de jihad werd opgeroepen.<sup>370</sup>

In 2006 bracht het MDI de gemelde uitingen jegens Turken in verband met nieuws over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie en met berichten over eerwraak. In datzelfde jaar werd door 'de Deense cartoonrel' het maatschappelijk debat over de vrijheid van meningsuiting verder aangezwengeld, wat onder meer leidde tot een hausse aan anti-islamitische en antisemitische cartoons op internet. Eind 2008 nam het MDI een opleving waar in het aantal gemelde antisemitische uitingen na het uitbreken van de Gaza-oorlog.

Het meldpunt vindt het opvallend dat het op internet uitkomen van de film *Fitna* van Geert Wilders in 2008 geen stijging in het aantal gemelde uitingen tegen moslims heeft opgeleverd. Voor het gestegen aantal gemelde uitingen tegen Marokkanen ziet het MDI een andere mogelijke verklaring. Marokkaanse jongeren die problemen veroorzaakten waren in 2008 meermalen in het nieuws.<sup>371</sup>

### 10.2.2 EXTREMISME OP INTERNET

Een groot deel van de meldingen van online discriminatie die binnenkomen bij het MDI heeft betrekking op extreem-rechtse websites. Dit zijn websites van extreem-rechtse organisaties waaraan vaak ook webfora zijn gekoppeld, zoals Blood & Honour en de Nederlandse Volks-Unie, of onafhankelijke extreem-rechtse fora, zoals Stormfront.org, Holland Hardcore (in 2009 gestopt en overgegaan in Theudisk.org) en Polinco (gesloten in 2007).<sup>372</sup>

In de periode maart 2008 t/m juni 2008 bracht het MDI de op Nederland gerichte extreem-rechtse websites in kaart,<sup>373</sup> en onderzocht deze op mogelijk strafbare uitingen. In totaal werden 114 websites getraceerd (waarvan 51 inactief), die het MDI nader categoriseerde als 'klassiek extreem-rechts' (59 websites) en nazistisch (55 websites)<sup>374</sup>.



Met name de websites in de categorie nazistisch bevatten content - die veelal antisemitisch is - waarvan het MDI vermoedt dat deze strafbaar is (75 procent). Van de gevonden klassiek extreem-rechtse websites bevat 15 procent uitingen waarvan het MDI denkt dat ze mogelijk strafbaar zijn. De helft van de websites in deze categorie is inactief, de content blijft echter wel beschikbaar. Onder de gevonden websites bevonden zich 22 internetfora, waarvan er vijftien volgens het MDI mogelijk strafbare uitingen bevatten. Deze fora zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van het totaal aantal discriminerende uitingen dat het MDI in het kader van dit onderzoek vond.<sup>375</sup>

Internet lijkt een belangrijke rol te spelen voor zowel rechts-extremistisch georiënteerde individuen als voor rechts-extremistische organisaties. Het fungeert als een bron van informatie over radicaal gedachtegoed en biedt een podium met een groot potentieel publieksbereik voor het uitdragen van eigen ideeën.<sup>376</sup> Extreem-rechtse organisaties gebruiken het internet (bijvoorbeeld fora) voor de werving van nieuwe leden, voor het verspreiden van hun gedachtegoed en voor het organiseren van acties in reallife.<sup>377</sup>

Fora dienen verder als een ontmoetingsplek voor gelijkgezinden. Uit onderzoek naar gemeenschapsvorming op Stormfront.org blijkt dat dit extreem-rechtse forum een toevluchtsoord kan vormen voor mensen die zich in het normale leven sociaal afgewezen voelen vanwege hun ideologische identiteit. Deze mensen ervaren het forum als een gemeenschap, waarin zij affectieve relaties met andere bezoekers onderhouden.<sup>378</sup>

Volgens de AIVD is het internet ook van grote betekenis in het radicaliseringsproces van extremistische jonge moslims.<sup>379</sup> Hoewel verondersteld kan worden dat websites (en andere communicatie via internet) van radicaal-islamitische signatuur discriminerende uitingen kunnen bevatten (bijvoorbeeld gericht tegen niet-islamieten), is hierover weinig bekend.

### 10.3 AANPAK VAN ONLINE DISCRIMINATIE

Net als in het 'echte leven', worden op het internet grenzen gesteld aan de vrijheid van meningsuiting.<sup>380</sup> Uitgangspunt is dat wat offline geldt ook online van toepassing is. Discriminatie op het internet is strafbaar en voor de opsporing ervan gelden dezelfde normen als voor discriminatie daarbuiten.

Online discriminatie kan aangepakt worden met behulp van het strafrecht en, in bepaalde gevallen, ook met het civiel recht. Daarnaast kan met niet-juridische middelen worden voorkomen dat discriminerende uitingen online (blijven) staan, zoals door zelfregulering van website- of forumbeheerders. Ook interventies van het MDI zijn in eerste instantie gericht op het verwijderen krijgen van discriminerende uitingen. Het meldpunt doet pas aangifte als een verzoek tot verwijdering van een uiting niet wordt ingewilligd.

Hieronder worden enkele kenmerken van het internet toegelicht die relevant zijn voor de bestrijding van online discriminatie. Vervolgens wordt nader ingegaan op de wijze waarop de bestrijding van discriminatie, zowel met juridische middelen als via een alternatieve aanpak, op internet vorm krijgt. In Bijlage B is een uitgebreide bespreking opgenomen van de relevante wet- en regelgeving en de specifieke complicaties die een rol spelen bij de aanpak van discriminatie op internet.

### 10.3.1 COMPLICATIES

Volgens het strafrecht zijn discriminerende uitingen alleen strafbaar als ze in het openbaar zijn gedaan (zie Bijlage B, § 1). Voor de vervolging van mensen die strafbare uitingen plaatsen op internet speelt verder de kwestie van hun vaak moeilijk te achterhalen identiteit. Mensen die zich online discriminerend uitlaten, doen dat namelijk doorgaans anoniem (of onder een pseudoniem). Ook beheerders van websites, die in sommige gevallen verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor discriminerende uitingen van anderen op hun website, kunnen lastig of zelfs helemaal niet te identificeren zijn (zie Bijlage B, § 2).

Bij discriminerende uitingen op internet is bovendien de vraag wie ervoor aansprakelijk kan worden gesteld. Vervolging richt zich in eerste instantie op de eigenlijke dader: degene die de uiting heeft geplaatst. De identiteit van deze persoon kan echter, zoals gezegd, niet altijd achterhaald worden. Ook andere betrokken partijen kunnen dan verantwoordelijk worden gehouden voor discriminerende uitingen op internet, namelijk de Internet Service Provider (provider) en de beheerder van een website met *user-generated content* (zie Bijlage B, § 3).

Tot slot is alles wat online staat in principe vanaf elke op internet aangesloten computer ter wereld toegankelijk.<sup>381</sup> Deze grensoverschrijdende aard van internet brengt specifieke complicaties met zich mee in de bestrijding van online discriminatie. Beheerders van websites met omstreden content wijken voor hosting wel uit naar de Verenigde Staten (VS), omdat de wetgeving rondom de vrijheid van meningsuiting daar ruimer is. De Nederlandse strafwet stelt echter dat websites die op Nederland gericht zijn onder het Nederlandse recht vallen, ook als ze in het buitenland gehost worden. Maar buitenlandse providers zijn niet verplicht om registratiegegevens van hun gebruikers aan de Nederlandse politie en justitie te verstrekken. Bovendien zal een verzoek om rechtshulp aan bijvoorbeeld de VS om de identiteit van een websitebeheerder te achterhalen niet snel ingewilligd worden, als het gaat om een uiting die in de VS niet strafbaar is (zie Bijlage B, § 4).<sup>382</sup>

### 10.3.2 AANPAK DOOR HET MDI

Wanneer het MDI klachten ontvangt over een discriminerende uiting die het als mogelijk strafbaar inschat, dan zal het MDI proberen deze uiting verwijderd te krijgen.<sup>383</sup> Hiertoe benadert het MDI de plaatser van de uiting, de beheerder van de website waarop de uiting is aangetroffen of, in uitzonderlijke gevallen, de provider waar de website wordt gehost, met een verzoek om de bewuste uiting te verwijderen.

In de meeste gevallen wordt gehoor gegeven aan deze verzoeken (in 2008 werd bij 80 procent van de als strafbaar beoordeelde uitingen een verzoek tot verwijdering gedaan; 91 procent van deze verzoeken werd ingewilligd). Gebeurt dit niet, dan doet het MDI aangifte bij de officier van justitie van het parket waar het MDI vermoedt dat de verdachte woont. In 2008 deed het MDI zeven keer aangifte van een uiting, die allemaal discriminatie op grond van afkomst en/of godsdienst betroffen.<sup>384</sup> Burgers kunnen ook zelf rechtstreeks aangifte doen bij de politie van discriminerende uitingen op internet. Naar aanleiding van een aangifte die via de politie binnenkomt bij het parket, kan het Openbaar Ministerie (OM) besluiten om tot vervolging over te gaan.

### 10.3.3 POLITIE EN JUSTITIE

In 2001 adviseerde Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa de Nederlandse overheid om racistische misdrijven via internet met grotere inzet te bestrijden.<sup>385</sup> In 2007 constateerde ECRI weliswaar een verbetering in de bestrijding van online racisme in Nederland, maar deed de commissie opnieuw een aanbeveling aan de regering om een 'stringenter vervolgings- en rekwireerbeleid voor alle via het internet begane misdrijven aan te moedigen'.<sup>386</sup> In 2007 en 2008 ondernam het OM enkele acties tegen beheerders van extreemrechtse websites.<sup>387</sup> In 2008 zijn drie zaken met betrekking tot discriminatie op grond van afkomst voor de rechter gebracht, naar aanleiding van aangiftes door het MDI.<sup>388</sup>

Er is discussie over de aanpak van discriminerende uitingen op het internet. Het MDI pleit er al enige jaren voor om meer aangiften voor de rechter te brengen.<sup>389</sup> In de zevende Monitor racisme & extremisme wordt daarnaast de wenselijkheid benoemd van een meer proactieve houding van de politie, bijvoorbeeld in de vorm van 'digitale patrouillering' op websites waar discriminatie vaak aan de orde is.<sup>390</sup>

### 10.3.4 ZELFREGULERING

Nederlandse providers doen doorgaans aan zelfregulering om te voorkomen dat ze onrechtmatige of strafbare informatie hosten. Daartoe hebben ze in hun algemene voorwaarden opgenomen dat er geen discriminerend materiaal (beeld, tekst, geluid) geplaatst mag worden door hun klanten. Voor het geval dit toch gebeurt, hanteren ze vaak een 'Notice-and-Take-Down-procedure': als een voldoende gemotiveerde klacht binnenkomt over discriminerende informatie die door hen gehost wordt, zullen ze die informatie volgens deze procedure verwijderen. Een provider die de procedure correct volgt kan niet aangeklaagd worden voor het plegen van contractbreuk door de klant wiens website verwijderd is.<sup>391</sup>

Sinds 2008 is een gedragscode Notice-and-Take-Down in gebruik die is opgesteld door een aantal grote providers, overheidsorganisaties en belangengroepen, om een meer uniforme aanpak van onrechtmatige of strafbare content door providers te bewerkstelligen.<sup>392</sup> Providers kunnen de gedragscode op vrijwillige basis adopteren. Op dit moment is onduidelijk hoeveel providers dit gedaan hebben.

Zelfregulatie kan ook plaatsvinden aan de kant van beheerders (of moderatoren<sup>393</sup>). Als beheerders er voldoende op toezien dat onrechtmatige of strafbare discriminerende uitingen niet geplaatst (of meteen verwijderd) worden, wordt discriminatie feitelijk in de kiem gesmoord. Hiertoe moeten deze beheerders wel de benodigde expertise bijgebracht krijgen. Het MDI pleit al jaren voor meer inzet op het gebied van moderatie en biedt trainingen voor moderatoren aan.<sup>394</sup> Het is echter de vraag of beheerders en moderatoren bereid zijn hun websites actief schoon te houden, aangezien juist controversiële bijdragen van gebruikers veel bezoek (en dus inkomsten) genereren. Bovendien kan moderatie gezien worden als een beperking van de vrijheid van meningsuiting.<sup>395</sup> Dat deze aanpak wel effectief kan zijn blijkt uit nieuwsforum van Telegraaf.nl, waar het MDI veel klachten over ontving. In 2007 stapte het MDI op eigen initiatief naar De Telegraaf en deed een aantal aanbevelingen om discriminatie op het forum actiever te bestrijden door middel van moderatie. Alle aanbevelingen werden opgevolgd, waarna het MDI aanzienlijk minder meldingen over Telegraaf.nl ontving.<sup>396</sup>

### 10.3.5 INTERNATIONALE SAMENWERKING

Vanwege het grensoverschrijdende karakter van internet is internationale samenwerking onmisbaar bij de bestrijding van criminaliteit op (of met behulp van) dit medium. Hiertoe is in 2001 het zogenoemde Cybercrime Verdrag<sup>397</sup> door de Raad van Europa aangenomen<sup>398</sup>, waaraan in 2002 een Additioneel Protocol werd toegevoegd dat de afspraken van het Cybercrime Verdrag ook van toepassing verklaart op racisme en xenofobie.

De mogelijkheden voor internationale samenwerking bij de bestrijding van online discriminatie op de gronden ras, huidskleur en nationale of etnische afkomst, verbeterden nog verder door het Europese kaderbesluit over de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. Dit kaderbesluit werd op 28 november 2008 door de Raad van de Europese Unie aangenomen, en heeft als doel om racisme en vreemdelingenhaat in alle lidstaten van de EU strafbaar te stellen en om de internationale justitiële samenwerking te verbeteren. Het kaderbesluit verplicht lidstaten om ook racistische uitingen die via een informatiesysteem worden gedaan strafrechtelijk vervolgbaar te maken (zie Bijlage B, § 5).<sup>399</sup>

## 10.4 CONCLUSIE

Het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) registreert klachten over discriminerende uitingen op internet. De laatste jaren neemt het MDI een verschuiving waar: waar voorheen vooral op rechts-extremistische websites discriminerende uitingen aangetroffen werden, komen in de afgelopen jaren veel meldingen binnen over uitingen op websites die op een breed publiek gericht zijn. De meeste meldingen betreffen uitingen op websites waar gebruikers zelf tekst, beeld of geluid kunnen plaatsen.

In 2008 ontving het MDI meer meldingen van discriminerende uitingen over de islam en moslims dan over enige andere etnische of religieuze categorie, hoewel er een lichte daling was ten opzichte van 2007. Het aantal meldingen van discriminerende uitingen jegens Marokkanen is gestegen. Met betrekking tot antisemitische uitingen op internet is er een daling ten opzichte van voorgaande jaren.

Het is bij wet verboden om mensen te discrimineren op internet, net zoals dat offline het geval is. Niet alleen degene die een discriminerende uiting op internet plaatst kan daarvoor vervolgd worden, maar in sommige gevallen ook een websitebeheerder of Internet Service Provider. Ook websites die in het buitenland gehost worden, kunnen onder het Nederlandse recht vallen. In de praktijk worden echter maar weinig zaken aan een rechter voorgelegd. Het is de vraag of en hoe de aanpak van discriminatie op internet verbeterd kan worden. Zo wordt er voor gepleit om meer daders te laten berechten. Een alternatief is verdergaande zelfregulatie door websitebeheerders en providers.

- 349 Zie ook de registratiemethodiek van het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD-politie), waar bij het registreren van incidenten het gebruik van internet als een middel wordt geregistreerd en niet als aparte categorie. Zie F. Tas & W. de Wit, *Poldis 2008. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009.
- 350 'Mediaproducten steeds meer via internet', zie <www.cbs.nl>.
- 351 Netcraft.com inventariseert maandelijks het aantal websites op het web met behulp van de Web Server Survey. Zie <news.netcraft.com>.
- 352 Meer informatie over deze ontwikkeling is bijvoorbeeld te vinden op <novaspivack.typepad.com>.
- 353 Bijvoorbeeld LimeWire en KCeasy, waarmee mensen bestanden kunnen downloaden en delen.
- 354 A. Benschop, 'Fatsoen moet je ook online doen, internet als digitale schandpaal', zie <www.sociosite.org>.
- 355 M. van der Linden-Smith, 'Discriminatie op internet: wat doen we eraan?', in: *Gelijke behandeling. Oordelen en commentaar 2007*, Deventer: Kluwer 2008.
- 356 Zie <www.sociosite.org>.
- 357 B.A.M. van Stokkom, H.J.B. Sackers & J.P. Wils, *Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen. Een inventariserende studie*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum/Boom 2007.
- 358 Zie Hoofdstuk 1 Inleiding voor een toelichting op klachtenregistraties en meldgedrag.
- 359 Tas & De Wit 2009.
- 360 Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) definieert een discriminatiefeit als 'een feit dat is ingeschreven op artikel 137c t/m 137g Sr of 429quater Sr'. Zie *Cijfers in beeld: discriminatiecijfers 2008*, Amsterdam: Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) 2009.
- 361 *Cijfers in beeld 2006, 2007, 2008*.

- 362 Het OM kan discriminatiefeiten op een van de volgende manieren afdoen: dagvaarden, transactie, voorwaardelijk sepot, sepot. Zie *Cijfers in beeld: Discriminatiecijfers 2006, 2007, 2008*.
- 363 Zie de website van het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) <www.meldpunt.nl>.
- 364 Deze meldingen hebben betrekking op ervaren discriminatie op alle gronden, dus ook op gronden die buiten het bestek van deze rapportage over rassendiscriminatie vallen. De jaarverslagen van het MDI vermelden niet hoeveel meldingen er zijn gedaan op de verschillende gronden, maar spitsen zich toe op de uitingen waarop deze meldingen betrekking hebben.
- 365 Websites met *user generated content* bevatten door bezoekers geplaatste tekst, foto's, filmpjes, audio, etcetera. Voorbeelden zijn websites (bijvoorbeeld weblogs en nieuwssites) die bezoekers commentaar laten plaatsen, webfora, sociale netwerksites (Facebook, LinkedIn, Hyves) en wiki's (bijvoorbeeld Wikipedia).
- 366 *MDI Jaarverslag 2005, 2006, 2007, 2008*. Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) 2006, 2007, 2008, 2009. Het MDI vermeldt niet om welke aantallen uitingen het gaat.
- 367 *MDI Jaarverslag 2004*, Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) 2005.
- 368 Van Dale Online Professioneel definieert shocklog als volgt: weblog dat gespecialiseerd is in de publicatie van schokkende berichten en filmpjes. Zie < www.vandale.nl > (geraadpleegd op 19 oktober 2009).
- 369 A. Benschop, 'Kroniek van een aangekondigde politieke moord: jihad in Nederland', 2004 (laatst gewijzigd in 2009), zie <www.sociosite.org> (geraadpleegd op 26 augustus 2009).
- 370 *MDI Jaarverslag 2004 2005*.
- 371 *MDI Jaarverslag 2005, 2006, 2007, 2008*.
- 372 J. van der Krogt, *Rechtsextremisme op het internet*, Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) 2009. Het exacte aandeel van meldingen afkomstig van extreemrechtse websites is niet vermeld in het rapport, noch in de jaarverslagen van het MDI.
- 373 Gebruikte kenmerken voor selectie van websites: racisme, antisemitisme, homohaat, haat tegen moslims, haat tegen allochtonen, ultranationalisme, verwerpen van democratische grondbeginselen en een positieve associatie met het Derde Rijk. Zie Van der Krogt 2009.
- 374 Het MDI definieert deze categorieën als volgt: 'klassiek extreem-rechts' websites hebben kenmerken van extreem-rechts, maar tonen geen directe associatie met het nazistische gedachtegoed; nazistische websites hebben in ieder geval een positieve associatie met het Derde Rijk of refereren rechtstreeks aan het nazistische gedachtegoed, zie Van der Krogt 2009.
- 375 Van der Krogt 2009.
- 376 J. van Donselaar & P. R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme: achtste rapportage*. Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008; A. Gielen, *Radicalisering en identiteit, radicale rechtse en moslimjongeren vergeleken*, Amsterdam: Aksant 2008.
- 377 Idem
- 378 W. de Koster & D. Houtman, 'Toevluchtsoord voor een bedreigde soort, over virtuele gemeenschapsvorming door rechts-extremisten', *Sociologie 2006-3*, p. 232-248 2006.
- 379 *AIVD Jaarverslag 2008*, Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) 2009.
- 380 Art. 10 EVRM, art. 19 IVBPR, art. 7 Nederlandse Grondwet.
- 381 Uitzonderingen hierop zijn door een beheerder versleutelde of anderszins ontoegankelijk gemaakte informatie, of informatie die geblokkeerd wordt (bijvoorbeeld met een filter) op de bewuste computer of bij de provider die de computer op internet aansluit.
- 382 Van der Linden-Smith 2008.
- 383 Zie §10.2.1 voor een overzicht van gemelde en door het MDI als strafbaar beoordeelde uitingen in 2005, 2006, 2007 en 2008.
- 384 *MDI Jaarverslag 2008 2009*.
- 385 *Tweede rapport over Nederland*. Straatsburg: Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) 2001.
- 386 *Derde rapport over Nederland*. Straatsburg: Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) 2008.
- 387 W. Wagenaar & J. van Donselaar, 'Extreemrechtse formaties', in: J. van Donselaar & P. R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme: achtste rapportage*. Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008.
- 388 *MDI Jaarverslag 2008 2009*.

- 389 *MDI Jaarverslag 2007 2008*.
- 390 J. van Donselaar & P. R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme: zevende rapportage*. Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2006.
- 391 A. Engelfriet, 'Ius mentis: law and technology explained', zie <[www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers](http://www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers)>, (geraadpleegd op 26 augustus 2009).
- 392 Zie <[www.samentegencybercrime.nl](http://www.samentegencybercrime.nl)>.
- 393 Een moderator houdt toezicht op de bijdragen die bezoekers van een website plaatsen.
- 394 *Jaarverslag Meldpunt Discriminatie Internet 2008 2009*.
- 395 Van der Linden-Smith 2008.
- 396 *MDI Jaarverslag 2007 2008*.
- 397 Convention on Cybercrime, Budapest, 23.XI.2001, zie <[conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm)>, (geraadpleegd op 29 augustus 2009).
- 398 Boedapest 23 november 2001; Tractatenblad 2002, 18. Het verdrag is door Nederland op 27 november 2001 ondertekend.
- 399 2008/913/JBZ van de Raad van de Europese Unie.





# Hoofdstuk 11

## Antisemitisme

JAAP TANJA (ANNE FRANK STICHTING) EN JAAP VAN DONSELAAR (UNIVERSITEIT LEIDEN)

Uitingen van antisemitisme hebben zich na de Tweede Wereldoorlog ononderbroken gemanifesteerd. Het is dan ook een vraagstuk dat reeds lange tijd in diverse monitoronderzoeken aandacht krijgt. Uitingen van antisemitisme kunnen zeer verschillend zijn, zowel in omvang als in aard. Er wordt getracht om aan deze diversiteit recht te doen in een 'brede' aanpak, zoals die in de Monitor racisme & extremisme is ontwikkeld: aan de hand van een reeks indicatoren en thema's schetsen we een breed, actueel beeld. Dat geldt ook voor deze monitorstudie. In dit hoofdstuk komen aan bod: inventarisaties van antisemitische incidenten; antisemitische geweldpleging; klachten over antisemitisme; het effect van de oorlog(en) in het Midden-Oosten; incidenten rondom begraafplaatsen en oorlogsmonumenten; strafrechtelijke respons op antisemitisme; antisemitisme en extreem-rechtse formaties en tenslotte holocaustontkenning. Aan de hand van deze thema's wordt een antwoord gegeven op de vraag hoe diverse uitingen van antisemitisme zich in de jaren 2006 tot en met 2008 hebben gemanifesteerd en welke ontwikkelingen daarin zijn waar te nemen. De rapportage in dit hoofdstuk sluit aan op die over het jaar 2005 in de Monitor racisme & extremisme<sup>400</sup> en heeft een kleine uitloop naar het jaar 2009.

### 11.1 INVENTARISATIES VAN INCIDENTEN EN KLACHTEN

Er zijn meerdere instanties in Nederland die inventarisaties van incidenten en klachten over antisemitisme bijhouden en hierover jaarlijks publiceren. De uitkomsten daarvan zijn een goede indicatie of het aantal antisemitische incidenten in Nederland toe- of afneemt. Het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) registreert en inventariseert antisemitische uitingen op internet; de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) bundelen hun klachten over discriminatie - waaronder antisemitisme - in een jaarlijks overzicht en het Centrum voor Informatie en Documentatie Israël (CIDI) publiceert jaarlijkse overzichten op grond van de meldingen (klachten) die bij deze organisatie binnenkomen.

Uit de rapportages van het MDI over de jaren 2006 tot en met 2008 kan de conclusie getrokken worden dat het totale aantal Nederlandstalige antisemitische uitingen op internet terugloopt in absolute zin. Als percentage van het totale aantal discriminerende uitingen bleef de categorie antisemitisme in 2006 en 2007 echter min of meer gelijk, maar daalde in 2008 van 23 naar 19 procent (zie Tabel 11.1). Van de antisemitische uitingen is volgens het MDI een groot percentage - tussen de 60 en 70 procent - strafbaar. Daarvan is in 2008 ruim de helft (56 procent) op verzoek van het MDI verwijderd. Het MDI concludeert verder dat antisemitisme zich op internet lijkt te verbreden. Waar vroeger extreem-rechts verantwoordelijk was voor de meerderheid van dit soort uitingen, wordt antisemitisme nu vaker dan voorheen aangetroffen op 'mainstream interactieve websites' als Hyves en YouTube.



**TABEL 11.1** Uitingen discriminatie en antisemitisme bij het MDI, 2005 t/m 2008

JAAR	TOTALE AANTAL MELDINGEN	TOTALE AANTAL UITINGEN	ANTISEMITISCHE UITINGEN	STRAFBARE ANTI-SEMITISCHE UITINGEN
2005	1289	1308	302 (23%)	146
2006	1135	1728	463 (21%)	307
2007	1049	1581	371 (23%)	260
2008	1226	1501	344 (19%)	250

Bron: MDI Jaarverslag 2005 t/m 2008

Antisemitisme blijft wel een van de grootste categorieën uitingen in de jaarverslagen van het MDI. Met name in 2006 en 2007 ontliepen de categorieën 'haat tegen moslims' en 'antisemitisme' elkaar qua grootte niet of nauwelijks.

Een wat ander beeld geeft het overzicht *Kerncijfers 2008*, de jaarlijkse inventarisatie van alle klachten die bij de ADV's zijn binnengekomen. In deze inventarisatie is antisemitisme een van de kleinere categorieën (zie Tabel 11.2). Van alle telefonische of schriftelijke meldingen en klachten bij de ADV's, gaat het in 2 à 3 procent om antisemitisme, met uitzondering van het jaar 2007 waarin een lager percentage (1,7 procent) genoteerd kon worden. Een nadere blik op de cijfers voor het jaar 2008 laat zien dat opvallend genoeg het grootste aantal meldingen met betrekking tot antisemitisme dit keer niet afkomstig was uit de regio Amsterdam. Gezien de bevolkingsamenstelling van de hoofdstad - de meeste Nederlandse en buitenlandse joden wonen in Amsterdam en Amstelveen - is dit begrijpelijkerwijs meestal wel het geval, maar in 2008 ontvingen de ADV's in de regio's Overijssel (30 klachten) en Brabant-Noord/Den Bosch (25 klachten) een opvallend hoger aantal klachten over antisemitisme dan de regio Amsterdam (14 klachten).<sup>401</sup> Uit telefonische navraag blijkt dat het in de regio Overijssel met name ging om een groot aantal bekladdingen met hakenkruisen die in 2008 door een betere samenwerking met de politie en een verbeterde registratie hebben geleid tot een relatief hoog aantal klachten in hun database.

**TABEL 11.2** Klachten over antisemitisme bij de ADV's, 2005 t/m 2008

JAAR	TOTALE AANTAL KLACHTEN	ANTISEMITISME (%)
2005	4433	94 (2,1%)
2006	4334	132 (3,0%)
2007	4247	72 (1,7%)
2008	4808	123 (2,6%)

Bron: *Kerncijfers 2005 t/m 2008*, Art.1

De inventariseringen die het CIDI jaarlijks publiceert onder de titel Antisemitische Incidenten in Nederland laten al vanaf 2002 in grote lijnen een daling zien, met uitzondering van het jaar 2006. Registreerde het CIDI in 2002 nog 359 incidenten, anno 2008 waren dat er 108.<sup>402</sup> De daling van 261 incidenten in 2006 naar 104 incidenten in 2007 was volgens het CIDI voor het grootste deel te herleiden tot de categorie e-mails: in 2006 noteerde het CIDI in totaal 132 antisemitische e-mails, het jaar daarop waren dat er slechts 4.<sup>403</sup>

## 11.2 HET EFFECT VAN DE OORLOG(EN) IN HET MIDDEN-OOSTEN

Een van de centrale conclusies uit de CIDI-rapportages van de afgelopen jaren is dat toe- of afname van antisemitische incidenten in Nederland sterk gerelateerd is aan gebeurtenissen en ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Zo schrijft het CIDI in het verslag over 2006/7:

“De toename (over het jaar 2006) is voor het overgrote deel het gevolg van de vele gemelde antisemitische e-mails, die vaak het directe gevolg waren van de zomeroorlog tussen Israël en Hezbollah.”<sup>404</sup>

Ook na de oorlog van Israël tegen Hamas in Gaza, in december 2008 en januari 2009, laat het CIDI middels een persbericht weten ‘veel meer’ antisemitische e-mails, brieven met scheldkanonnades en telefonische bedreigingen te hebben binnengekregen. Bijna de helft van alle antisemitische incidenten (48 van de 98) die het CIDI inventariseert ten tijde van de Gaza-oorlog (december 2008 tot en met januari 2009) betreft antisemitische e-mails.<sup>405</sup>

Dat het CIDI meer dan bijvoorbeeld het MDI of de ADV’s merkt van een opleving van antisemitisme in tijden van politieke spanningen of oorlogen in het Midden-Oosten, heeft voor een belangrijk deel met de tweeledige taakstelling van deze organisatie te maken. Enerzijds probeert het de Nederlandse samenleving te informeren over de staat Israël en anderzijds behartigt het de belangen van de joodse gemeenschap in Nederland. In de publieke opinie in Nederland wordt het CIDI vooral gepercipieerd als een pro-Israëliëse belangenorganisatie. Mensen die hun solidariteit met de Palestijnse zaak menen te moeten vertalen in een scheldpartij op Israël of op alle joden, zullen zich daarom snel tot het CIDI wenden. Daarmee is het CIDI niet alleen een organisatie die antisemitisme registreert en inventariseert, maar is het er tevens - met name in tijden van politieke spanningen in het Midden-Oosten - zelf slachtoffer van.

Ten tijde van de Gaza-oorlog in december 2008 en januari 2009 werden veel joodse gebouwen in Nederland extra beveiligd. Twee joodse burgers - een vijftienjarig meisje in Amsterdam en een man in een elektrische rolstoel in Den Haag - werden begin januari 2009 op straat bedreigd en mishandeld.<sup>406</sup> Ook het MDI constateert in zijn jaarverslag over 2008 dat de Gaza-oorlog tot een opleving van antisemitische uitingen op internet heeft geleid. Bovengenoemde gewelddadige incidenten die mogelijk verband houden met de Gaza-oorlog, waren voor de fracties van de PVV en de SGP aanleiding om in de Tweede Kamer vragen te stellen aan de minister van Justitie.<sup>407</sup>

De nodige commotie veroorzaakten ook incidenten tijdens anti-Israël- c.q. pro-Palestinademonstraties die plaatsvonden tussen 29 december 2008 en 19 januari 2009. Op een van de grotere demonstraties, op 3 januari 2009 in Amsterdam, liepen bij benadering 1500 mensen mee en was onder andere de leus ‘ Hamas, Hamas, joden aan het gas ’ te horen. Een plakkaat met de tekst ‘ Israël herhaalt de Holocaust met steun van Nederland ’ werd door de politie in beslag genomen. De drager daarvan werd aangehouden door de politie, maar de zaak is later geseponeerd. Bij een grote demonstratie van 2.500 mensen op het Malieveld in Den Haag, op 19 januari 2009, werden tien mensen gearresteerd; zes daarvan riepen racistische leuzen en drie droegen kleding met hakenkruisen erop, verwerkt in een davidster of in de Israëlische vlag. Tegen zeven verdachten volgde twee maanden later (13 maart 2009) een strafzaak; een bezoek aan het Anne Frank Huis was onderdeel van de taakstraf die zij kregen opgelegd.<sup>408</sup> Ook bij een aantal kleinere demonstraties in deze periode vonden enkele incidenten plaats en werden mensen opgepakt wegens belediging, opruiing of het verstoren van de openbare orde. De meeste van deze kleinere demonstraties trokken een overwegend allochtoon publiek, maar bij tenminste twee was er ook sprake van extreem-rechtse betrokkenheid.

### 11.3 GEWELDDADIGE ANTISEMITISCHE VOORVALLEN

In het monitordeelonderzoek Racistisch en extreem-rechts geweld wordt sedert enkele jaren ook specifiek naar de ‘ etnische richting ’ van deze vorm van geweld gekeken (zie Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld).<sup>409</sup> Opvallend daarbij is de sterke daling van geïnventariseerde geweldplegingen met een antisemitische achtergrond: van 40 in het jaar 2005 tot 14 in 2008 (zie Tabel 11.3). De daling van antisemitisch geweld in de afgelopen jaren is ongeveer even sterk als de stijging van het aantal gewelddaden gericht tegen moslims (in 2006 werden er 62 gewelddaden gericht tegen moslims geteld, in 2007 waren dat er 82 en in 2008 ging het in totaal om 89 gewelddaden gericht tegen moslims). Bijna tweederde van alle antisemitische geweldplegingen in het jaar 2008 bestond uit doelbekladdingen; bij twee van de 14 incidenten in hetzelfde jaar kon worden vastgesteld dat het om (een) allochtone dader(s) ging.

**TABEL 11.3** Antisemitisch geweld 2005 t/m 2008, naar categorieën

JAAR	2005	2006	2007	2008
Doelbekladding	13	15	13	9
Bedreiging	13	8	4	1
Bommelding	0	0	1	0
Confrontatie	2	0	0	0
Vernieling	6	8	1	1
Brandstichting	1	2	0	1
Mishandeling	5	2	2	2
Bomaanslag	0	0	0	0
Doodslag	0	0	0	0
<b>TOTAAL</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>14</b>

Bron: Monitordeelonderzoek Racistisch en extreemrechts geweld

Bij de daling van geïnventariseerde antisemitische geweldplegingen past een toevoeging. Voor het jaar 2007 en 2008 ontbraken op het moment van schrijven de inventarisaties van het CIDI. Geweldsincidenten uit de jaarlijkse overzichten van het CIDI worden normaliter door de onderzoekers van de monitor getoetst en - voor zover ze ontbreken - verwerkt in de database van dit monitordeelonderzoek. Echter, uit het in september 2009 verschenen overzicht van het CIDI valt al evenzeer een opmerkelijke dalende trend in gewelddadige antisemitische voorvallen gedurende de laatste jaren af te leiden.<sup>410</sup>

#### 11.4 INCIDENTEN RONDOM BEGRAAFPLAATSEN EN OORLOGSMONUMENTEN

Een specifieke vorm van antisemitisch geweld betreft incidenten rondom begraafplaatsen en oorlogsmonumenten. Vaak gaat het hier om doelbekladdingen of vernielingen van joodse graven en oorlogsmonumenten - niet zelden op of rond 4 en 5 mei - maar sinds 2003 zijn ook rouwkransen die op de dodenherdenking van 4 mei gelegd worden voorwerp van vernieling. Of het hier om antisemitisch geweld gaat of om vandalisme dan wel kwajongenswerk, valt, zolang de daders niet worden gepakt, niet altijd goed uit te maken.

Sinds 2004 ontplooiën lokale overheden en tal van maatschappelijke organisaties initiatieven om dergelijke incidenten te voorkomen. Niettemin zijn ook in de jaren 2006 tot en met 2008, de verslagperiode van deze monitor, dergelijke incidenten voorgekomen. Met name in 2006 waren er rond 4 en 5 mei een aantal incidenten in Amsterdam bij het Vredesmonument in Amsterdam-Osdorp, in Zandvoort bij het joodse oorlogsmonument, in Lekkerkerk, Lelystad, Enkhuizen en Hoogeveen. Ook het oorlogsmonument in Klaaswaal werd in de nacht van 4 op 5 mei 2006 beklad; de daders, enkele rechts-extremisten, konden later worden gearresteerd en veroordeeld. De politierechter achtte de meerderjarige dader in Klaaswaal schuldig aan drie afzonderlijke antisemitische beledigingen en legde de minderjarige daders onvoorwaardelijke jeugddetentie op.<sup>411</sup> In 2007 en 2008 kwam op of rond de herdenkingsdagen in mei deze vorm van antisemitisch geweld (of vandalisme) minder vaak voor. In 2007 werden in Elburg op de middag van de dodenherdenking hakenkruisen geschilderd op bomen rond het oorlogsmonument. Later op de avond werden de vlag en de kransen bij het monument gestolen. Voor zover valt na te gaan waren bij het merendeel van bovengenoemde incidenten de daders autochtone rechts-extreme jongeren.

## 11.5 STRAFRECHT

In het hoofdstuk Opsporing en vervolging 2007 van de achtste rapportage Monitor racisme & extremisme<sup>412</sup> komen uitgebreid de cijfers over instroom en afdoening van discriminatiefeiten aan de orde, zoals verzameld door het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM). Daar werd al geconstateerd dat bij de strafrechtelijke afhandeling van antisemitisme er gesproken kan worden van een neerwaartse lijn. Ging het in 2003 in 25 procent van alle discriminatiefeiten om antisemitisme, in 2007 was dat nog maar 19 procent. De meest recente cijfers van het LECD-OM bevestigen deze neerwaartse lijn (2008: 17 procent).<sup>413</sup> Het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit van de politie (LECD-politie) heeft in 2008 een eerste landelijk Criminaliteitsbeeld Discriminatie gepubliceerd. Daaruit valt op te maken dat van alle 2240 discriminatie-incidenten het in 141 incidenten, oftewel 6 procent, ging om de grond 'joods zijn' of er in de ogen van de dader zo uitzien.

In de verslagperiode van deze monitorrapportage waren er enkele opmerkelijke gerechtelijke uitspraken over uitingsdelicten op internet waarin antisemitisme een rol speelt:

- Het arrest van de Rechtbank Rotterdam in mei 2006 tegen de maker van het filmpje Housewitz. Het 'aanstootgevende en beledigende' filmpje, dat op internet te zien was, betrof een verzonden aankondiging van een technofeest Housewitz in Auschwitz op 4 mei. De maker van het filmpje werd veroordeeld tot een werkstraf van 40 uur.<sup>414</sup>
- Het oordeel in hoger beroep van het Hof Amsterdam op 17 november 2006. Het hof bevestigde het oordeel van de Rechtbank Amsterdam en veroordeelde een man die in een column op internet aan de hand van bijbelcitataten homo's en joden beledigde. Uitspraken als 'Ook vandaag nog gedragen de Joden zich als beesten' en 'Weer zo'n groepje daglichtschuwende wetteloze joden' waren volgens het hof onnodig grievend en kwam de verdachte te staan op 500 euro en een week voorwaardelijke gevangenisstraf.<sup>415</sup>
- Het vonnis van de Rechtbank Rotterdam op 2 februari 2009 tegen twee voormalig bestuursleden en een voormalig lid van de extreemrechtse politieke partij Nationale Alliantie voor niet verwijderen respectievelijk het plaatsen van antisemitische en antimoslimteksten op hun internetsite. Het vonnis - 6 maanden voorwaardelijk en 120 uur werkstraf voor het plaatsen en 3 maanden voorwaardelijk en 60 uur werkstraf voor het niet verwijderen - was hoger dan geëist vanwege de ernst van de feiten.<sup>416</sup>

## 11.6 EXTREEM-RECHTSE FORMATIES

De ideologie van extreem-rechts is globaal bekeken in korte bewoordingen weer te geven: men is in positieve zin georiënteerd op 'het eigene', heeft een afkeer van 'het vreemde', van politieke tegenstanders en van de gevestigde politiek in het algemeen, en men heeft een hang naar het autoritaire. Echter, tussen en binnen extreem-rechtse groeperingen bestaan aanzienlijke verschillen, vaak scherpe tegenstellingen en grote verschillen van visie en mening. Zo is afkeer van 'het vreemde' in veel gevallen gericht tegen niet-westerse alloctonen, terwijl het in andere gevallen een primair antisemitische lading heeft.<sup>417</sup> Antisemitisme is een weliswaar veel voorkomend maar geen noodzakelijk ideologisch ingrediënt van extreem-rechts.



Antisemitisme in extreem-rechtse kringen leeft het sterkst in nationaal-socialistische kringen, meer precies bij de Nederlandse Volks-Unie (NVU) en bij enkele straatformaties met een vergelijkbare signatuur.<sup>418</sup> De NVU houdt het meestal bij verhuld antisemitisme. De angst voor vervolging en mogelijk partijverbod zit die partij in de genen. Dat leidt ertoe dat er constant rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat er vervolging ingesteld kan worden tegen de partij. Om tegelijkertijd de nationaal-socialistische achterban te bedienen worden oplossingen gezocht die voor de goede verstaander eenduidig antisemitisch bedoeld zijn, zonder dat men zich strafbaar maakt. Een voorbeeld daarvan is een demonstratie ter ondersteuning van de Iraanse president Ahmadinejad, nadat die publiekelijk de holocaust in twijfel had getrokken en zich had uitgesproken voor het vernietigen van Israël. Een ander voorbeeld is het gebruik van de verhullende aanduiding 'zionisten' voor 'joden'.

Naast de NVU zijn er enkele nationaal-socialistische straatformaties actief, met een meer uitgesproken antisemitische boodschap. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de Nationaal-Socialistische Aktie (NSA). Bij deze radicale organisatie draait zo goed als elke activiteit rond jodenhaat. Daarin wordt zo ver gegaan dat men zich expliciet solidair verklaart met organisaties als Hamas en Hezbollah, omdat de NSA een gemeenschappelijke antisemitische agenda veronderstelt. Een ander sprekend voorbeeld was de deelname aan een demonstratie tegen pedofielen. De NSA verantwoordde deze deelname door te wijzen op het zogenaamde goedkeuren van pedofilie in de Torah. In 2008 en 2009 hield de NSA enkele kleinere manifestaties tegen de staat Israël of bijvoorbeeld tegen 'zionist' Wilders.<sup>419</sup>

Openlijke uitingen van antisemitisme kan men wel en vrijwel dagelijks aantreffen in postingen op het webforum Stormfront.org. Soortgelijke uitingen waren ook te vinden op het forum van de Nationale Alliantie, totdat deze partij medio 2007 door zelfopheffing van het toneel verdween.

## 11.7 HOLOCAUSTONTKENNING

Al enkele jaren geleden is geconstateerd dat het probleem van holocaustontkenning in de Nederlandse samenleving eerder groter dan kleiner is geworden.<sup>420</sup> Een aanzienlijk gedeelte van deze specifieke en kwetsende vorm van antisemitisme vindt plaats op internet. Holocaustontkenning, al dan niet onverbloemd, werd in de verslagperiode voor deze monitor met de nodige regelmaat aangetroffen op webfora met een extreem-rechtse signatuur, zoals Polinco, Holland Hardcore en Stormfront. In het hoofdstuk over extreem-rechtse formaties in de achtste rapportage van de Monitor racisme & extremisme is verslag gedaan van het feit dat deze drie webfora in 2007 en 2008 met politieonderzoek en justitiële vervolging te maken hebben gekregen. In september 2007 maakte het Openbaar Ministerie bekend vervolging in te stellen tegen een 31-jarige man uit Purmerend die met name op de internetencyclopedie Wikipedia strafbare uitingen deed. Zo schreef hij op de Wikipediapagina 'Holocaust' onder meer: "Een bewijs dat de holocaust heeft plaatsgevonden, moet ik nog zien: zeuren is al wat die joden kunnen, al duizenden jaren, en ze leren het nooit."<sup>421</sup> De politierechter veroordeelde op 3 februari 2009 de man tot een werkstraf van 80 uur voorwaardelijk (met een proeftijd van een jaar).<sup>422</sup>

Het MDI laat in zijn jaarverslag over 2008 weten dat in dat jaar bij 14 procent van alle antisemitische uitingen holocaustontkenning in het geding was.<sup>423</sup> Voor 2006 was dat 10 procent en het jaar daarop 9 procent.

In een pleidooi voor de verdere verruiming van de vrijheid van meningsuiting ontstond eind mei 2009 discussie en commotie over een uitspraak van VVD-leider Mark Rutte, toen deze op vragen van journalisten te kennen gaf dat wat hem betreft ook het ontkennen van de holocaust niet langer strafbaar moet worden gesteld.<sup>424</sup> De VVD-leider gaf te kennen dat er minder krampachtig moet worden omgegaan met haatzaaien en met beledigende en discriminerende taal, dat ook alle godslastering moet worden toegestaan en dat er alleen een grens moet worden getrokken bij het oproepen tot geweld. Na veel kritiek - in zijn eigen partij, maar ook daarbuiten - kwam Rutte enkele dagen nadien enigszins terug op zijn uitspraak en verklaarde dat de meeste gevallen waarin de holocaust wordt ontkend toch strafbaar zullen blijven, omdat zulke uitspraken meestal worden gedaan in een context waarin wordt aangezet tot geweld.<sup>425</sup>

Omdat het ontkennen van volkerenmoord volgens de fractie van de ChristenUnie (CU) in de Tweede Kamer 'een van de ergste misdrijven is die mensen elkaar aan kunnen doen', diende CU-Kamerlid Voordewind in juli 2009 een initiatiefwetsvoorstel in om het 'in het openbaar ontkennen, op grove wijze bagatelliseren, goedkeuren of rechtvaardigen van volkerenmoord' strafbaar te stellen.<sup>426</sup> Dit voorstel van wet wil niet alleen de strafbaarstelling van het ontkennen van de holocaust, maar ook de strafbaarstelling van het ontkennen van andere erkende genociden - zoals bijvoorbeeld de Armeense volkerenmoord tijdens en na de Eerste Wereldoorlog - verankeren in artikel 137 van het Wetboek van Strafrecht, door daar een artikel 137da aan toe te voegen. In de Memorie van Toelichting staat dat het voorstel 'een duidelijk signaal aan de samenleving' wil afgeven en dat deze 'extra pijnlijke' en 'diep kwetsende' vorm van discriminatie 'ontoelaatbaar' is. Het voorstel van wet is evenwel niet bedoeld om de vrijheid van meningsuiting in te perken of wetenschappers die volkerenmoorden onderzoeken, het zwijgen op te leggen. De Raad van State, die de CU hierover heeft geadviseerd, is van mening dat de huidige wetgeving al voldoende voorziet in het bestrijden van ontkenning van genocide. De Anne Frank Stichting heeft de indier van het initiatiefwetsvoorstel laten weten zich vooralsnog in het standpunt van de Raad van State te kunnen vinden.

Om hatelijke uitingen op internet beter te kunnen bestrijden, voegde de Raad van Europa in 2003 een Additioneel Protocol toe aan de Conventie ter bestrijding van cybercrime. In artikel 6 van dat protocol worden 'ontkenning, grove vergoelijking, goedkeuring of rechtvaardiging van genocide of misdaden tegen de mensheid specifiek genoemd. Nederland heeft op 7 januari 2009 het protocol goedgekeurd. Het op 28 november 2008 vastgestelde Europese Kaderbesluit inzake de strafrechtelijke bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat voorziet in een vergelijkbare verbodsbepaling.<sup>427</sup>



## 11.8 CONCLUSIE

Een belangrijke indicatie van antisemitische voorvallen kan gevonden worden in de diverse inventarisaties van klachten en incidenten. In grote lijnen vertoont het beeld over de jaren 2006 tot en met 2008 een neergaande trend. Het Centrum voor Informatie en Documentatie Israël registreerde minder antisemitische incidenten, het Meldpunt Discriminatie Internet registreerde en inventariseerde minder antisemitische uitingen op internet. Alleen de cijfers van de anti-discriminatievoorzieningen laten voor het jaar 2008 een onverwachte en moeilijk te verklaren stijging zien.

Ook bij zowel de strafrechtelijke afhandeling van antisemitisme als bij de cijfers over antisemitisch geweld in het databestand van het monitordeelonderzoek Racistisch en extreem-rechts geweld is een neerwaartse tendens zichtbaar in de jaren 2006 tot en met 2008. Wel moet echter worden geconstateerd dat ten tijde van oorlogen in het Midden-Oosten waarbij Israël betrokken is, het aantal antisemitische incidenten in Nederland kortstondig, maar wel heftig kan stijgen.

Specifieke vormen van antisemitisme, zoals holocaustontkenning of incidenten rondom begraafplaatsen en oorlogsmonumenten, blijven een hardnekkig probleem vormen in de Nederlandse samenleving. Net als bij andere vormen van racistisch geweld zijn ook bij antisemitisch geweld daders moeilijk traceerbaar.

- 400 D. Hondius & J. Tanja, 'Antisemitisme in 2005, patronen en trends', in: J. van Donselaar en P.R. Rodrigues (red), *Monitor Racisme & Extremisme: zevende rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2006, p. 67-85 2006.
- 401 W. Dinsbach, M. Coenders & I. Boog, *Kerncijfers 2008. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art.1 2009, tabel 4.
- 402 E. Friedmann, *Monitor antisemitische incidenten in Nederland: 2008*, Den Haag: Centrum Informatie en Documentatie Israël 2009, p. 8.
- 403 *Israel Nieuwsbrief, CIDI-periodiek over Israël en de Joodse wereld*, 2008-10.
- 404 M. Vollegas Henriquez, *Antisemitische Incidenten in Nederland. Overzicht over het jaar 2006 en de periode 1 januari - 5 mei 2007*, Den Haag: Centrum voor Informatie en Documentatie Israël 2007, p. 5.
- 405 In de Monitor antisemitische incidenten in Nederland: 2008 van het CIDI worden ook de incidenten in de eerste weken van 2009 (de 'Gazaperiode') geïnventariseerd, zie E. Friedmann, *Monitor antisemitische incidenten in Nederland: 2008*, Den Haag: Centrum Informatie en Documentatie Israël 2009, p. 8.
- 406 *Elsevier* 13 januari 2009, zie [www.elsevier.nl](http://www.elsevier.nl)
- 407 *Reformatorisch Dagblad* 5 februari 2009.
- 408 *Algemeen Dagblad* 13 maart 2009.
- 409 Zie Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld voor informatie over methoden en technieken, alsmede over de totstandkoming van het jaarlijkse integrale geweldsbestand.
- 410 Friedmann 2009, p. 42.
- 411 Zie voor het volledige vonnis: P.R. Rodrigues, 'Jurisprudentie Racisme en Extremisme in 2007', in: J. van Donselaar en P.R. Rodrigues (red), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008, p. 232.
- 412 M. Davidović en P.R. Rodrigues, 'Opsporing en Vervolging in 2007', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008.
- 413 Bron: LECD-OM, voorlopige discriminatiecijfers 2004-2008, tabel instroom discriminatiefeiten: gronden.
- 414 Rechtbank Rotterdam, 24 mei 2006 (Housewitz).

- 415 Hof Amsterdam, 17 november 2006, LJN AZ 3011.
- 416 Voor de vonnissen, zie Rechtbank Rotterdam, 2 februari 2009, LJN BH 1711, LJN BI 1785 en LJN BI 1786.
- 417 Voor een uitgebreider betoog over de extreem-rechtse ideologie, zie M. Davidović e.a., 'Het extreemrechtse en discriminatoire gehalte van de PVV' (§8.2.1 'Extreemrechtse ideologie in vogelvlucht'), in: Van Donselaar & Rodrigues 2008, p.170-173.
- 418 Zie Hoofdstuk 9 Extreem-rechtse formaties.
- 419 Davidović e.a. in: Van Donselaar & Rodrigues 2008, p. 181.
- 420 Hondius & Tanja in: Van Donselaar & Rodrigues 2006, p. 69.
- 421 *Algemeen Dagblad* 25 september 2007.
- 422 Parketnummer 13/451973-07, Rechtbank Amsterdam, 3 februari 2009.
- 423 *MDI Jaarverslag 2008*, Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) 2008, p. 17. Van de 344 antisemitische uitingen ging het bij 48 expliciet om Holocaustontkenning.
- 424 Zie bijvoorbeeld: *Trouw* 29 mei 2009.
- 425 *De Volkskrant* 1 juni 2009.
- 426 *Kamerstukken II*, 2008/09, 30579, nr. 4, 5, 6 en 7. Het voorstel van wet van CU-Kamerlid Joël Voordewind is een vervolg op een voorstel van wet van toenmalig CU-Kamerlid Huizinga-Heringa uit 2006.
- 427 *Pub EG L* 328/55.

# Hoofdstuk 12

## Discriminatie op grond van het islamitisch geloof

WIES DINSBACH EN GREGOR WALZ (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)

Moslims vormen in Nederland de vierde geloofsgemeenschap na katholieken, Nederlands hervormden en gereformeerden. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waren er in 2006 in totaal 850.000 moslims in Nederland, wat neerkomt op ongeveer 5 procent van de bevolking.<sup>428</sup> De groep moslims bestaat uit een verscheidenheid aan sociaal-politieke, culturele en religieuze stromingen, zoals het soennisme en alevitisme.<sup>429</sup> In Nederland zijn moslims overwegend (kinderen van) immigranten. Het aandeel van de burgers van Turkse en Marokkaanse herkomst dat zich tot de islam rekent, is groot (95 procent respectievelijk 96 procent benoemt zichzelf als moslim).<sup>430</sup>

De positie van moslims en de islam in Nederland is de laatste jaren meer dan ooit tevoren voorwerp van verhitte publieke discussies.<sup>431</sup> De voorgaande Monitor rassendiscriminatie van 2005 constateerde dat de denkbeelden over moslims naar verhouding zeer negatief zijn.<sup>432</sup> Dit heeft onder meer te maken met ingrijpende gebeurtenissen zoals de aanslagen van 11 september 2001 in New York en de moord op Theo van Gogh in 2004 en de politieke ontwikkelingen die daarop volgden.<sup>433</sup>

Deze monitor gaat over discriminatie op grond van ras/etnische afkomst, godsdienst of nationaliteit, waarbij discriminatie op grond van godsdienst wordt behandeld wanneer deze een etnische connotatie heeft of zou kunnen hebben. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit het geval is bij discriminatie van moslims in Nederland.<sup>434</sup> Daarom is het huidige hoofdstuk over discriminatie op grond van het islamitisch geloof in deze monitor opgenomen.

Dit hoofdstuk geeft weer wat er bekend is over discriminatie wegens het islamitische geloof in Nederland. Na een bespreking van de term 'islamofobie', wordt ingegaan op onderzoeksgegevens over de omvang van ervaren discriminatie onder moslims. Daarna worden de meldingen bij officiële instanties besproken. Hiervoor is de periode 2004 t/m 2008 gemonitord. Voor dit hoofdstuk is het jaar 2004 in de monitorperiode betrokken vanwege inzicht in de mogelijke invloed van de moord op Theo van Gogh op discriminatie(-ervaringen) op grond van het islamitische geloof. Het hoofdstuk eindigt met een discussie over wat de gevolgen kunnen zijn van discriminatie van moslims.



## 12.1 DE TERM 'ISLAMOFOBIE'

In de discussie over discriminatie van moslims wordt ook wel de term 'islamofobie' gebruikt. De Raad van Europa definieert 'islamofobie' als de vrees voor of de vooroordelen over de islam, moslims en alle zaken die daarop betrekking hebben.<sup>435</sup> Het monitoren van het verschijnsel, zoals in deze brede definitie omschreven, zou een omvangrijke analyse inhouden van de attitudes in Nederland ten aanzien van de islam en moslims, van discriminatie van moslims vanwege hun geloof en van historische en contextuele factoren die mogelijk samenhangen met het ontstaan en in stand houden van islamofobie. Hoewel relevant, valt een dergelijke uitgebreide analyse buiten het bestek van deze monitor. Het hoofdstuk concentreert zich op de beschikbare gegevens over de aard en omvang van discriminatie op grond van het islamitische geloof.

Daarnaast is de term 'islamofobie' omstrepen.<sup>436</sup> Ondermeer omdat het woord 'fobie' een angststoornis suggereert.<sup>437</sup> Antipathie tegenover en vrees voor de islam zijn echter vaak ook bewuste gevoelens van mensen, die zij zelf niet irrationeel vinden en waarbij hun psychisch welzijn niet in het geding is.<sup>438</sup> De hoofdstuktitel 'islamofobie' zou gezien bepaalde definities en associaties impliceren dat de achtergrond van de in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksgegevens per definitie betrekking hebben op een overdreven en onredelijke angst voor de islam, en dat is niet het geval. Ook zien sommige critici een gevaar in het verwijzen naar islamofobie in het maatschappelijke debat. Zij geven als reden aan dat de term 'islamofobie' niet neutraal is en geen ruimte zou geven aan 'redelijke en redeneerbare bezwaren' tegen bepaalde islamitische praktijken.<sup>439</sup> Bij de gegevens die beschikbaar zijn en in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn de achtergronden en de intenties van de (vermeende) dader niet altijd bekend of duidelijk.

Om bovenstaande redenen spreken we in dit hoofdstuk niet over islamofobie, maar over 'discriminatie op grond van het islamitisch geloof'. Deze aanduiding past beter bij de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens.

## 12.2 ERVAREN DISCRIMINATIE

Monitoronderzoek signaleert dat discriminatie op grond van het islamitisch geloof toeneemt.<sup>440</sup> Zo spreekt de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) in 2008 van een 'dramatische toename van islamofobie in Nederland' ten opzichte van de situatie beschreven in haar voorgaande rapport eind 2000.<sup>441</sup> Om zicht te krijgen op ervaren discriminatie op grond van het islamitisch geloof, worden hieronder de resultaten van onderzoek naar discriminatie-ervaringen, het rapport van ECRI, (§ 12.2.1 t/m § 12.2.3) en de gegevens van verschillende klachtinstanties (§ 12.2.4) besproken. In de laatste paragraaf (§ 12.2.5) volgt een reflectie op deze gegevens (zie Hoofdstuk 1 Inleiding voor een algemene toelichting op onderzoeksgegevens over discriminatie-ervaringen).

### 12.2.1 SURVEY DISCRIMINATIE-ERVARINGEN 2009

In de voor deze monitor uitgevoerde survey Discriminatie-ervaringen 2009 is gevraagd naar persoonlijke concrete ervaringen met discriminatie in het afgelopen jaar. De resultaten worden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 2 Discriminatie-ervaringen. Uit de survey blijkt dat er tussen de etnische groepen duidelijke verschillen bestaan in de mate van ervaren discriminatie. Ervaringen met discriminatie op grond van geloof komen nagenoeg alleen voor onder Turken en Marokkanen: 17 procent van de Turkse en 25 procent van de Marokkaanse respondenten heeft in de voorgaande twaalf maanden discriminatie ervaren op grond van hun geloof. Onder Turken en Marokkanen is de mate van ervaren godsdienstdiscriminatie significant gedaald. In 2005 gaf nog 26 procent van de Turkse en 36 procent van de Marokkaanse respondenten aan discriminatie te ervaren op grond van hun geloof.

Voorts blijkt uit de survey dat moslims die aangeven dat ze in het openbaar meestal traditionele of religieuze kleding dragen, iets vaker godsdienstdiscriminatie rapporteren dan degenen die dergelijke kleding in het openbaar niet dragen. Het verschil is echter niet significant.

### 12.2.2 ONDERZOEK EUROPESE UNIE

In 2008 is in opdracht van de Europese Unie (EU) op grote schaal onderzoek gedaan naar discriminatie in alle lidstaten. Een deel van dit zogenoemde EU-MIDIS-onderzoek richtte zich specifiek op moslims. Hieruit kwam naar voren dat in de EU een op de tien moslims discriminatie heeft ervaren vanwege het geloof. De helft gaf zowel geloof als 'etnische of immigratieachtergrond' aan als grond voor discriminatie.

In Nederland zijn in het kader van dit onderzoek moslims van Turkse en Noord-Afrikaanse afkomst geïnterviewd over hun ervaringen met discriminatie in het afgelopen jaar. In de rapportage is bij de weergave van de discriminatievoorvallen in de afzonderlijke landen niet overal onderscheid gemaakt tussen de gronden etnische afkomst en islamitisch geloof.

Van de moslims van Turkse en Noord-Afrikaanse afkomst in Nederland bleek ongeveer een op de drie een of meerdere keren discriminatie op grond van etnische afkomst/islamitisch geloof te hebben ervaren, wat overeenkwam met het Europese gemiddelde. De respondenten in Nederland van Noord-Afrikaanse afkomst rapporteerden, gemiddeld genomen, 7,2 discriminatievoorvallen in het afgelopen jaar, en respondenten van Turkse afkomst 5,0 discriminatievoorvallen. Een op de vier moslims gaf aan in het afgelopen jaar staande te zijn gehouden door de politie. Volgens 39 procent van de respondenten van Noord-Afrikaanse afkomst en 25 procent van de respondenten van Turkse afkomst gebeurde dit op basis van hun etnische herkomst. Ongeveer eenderde van de moslims in Nederland die door de douane staande werden gehouden, meende eruit gepikt te zijn vanwege hun buitenlandse achtergrond.<sup>442</sup>

### 12.2.3 RAPPORTAGE ECRI

In haar Derde rapport over Nederland betrok ECRI, naast binnen- en buitenlandse schriftelijke bronnen, ook werkbezoeken aan nationale autoriteiten en NGO's voor meer gedetailleerde informatie. Op basis hiervan constateerde ECRI in 2008 een toename van discriminatie vanwege het islamitische geloof ten opzichte van voorgaande jaren.<sup>443</sup> Daarbij noemde ECRI met name een verslechtering van het politieke en publieke debat in Nederland over de integratie van moslims.<sup>444</sup>

De vergelijking van de uitkomsten van de survey Discriminatie-ervaringen in 2009 met die van de survey in 2005 wijst uit dat de mate van ervaren discriminatie wegens het islamitisch geloof significant is afgenomen. In ogenschouw nemende dat uitkomsten van diverse (andersoortige) onderzoeken moeilijk vergelijkbaar zijn, wijkt deze bevinding af van de conclusie van ECRI over de stand van zaken halverwege 2007.<sup>445</sup> Aangezien ECRI de periode vanaf 2000 tot midden 2007 heeft gemonitord, zou het kunnen dat de geconstateerde stijging met name plaatsvond in de periode t/m 2005.

### 12.2.4 GEREgistREERDE KLACHTEN OVER DISCRIMINATIE

Klachten over discriminatie vanwege godsdienst kunnen worden ingediend bij onder andere antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en de politie.<sup>446</sup> Niet alle gegevens over godsdienstdiscriminatie zijn in de beschikbare rapportages nader gespecificeerd naar religie. Hierdoor is het niet altijd bekend hoeveel van deze klachten betrekking hebben op het islamitische geloof.<sup>447</sup>

#### *Klachten bij ADV's*

Het aantal discriminatieklachten over godsdienst dat ADV's ontvingen, schommelde sterk in de periode 2004 t/m 2008 (zie Tabel 12.1). Gemiddeld waren er jaarlijks 300 klachten. Er zijn geen significante stijgingen of dalingen waar te nemen in de monitorperiode. Wel blijkt dat ingrijpende gebeurtenissen in het verleden hebben geleid tot een tijdelijke piek in de registraties. In de eerste maanden na de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 steeg het aantal klachten op grond van godsdienst sterk. Hetzelfde patroon herhaalde zich na de moord op Theo van Gogh in november 2004. De toenames waren van korte duur.<sup>448</sup>

In 2008 is er een stijging in het aantal klachten over godsdienstdiscriminatie ten opzichte van de jaren daarvoor. Er waren in totaal 357 meldingen over discriminatie op grond van religie. Uit de registraties over godsdienstdiscriminatie blijkt dat een groot deel gaat over de publieke/politieke opinie (86 klachten) en over de arbeidsmarkt (79 klachten). De stijging in 2008 ten opzichte van eerdere jaren is inhoudelijk moeilijk te verklaren. Het kan zijn dat de uitbreiding van het aantal ADV's en de toegenomen bekendheid van de diensten van de ADV's oorzaken zijn.<sup>449</sup>

Sinds 2008 biedt het registratiesysteem de mogelijkheid aan te geven in een subcategorie om welke religie het gaat. Van 120 klachten (ongeveer eenderde van alle klachten over godsdienst-discriminatie) is de religie nader gespecificeerd. Verreweg de meeste gevallen (79 procent) betreffen discriminatie op grond van het islamitisch geloof.

**TABEL 12.1** Klachten ingediend bij ADV's (absolute aantallen en percentages) 2004 t/m 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal klachten (alle gronden)	3.819	4.433	4.334	4.247	4.808
Klachten over discriminatie op grond van godsdienst	328 (8,6%)	281 (6,3%)	288 (6,6%)	243 (5,7%)	357 (7,4%)

Bron: Kerncijfers 2004 t/m 2008, Art.1

### Oordelen van de CGB

In de periode 2004 t/m 2008 fluctueerde het aantal ingediende verzoeken bij de CGB om een oordeel over ongelijke behandeling vanwege godsdienst rond de veertig per jaar (zie Tabel 12.2). De jaarlijkse cijfers tonen geen eenduidige ontwikkeling in de verzoeken die de CGB over godsdienst-discriminatie binnenkrijgt. In de CGB-jaarverslagen is niet weergegeven over welke godsdienst de verzoeken gaan. Verzoeken kunnen uitmonden in een juridisch oordeel van de commissie, maar dat is niet altijd het geval. In de monitorperiode waren er jaarlijks gemiddeld genomen 23 oordelen over ongelijke behandeling vanwege godsdienst (zie Tabel 12.2).<sup>450</sup> In de oordelenbundel die de CGB sinds 1999 uitgeeft, wordt nader ingegaan op de achtergronden van oordelen.<sup>451</sup> Hieruit blijkt dat de meeste godsdienstoordelen gaan over ongelijke behandeling vanwege het islamitisch geloof (bijvoorbeeld in 2008 betrof ruim drie kwart van alle godsdienstoordelen de religie islam).

**TABEL 12.2** Verzoeken ingediend bij de CGB en oordelen van de CGB (absolute aantallen en percentages) 2004 t/m 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>VERZOEKEN</b>					
Totaal aantal verzoeken	428	621	694	515	432
Verzoeken discriminatiegrond godsdienst	39 (9%)	29 (5%)	56 (8%)	40 (8%)	33 (8%)
<b>Oordelen</b>					
Totaal aantal zaken afgesloten met een oordeel <sup>1</sup>	186	245	282 <sup>2</sup>	247 <sup>3</sup>	155 <sup>4</sup>
Oordelen discriminatiegrond godsdienst <sup>5</sup>	23 <sup>6</sup>	18	28	28	19
Oordelen in zaken met betrekking tot het islamitische geloof <sup>7</sup>	-	-	-	24	15
% van alle oordelen discriminatiegrond godsdienst	-	-	-	86%	79%

<sup>1</sup> Het komt voor dat de CGB bij verschillende zaken hetzelfde oordeel uitbrengt.

<sup>2</sup> Inclusief oordelen eigen handelen. Bij een aantal zaken is hetzelfde oordeel uitgebracht. Van de 282 oordelen waren er 261 unieke oordelen.

<sup>3</sup> Inclusief oordelen eigen handelen. Bij een aantal zaken is hetzelfde oordeel uitgebracht. Van de 247 oordelen waren er 224 unieke oordelen.

<sup>4</sup> Inclusief oordelen eigen handelen. Wanneer de tussenoordelen en KO's (kennelijk ongegrond) die in de vorm van een oordeel meegeteld zouden worden, zijn er in 2008 160 oordelen uitgebracht.

<sup>5</sup> De in deze tabel gepresenteerde cijfers voor de jaren 2004 t/m 2008 zijn afkomstig uit de jaarlijkse oordelenbundels. In de CGB-jaarverslagen zijn andere aantallen vermeld. Dit heeft te maken met het hanteren van een andere indeling in categorieën. Aangezien in een oordeel meerdere gronden aan de orde kunnen komen, gebruikt het jaarverslag bij de onderverdeling van zaken/oordelen in gronden ook de categorie 'verschillende/meerdere gronden'.

<sup>6</sup> Zie oordelenbundel uit 2004. In het CGB-jaarverslag van 2004 zijn oordelen niet afzonderlijk gepresenteerd van de uitgesproken dicta. In een oordeel kunnen meerdere dicta worden uitgesproken. Het jaarverslag vermeldt dat er in 2004 in totaal 26 dicta/oordelen op grond van godsdienst waren.

<sup>7</sup> Aantallen zijn afkomstig uit de jaarlijkse CGB-oordelenbundels. Voor de jaren vóór 2007 zijn deze cijfers niet beschikbaar; in 2004 t/m 2006 is het aantal oordelen betreffende ongelijke behandeling op grond van het islamitische geloof niet expliciet genoemd.

Bron: CGB Jaarverslag 2004 t/m 2008; Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2004 t/m 2008, CGB

De beschrijvingen van de oordelen in de oordelenbundels geven inzicht in de aard van zaken die de CGB ontvangt. Zo waren er in de monitorperiode een tiental zaken over kledingsvoorschriften, met name over het dragen van een hoofddoek en het bedekken van het lichaam, waarbij de CGB al dan niet vaststelde dat het ging om verboden onderscheid.<sup>452</sup> Hierbij ging het met name om kledingsvoorschriften die het dragen van alle hoofddekseksels verbieden, vanwege bijvoorbeeld veiligheid, goede sfeer of het tegengaan van ordeverstoringen.



Meermalen is de CGB vanaf 2004 gevraagd bestaande of nieuw in te voeren kledingvoorschriften op scholen te toetsen. In de meeste zaken ging het om een neutraal geformuleerd verbod op (gedeeltelijk) gezichtsbedekkende kleding, waarvan de commissie oordeelde dat die in strijd is met gelijkebehandelingswetgeving. Een geval betrof het expliciete verbod van een school op het dragen van een chador, nikab en boerka. De commissie oordeelde dat dit direct verboden onderscheid op grond van godsdienst is.<sup>453</sup>

Ook waren er in de monitorperiode kwesties die verband houden met het dragen van een hoofddoek in stagesituaties. Zo waren studenten met een hoofddoek door sommige werkgevers als stagiaire geweigerd. In 2005 deed de CGB uitspraken over de verantwoordelijkheden van onderwijsinstellingen voor bestrijding van discriminatie bij stages.<sup>454</sup>

Uit de Monitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007 blijkt dat relatief veel zaken gaan over moslima's die een hoofddoek dragen, waarbij de CGB oordeelde dat er sprake was van verboden onderscheid. Vaak was de werkgever niet in staat om aan te tonen dat de kledinggeis die het dragen van een hoofddoek verbiedt, gerechtvaardigd was.<sup>455</sup>

Het verbod op de hoofddoek is een terugkerend onderwerp bij de CGB. Op het terrein van arbeid bracht de CGB hierover in 2004 een advies uit.<sup>456</sup> De CGB vermoedt dat de regels betreffende het verbieden van een hoofddoek of het stellen van algemene kledingvoorschriften die het dragen van alle hoofddekseis verbieden, nog niet voldoende bekend en/of duidelijk zijn.<sup>457</sup>

Ook waren er in de monitorperiode zaken over moslims die vanwege hun geloof weigerden handen te schudden van personen van het andere geslacht. In 2006 heeft de CGB een aantal oordelen hierover uitgebracht.<sup>458</sup> Een zaak betrof een school die een islamitische docente had geschorst omdat ze mannen geen hand wilde geven. De school voerde aan dat deze voorgeschreven begroetingsvorm bedoeld is om respectvolle omgangsvormen te handhaven en om de leerlingen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. De commissie oordeelde dat het voorschrift van handen schudden indirect leidt tot onderscheid op grond van geloof en dat het als middel niet passend en noodzakelijk is om de aangevoerde doelen te bereiken.<sup>459</sup> Op dit CGB-oordeel en op de weigering handen te schudden is kritiek geuit in het maatschappelijke en politieke debat.<sup>460</sup>

Bij een zaak in 2007 over een islamitische sollicitant maakte de CGB duidelijk dat het niet willen handen schudden wel relevant kan zijn onder bepaalde omstandigheden. Vanwege de aard van de functie, waarbij het contact met publiek voorop staat, wilde het bedrijf met de sollicitant de mogelijkheden inventariseren om hem in dienst te kunnen nemen. De CGB oordeelde in die zaak dat het bedrijf geen onderscheid naar godsdienst had gemaakt bij het stopzetten van de sollicitatieprocedure, omdat de islamitische sollicitant niet bereid was naar oplossingen te zoeken.<sup>461</sup>

## Meldingen bij het MDI

Online discriminatie kan men melden bij het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI). Het meldpunt houdt ieder jaar het aantal meldingen bij en het aantal uitingen op internet waarop deze meldingen betrekking hebben (zie Tabel 12.3). In de monitorperiode 2004 t/m 2008 zijn fluctuaties te zien in zowel het aantal uitingen op internet die over religie/levensovertuiging gaan als in het aantal uitingen die specifiek over moslims of de islam gaan.

In 2004 ontving het MDI een aanzienlijk aantal klachten als gevolg op de moord op Theo van Gogh op 2 november dat jaar. Met uitzondering van 2006, was het aantal uitingen in de categorie 'haat tegen moslims/islam' in de daaropvolgende jaren lager dan in 2004. Van de in totaal 1501 gemelde uitingen in 2008, betroffen er 395 de discriminatiegrond godsdienst.<sup>462</sup> Zoals in voorgaande jaren, werden meer uitingen over de islam gemeld (346) dan over andere religies of levensovertuigingen. Deze uitingen hebben betrekking op zowel haat jegens moslims als haat jegens hun godsdienst.

Het aantal gemelde uitingen in deze categorie was in 2008 lager dan in voorgaande jaren. Het MDI tekent hierbij aan dat het aantal gemelde discriminerende uitingen gericht tegen Marokkanen is toegenomen. Het meldpunt constateert dat haatvolle uitingen jegens moslims en jegens Marokkanen door elkaar gebruikt worden en stelt dat hieraan mogelijk dezelfde sentimenten ten grondslag liggen.

**TABEL 12.3** Meldingen bij het MDI over discriminerende uitingen op het internet 2004 t/m 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal meldingen (alle gronden)	1.812	1.289	1.153	1.046	1.226
Totaal aantal uitingen	2.939	1.308	1.728	1.581	1.501
Aantal uitingen in de categorie 'religie/ levensovertuiging'	443	412	503	389	395
% van het totaal aantal uitingen	15%	32%	29%	25%	26%
Aantal uitingen in de categorie 'haat tegen moslims/islam'	409	371	473	365	346
% binnen de categorie 'religie/ levensovertuiging'	92%	90%	94%	94%	88%

Bron: MDI Jaarverslag 2005 t/m 2008

### Aangiftes bij politie en justitie

De Monitor racisme & extremisme rapporteert sinds de jaren 90 van de vorige eeuw over racistisch geweld.<sup>463</sup> Hiertoe worden de gegevens van de politie geanalyseerd en gecombineerd met gegevens van andere bronnen.<sup>464</sup> Vanwege de overdracht van de aanlevering van geweldscijfers in 2004 zijn de gegevens voor dat jaar niet volledig. Wel vond in het kader van de genoemde monitor een inventarisatie plaats van het aantal gevallen van racistisch en extreem-rechts geweld na de moord op Van Gogh, dat is de periode van 2 t/m 30 november 2004.<sup>465</sup>

In totaal waren er in die periode 174 gewelddadige voorvallen, waarvan in 106 gevallen (61 procent van het totaal) sprake was van antimoslimgeweld. Moskeeën waren daarbij 47 keer doelwit. De samengevoegde databestanden tonen dat de laatste jaren het aantal geweldsincidenten gericht tegen moslims toeneemt. Die ontwikkeling is vanaf 2006 waarneembaar en zet zich ook in 2008 voort tot 89 geweldsincidenten, terwijl het totale aantal geweldsincidenten daalt (zie Tabel 12.4).<sup>466</sup>

Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld gaat uitgebreid in op de diverse categorieën van geweld, zoals doelbekladding en bedreiging, en op de verschillende 'etnische richtingen', zoals 'antisemitisch' en 'antivluchtelingen'.

**TABEL 12.4** Aantal gevallen van racistisch geweld 2003 t/m 2008<sup>1</sup>

	2003	2004 <sup>1</sup>	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal gevallen	260	-	291	259	223	216
Aantal gevallen in de 'etnische richting' 'anti-islam'	59	-	70	62	82	89
% van het totaal aantal gevallen	23%	-	24%	24%	37%	41%

<sup>1</sup>Over het jaar 2004 zijn geen data beschikbaar, omdat in dat jaar een overdracht plaatsvond van de aanlevering van geweldscijfers door de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) naar aanlevering door het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Hierdoor zijn er onvoldoende data beschikbaar om tot een volwaardige rapportage te komen.

Bron: Monitor racisme & extremisme, Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden; Monitor rassendiscriminatie 2005, LBR

Begin 2008 is de politie gestart met het uniformeren van de registratie van mogelijk strafrechtelijk verwijtbare incidenten met een discriminatoire achtergrond. Hiertoe behoort zowel discriminatie als zelfstandig strafbaar feit (zogenaamde zuivere discriminatie) als discriminatie die de context vormt bij een commuun delict (bijvoorbeeld mishandeling of vernieling).<sup>467</sup> In totaal zijn er door de politie in 2008 2240 incidenten geregistreerd, waaronder 321 gevallen van discriminatie op grond van godsdienst.<sup>468</sup> De politie vermeldt 116 incidenten van discriminatie op grond van 'moslim zijn of er zo uitzien' (36 procent van alle registraties in de categorie 'godsdienst').<sup>469</sup> Na de subcategorie 'joods zijn of er zo uitzien' (141 gevallen) is dit de grootste subcategorie binnen godsdienst.

Uit de geregistreerde locaties blijkt dat een relatief groot aantal incidenten van discriminatie op grond van religie tegen moskeeën is gericht of bij een moskee plaatsvindt (9 procent) in vergelijking met kerken (3 procent) en synagogen (1 procent). De incidenten bestaan uit bekladding, vernieling of hebben betrekking op posters en brieven met teksten als 'Stop de islamisering'.<sup>470</sup>

In het rapport *Cijfers in beeld* geeft het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie (LECD-OM) een overzicht van het aantal discriminatiefeiten dat bij de arrondissementsparketten is ingestroomd en afgedaan.<sup>471</sup> In de periode 2004 t/m 2008 zijn er jaarlijks 200 tot 250 discriminatiefeiten ingestroomd op verschillende gronden (zie Tabel 12.5). De meeste van de ingestroomde discriminatiefeiten op grond van godsdienst/levensovertuiging betreffen de islamitische godsdienst.

De instroom van discriminatiefeiten op grond van godsdienst/levensovertuiging is toegenomen van 4 procent in 2004 naar 10 procent in 2008. Deze toename is veroorzaakt door een gestegen instroom van discriminatiefeiten op grond van de islamitische godsdienst. De stijging in 2008 ten opzichte van 2007 is mede veroorzaakt door een toename van de ingestroomde feiten op grond van geloofsovertuigingen anders dan de islam.

**TABEL 12.5** Discriminatiefeiten<sup>1</sup> die bij de arrondissementsparketten zijn ingestroomd 2005 t/m 2008<sup>2</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal discriminatiefeiten	214	241	246	216	232
% Godsdienst/levensovertuiging	4%	6%	6%	7%	10%
% Islam (aantal discriminatiefeiten <sup>3</sup> )	4% (9)	6% (14)	6% (15)	7% (15)	7% (16)
% Overige godsdienst/levensovertuiging	0%	1%	0%	0%	2%

<sup>1</sup>I.e. een feit dat is ingeschreven op artikel 137c t/m g of 429quater Sr.

<sup>2</sup>Het LECD-OM heeft een aantal categorieën uit de Discriminatie Registratie Code (DRC) met elkaar gematcht. Op basis daarvan zijn de aantallen tot stand gekomen. Aangezien het gaat om geringe aantallen, dient men deze gegevens met voorzichtigheid te interpreteren.

<sup>3</sup>Percentage uit de rapportage van het OM is door de auteurs van dit hoofdstuk vertaald naar aantal discriminatiefeiten.

*Bron: Cijfers in Beeld 2005 t/m 2008, LECD-OM*

Om de aard van de discriminatiefeiten meer inzichtelijk te maken, heeft het LECD-OM een aantal kenmerken van de discriminatiefeiten in 2008 met elkaar gematcht.<sup>472</sup> Hieruit blijkt onder andere dat van de discriminatiefeiten die op grond van 'moslim zijn of er zo uit zien' er tien plaatsvonden op internet en zeven op straat of andere openbare gelegenheid.

Ook is nagegaan op welke manier de discriminatiefeiten plaatsvonden.<sup>473</sup> Daarbij komt naar voren dat er van de discriminatiefeiten op grond van ‘moslim zijn of er zo uit zien’ er negen mondeling en negen schriftelijk plaatsvonden.<sup>474</sup> Aangezien het om zeer geringe absolute aantallen gaat, moet men terughoudend zijn met het trekken van conclusies op basis van deze cijfers.

Het LECD-OM beschrijft twee maal per jaar in een nieuwsbrief relevante rechtspraak en oordelen. In de periode 2004 t/m 2010 waren zeventien van deze berichten gerelateerd aan discriminatie op basis van het islamitische geloof, zoals beledigingen, pesterijen en brandstichting. Zo werd in 2006 een man veroordeeld voor brandstichting in een moskee in Rotterdam, waarbij op de muren met verf teksten waren gespoten, zoals ‘geen moskees op zuid’. Ook was er een man die voor zijn raam, aan de straatzijde een poster had gehangen met ‘Stop het gezwel dat islam heet’. Na in 2006 hiervoor veroordeeld te zijn, werd hij door de Hoge Raad in 2009 vrijgesproken.<sup>475</sup>

Een belangrijke casus is de zaak tegen de politicus Geert Wilders (Partij voor de Vrijheid) vanwege groepsbelediging en het aanzetten tot haat en discriminatie van mensen wegens hun godsdienst of ras. In 2008 besloot het OM veertig aangiften tegen uitlatingen van Wilders over moslims en de islam niet voor de rechter te brengen. In tegenstelling tot het OM oordeelde het gerechtshof van Amsterdam daarna dat er wel voldoende redenen zijn om Wilders te vervolgen. Het hof achtte het van algemeen belang dat een strafrechter een duidelijke grens trekt in het maatschappelijk debat. Het OM gaf vervolgens gehoor aan het bevel van het hof om Wilders te dagvaarden. In januari 2010 vond de eerste regiezitting plaats.

### 12.2.5 REFLECTIE OP GEGEVENS OVER DISCRIMINATIE-ERVARINGEN

#### *Godsdienst en etniciteit*

In het begin van dit hoofdstuk werd gerefereerd aan eerder onderzoek waaruit blijkt dat discriminatie van moslims vaak een etnische connotatie heeft. Deze bevinding wordt bevestigd door het hierboven besproken onderzoek naar discriminatie-ervaringen en door de klachtregistraties. Het is goed mogelijk dat sociale identificatie een rol speelt. Bij Turkse en Marokkaanse Nederlanders zijn de etnische en religieuze identiteit in sterke mate met elkaar verweven.<sup>476</sup> Hierdoor kan het voorkomen dat mensen zich gediscrimineerd voelen vanwege hun afkomst en vanwege hun geloof. Doorgaans is het lastig de intenties van de (vermeende) daders te achterhalen. Zo meldt de politie dat de grond niet altijd goed vast te stellen is.<sup>477</sup> Een mogelijke verklaring hiervoor wordt geboden door sociaal-psychologische inzichten in ‘sociale categorisatie’.<sup>478</sup> Het indelen van mensen in een groep gebeurt veelal aan de hand van uiterlijke kenmerken. Zo kan het zijn dat men etnische kenmerken gebruikt bij het identificeren van moslims, of andersom, dat men bij het identificeren van mensen van Turkse of Marokkaanse afkomst religieuze kenmerken gebruikt.

### *Ingrijpende gebeurtenissen en de publieke en politieke opinie*

Het afgelopen decennium hebben er aanslagen in binnen- en buitenland plaatsgevonden waarbij de daders aangaven geïnspireerd te zijn door de islam, zoals de moord op Theo van Gogh en de aanslagen in New York, Madrid en Londen. De toegenomen negatieve houding ten aanzien van moslims wordt hiermee in verband gebracht.<sup>479</sup>

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) stelt dat de beschikbare gegevens voor Nederland laten zien dat er na 2001 een duidelijk negatievere houding bestaat tegenover moslims dan in de jaren 90.<sup>480</sup> Uit een onderzoek in 2005 van het Amerikaanse Pew Research Center kwam naar voren dat driekwart van de Nederlandse bevolking zich zorgen maakte over moslimextremisme in eigen land.<sup>481</sup> Het bureau concludeerde dat de opinie in Nederland negatiever was dan in de andere onderzochte Europese landen (Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje, Polen en Duitsland).

Omdat mensen de groep moslims in Nederland associëren met fundamentalistische moslims in binnen- of buitenland, kan het gevoel ontstaan dat moslims of de islam zelf een fundamentele bedreiging voor Nederland vormen.<sup>482</sup> Deze angst kan discriminerende handelingen en uitingen tot gevolg hebben. Zo volgden op internet na de moord op Van Gogh in 2004 vele scheldpartijen en discriminerende uitlatingen gericht tegen moslims, zowel op extreem-rechtse als 'normale' websites (zie Hoofdstuk 10 Internet).<sup>483</sup> Ook waren moskeeën in Huizen, Breda en Rotterdam het doelwit van brandstichters in november 2004.<sup>484</sup> Dit lijken tijdelijke pieken te zijn, wat ook wordt weerspiegeld in de klachtenregistraties van ADV's. Zij registreerden na de aanslagen van 11 september en na de moord op Van Gogh voor korte duur beduidend meer discriminatieklachten.<sup>485</sup>

### *Klachten over de publieke en politieke opinie*

Zoals eerder vermeld, stelde ECRI in 2008 dat, deels als gevolg van binnen- en buitenlandse gebeurtenissen, de toon van het Nederlandse politieke en publieke debat over integratie en aanverwante thema's is verslechterd. Daarnaast was ECRI van mening dat bepaalde (uiteindelijk niet aangenomen) beleidsvoorstellen, soms in strijd met gelijkheidsbeginselen, hebben geleid tot discriminatie van leden van minderheidsgroepen, waarbij moslimgemeenschappen het hardst zijn getroffen.<sup>486</sup>

De aard van de ingediende discriminatieklachten van moslims over de publieke en politieke opinie duiden er op dat het maatschappelijke debat over de angst voor extremisme en de islam als dreiging zijn weerslag heeft op moslims. In verschillende onderzoeken zijn de afgelopen jaren de meningen en gevoelens van moslims gepeild. Een aantal van deze onderzoeken wordt hierna kort besproken.

In het algemeen blijkt dat een meerderheid van de bevroegde moslims van mening is dat autochtone Nederlanders negatief aankijken tegen moslims.<sup>487</sup> Uit onderzoek van het SCP in 2006 blijkt dat ruim de helft van de Turkse en Marokkaanse moslims vindt dat er in Nederland weinig respect wordt getoond voor de islamitische cultuur (respectievelijk 54 procent van de Turkse moslims en 61 procent van de Marokkaanse moslims).<sup>488</sup> Ook vinden zij dat er een te negatieve kijk is op de islam (respectievelijk 61 procent van de Turkse moslims en 72 procent van de Marokkaanse moslims).<sup>489</sup> Hoger opgeleiden hadden deze mening vaker dan lager opgeleide moslims. Er zijn echter geen recentere gegevens van het SCP voorhanden om te kunnen bepalen of deze opvattingen de laatste jaren zijn veranderd.<sup>490</sup>

Onderzoek in 2009 in opdracht van het televisieprogramma *Netwerk* laat zien dat bijna driekwart van de moslims het gevoel heeft dat autochtonen hen de laatste jaren negatiever beoordelen dan in het verleden.<sup>491</sup> Verschillende onderzoeken laten zien dat een deel van de moslims zich de afgelopen tijd minder prettig is gaan voelen in Nederland.<sup>492</sup> Uit onderzoek van het onderzoeksbureau *Labyrinth* naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh kwam bijvoorbeeld naar voren dat 72 procent van de 500 Marokkaanse deelnemers de toekomst voor Marokkanen in Nederland somber tot zeer somber inziet. De helft voelt zich na de moord niet (meer) thuis in Nederland, terwijl dit voorafgaand aan de moord nog een kwart was.<sup>493</sup>

Uit het onderzoek van het onderzoeksbureau *Labyrinth* blijkt voorts dat tweederde van de Marokkaanse deelnemers vindt dat de Nederlandse ministers en politici slecht tot heel slecht reageren op de Marokkaanse gemeenschap naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh. Driekwart van de ondervraagden vindt dat de Nederlandse overheid met verschillende maten meet als het gaat om het recht van vrije meningsuiting.

Daarbij blijkt uit het eerdergenoemde onderzoek voor *Netwerk* dat de uitlatingen van Geert Wilders over de islam en moslims negatieve emoties oproepen.<sup>494</sup> Bijna de helft van de moslims blijkt teleurgesteld en boos over zijn uitspraken.<sup>495</sup> Bij ruim een vijfde van de deelnemers roepen de uitspraken van Wilders over de islam en over moslims gevoelens van angst en haat op.<sup>496</sup> Daarentegen geeft 18 procent van de respondenten aan helemaal niet door de uitspraken van het parlementslid geraakt te zijn.

De wijze waarop de media berichten over de islam en moslims kan vaak niet rekenen op de waardering van moslims zelf. Onderzoek naar de gevoelens onder Turken en Marokkanen in Nederland sinds de aanslagen van 11 september 2001 toonde dat ruim 50 procent van de respondenten vindt dat de media in Nederland onzorgvuldig omgaan met berichtgeving over de islam en bewust een negatief beeld over de islam scheppen.<sup>497</sup>

Afstudeeronderzoek uit 2007 aan de Universiteit van Tilburg onder 120 moslimjongeren laat zien dat de mediaberichtgeving over de islam en moslims in de periode na de moord op Van Gogh (2004) negatieve emoties teweegbracht.<sup>498</sup> Onder andere kwam naar voren dat bijna tweederde van de deelnemers teleurgesteld was, dat ongeveer een kwart verdrietig was en dat ongeveer een derde zich gediscrimineerd voelde door zowel de berichten over de islam als die over moslims.<sup>499</sup>

## 12.3 MOGELIJKE GEVOLGEN

Er is de laatste tijd veel aandacht voor de gevolgen van stigmatisering en discriminatie voor het gedrag van moslims. Een mogelijke consequentie van het discrimineren en stigmatiseren van moslims is dat mensen zich gaan terugtrekken, bijvoorbeeld in hun religieuze gemeenschap.<sup>500</sup> Percepties van discriminatie kunnen leiden tot een sterkere identificatie met de eigen groep en tot meer etnisch-religieuze betrokkenheid van moslims.<sup>501</sup> Zo bleek uit onderzoek onder moslima's dat zij, als zij discriminatie vanwege hun hoofddoek ervaren, juist meer waarde gaan hechten aan het dragen ervan.<sup>502</sup> Tegelijkertijd blijkt dat onder autochtone Nederlanders de afkeuring toeneemt van mensen die 'vasthouden aan hun eigen islamcultuur'.<sup>503</sup> De toenemende polarisatie in de Nederlandse samenleving zal volgens sommige onderzoekers een groei in de religiositeit van moslims tot gevolg hebben.<sup>504</sup>

Onder mogelijke gedragsconsequenties van discriminatie wordt ook het gevaar van radicalisering van, met name jonge, moslims genoemd. In onderzoek naar denkbeelden en gedragsuitingen in de gemeente Ede, waaraan onder andere de Marokkaanse (moslim)gemeenschap deelnam, is dit gevaar onderstreept. In deze studie is een opeenstapeling van oorzaken van radicalisering geïdentificeerd: naast relatieve (kans)armoede en het leven in een context van maatschappelijk isolement, zouden gevoelens van achterstelling en miskening, dreigende sociale uitsluiting en ervaren stigmatisering als 'overlastgevende' Marokkanen en 'radicale' moslims, het risico op maatschappelijke afzijdigheid versterken. Deze afzijdigheid zou vervolgens een voedingsbodemp zijn voor polarisering en gevoeligheid voor radicalisering.<sup>505</sup>

Etnische minderheden die hun best doen om door onder andere scholing en werk 'erbij te horen', ervaren vaak dat zij nooit 'echt' als Nederlander gezien worden.<sup>506</sup> Dit gevoel van 'onbereikbare inclusie' kan leiden tot radicalisering van moslims, zo stellen onderzoekers van de Monitor racisme & extremisme.<sup>507</sup>

## 12.4 CONCLUSIE

Uit de landelijke survey Discriminatie-ervaringen van zowel 2005 als 2009 blijkt dat Turken en Marokkanen ten opzichte van andere etnische groepen significant vaker discriminatie ervaren op grond van hun geloof. Zover bekend is over welke godsdienst de klachten gaan, laten de verschillende klachtregistraties zien dat klachten over godsdienstdiscriminatie doorgaans betrekking hebben op het islamitische geloof.



De diverse beschikbare gegevens in de monitorperiode laten geen eenduidige daling of stijging zien van ervaren discriminatie vanwege het islamitische geloof. De vergelijking van de uitkomsten van de survey in 2009 met die van de survey in 2005 wijst uit dat de mate van ervaren discriminatie wegens het islamitisch geloof, is gedaald. Dit terwijl uit de cijfers van politie en justitie een toename blijkt van het aantal zaken over discriminatie op deze grond. De registraties van de antidiscrimatievoorzieningen (ADV's) en de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) laten geen dalende (of stijgende) lijn zien in het aantal klachten over godsdienstdiscriminatie. Een belangrijk punt van aandacht zijn de toenemende geweldsincidenten gericht tegen moslims in Nederland.

Daarnaast blijkt dat de wet- en regelgeving omtrent het stellen van kledingvoorschriften niet altijd bekend en duidelijk is. Dit blijkt onder meer uit zaken waarin de hoofddoek volgens de CGB onterecht werd verboden.

Verder is het van belang acht te slaan op discriminatie-ervaringen onder moslims als gevolg van uitingen in de politiek of in de media. Een deel van hen ervaart de uitlatingen over de islam en over moslims als kwetsend en discriminerend. Een laatste aandachtspunt is het risico dat moslims zich vanwege discriminatie-ervaringen gaan terugtrekken in de eigen gemeenschap.

428 Zie <www.cbs.nl>.

429 *Factbook islam. De positie van moslims in Nederland. Feiten en cijfers 2008*, Utrecht: Forum 2008.

430 Idem.

431 K. Phalet & J. Ter Wal, *Moslim in Nederland. Religie en migratie. Sociaal wetenschappelijke databronnen en literatuur*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2004.

432 Zie ook *Islamic Extremism. Common Concern for Muslim and Western publics. 17-Nation Pew Global attitudes survey*, Washington D. C.: Pew Research Center 2005; zie voor recenter rapport over Europa (waarin Nederland niet is opgenomen) *Unfavorable fews of Jews and Muslims on the increase in Europe*, Washington D. C.: Pew Research Center 2008.

433 Zie o.a. J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Zevende rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2006.

434 P.R. Rodrigues, 'De meervoudigheid van moslimdiscriminatie', in: Anita Böcker e.a. (red.), *Migratierecht en rechtssociologie, Liber Amicorum Kees Groenendijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 479-486.

435 *Muslims in the European Union: Discrimination and islamophobia*, Wenen: EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia/ huidige Fundamental Rights Agency) 2006.

436 Zie bijvoorbeeld F. Bovenkerk, 'Islamofobie', in: Van Donselaar & Rodrigues 2006.

437 De *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (kortweg DSM) is een Amerikaans handboek voor diagnose en statistiek van psychische aandoeningen dat in de meeste landen als standaard in de psychiatrische diagnostiek dient. De DSM-IV definieert fobie als een psychische aandoening die is ingedeeld bij de angststoornissen. Bij veel fobieën en angststoornissen ontstaan bij een persoon overduidelijke of onredelijke angsten en spanningen die een groot deel van het leven beheersen. Bij een specifieke fobie beperkt de angst zich echter tot specifieke situaties, objecten of zelfs mensen (bijvoorbeeld hoogten, onweer, spinnen). Het DSM-IV geeft onder andere het volgende criterium voor specifieke fobieën: een duidelijke en aanhoudende angst die overduidelijk of onredelijk is en wordt veroorzaakt door de aanwezigheid of verwachting van een specifiek object of een specifieke situatie.

438 Zie Van Donselaar & Rodrigues 2006.

439 Idem.

- 440 Zie o.a. F. Bovenkerk, 'Islamofobie', in: Van Donselaar & Rodrigues 2006.
- 441 *Derde rapport over Nederland*, Straatsburg: Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) 2008.  
ECRI is een onafhankelijk toezichtsorgaan, ingesteld door de Raad van Europa. Een van de pijlers van het werkprogramma van ECRI is een landsgewijze benadering, waarbij de commissie voor elke lidstaat van de Raad van Europa de situatie rond racisme en onverdraagzaamheid analyseert, met suggesties en voorstellen voor oplossingen van de vastgestelde problemen. De werkzaamheden vinden plaats in cyclussen van 4 tot 5 jaar, waarbij jaarlijks 9 à 10 landen worden bezocht. De rapporten van de derde ronde leggen het accent op 'implementatie'. Onderzocht wordt of de belangrijkste aanbevelingen uit de voorgaande verslagen van ECRI zijn overgenomen en, zo ja, met welke mate van succes en doeltreffendheid. De derde ronde ziet hiernaast op een aantal 'bijzondere vraagstukken', gekozen op grond van de specifieke stand van zaken in de diverse landen.
- 442 *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey*. Data in focus report 2: Muslims, Wenen: Fundamental Rights Agency (FRA) 2009.
- 443 In het Derde rapport over Nederland maakt ECRI een inschatting van de situatie omtrent racisme en intolerantie in Nederland ten opzichte van de situatie beschreven in haar tweede rapport eind 2000. Het rapport is samengesteld uit vele (schriftelijke) bronnen, waaraan ook Art.1 een bijdrage leverde.
- 444 In het Derde rapport over Nederland van ECRI staat: "Sinds het tweede ECRI-rapport is, deels als gevolg van een aantal binnen- en buitenlandse gebeurtenissen, de toon van het Nederlandse politieke en publieke debat over integratie en andere voor etnische minderheden relevante thema's op dramatische wijze verslechterd, wat heeft geleid tot een zorgwekkende polarisatie tussen de autochtone bevolking en etnische minderheden. Controversiële beleidsvoorstellen, soms in strijd met nationale en internationale gelijkheidsbeginselen, hebben – ofschoon uiteindelijk niet aangenomen – geleid tot discriminatie van leden van minderheidsgroepen. Moslimgemeenschappen, met name de Marokkaanse en Turkse gemeenschap, zijn het hardst getroffen door deze gebeurtenissen, die hebben geleid tot een significante toename van islamofobie, zowel in de politiek als daarbuiten."
- 445 De focus en de onderzoeksmethode van ECRI en die van het onderzoek naar Discriminatie-ervaringen verschillen; ECRI-rapporten komen tot stand op basis van uiteenlopende informatiebronnen en niet op basis van eigen onderzoeken of getuigenverlagen, terwijl in het onderzoek voor deze monitor onderzoek is gedaan onder een representatieve steekproef onder de Nederlandse bevolking naar discriminatie-ervaringen. Een ander verschil is de monitorperiode; ECRI vergelijkt de situatie halverwege 2007 met die van eind 2000, terwijl de survey de uitkomsten van 2005 vergelijkt met die van 2009.
- 446 Van 2005 t/m 2009 was er in de wijk de Baarsjes in Amsterdam een speciaal meldpunt voor moslimdiscriminatie. Het bestaansrecht bleek onvoldoende en de meldingen waren te laag om als zelfstandig loket door te gaan. Zie <www.baarsjes.amsterdam.nl>.
- 447 Zie Hoofdstuk 1 Inleiding voor een toelichting op klachtenregistraties en meldgedrag.
- 448 Het aantal bij de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) ingediende klachten over godsdienstdiscriminatie was 242 klachten (in 2001), 268 klachten (in 2002), 270 klachten (in 2003) en 328 klachten (in 2004).
- 449 W. Dinsbach, M. Coenders, & I. Boog. *Kerncijfers 2008. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art.1 2009.
- 450 In 2004 waren er in totaal 23 godsdienstoordelen, in 2005 15 godsdienstoordelen, in 2006 28 godsdienstoordelen en in 2007 28 oordelen en in 2008 19 godsdienstoordelen. De cijfers voor de jaren 2004, 2006, 2007 en 2008 zijn afkomstig uit de jaarlijkse oordelenbundels. In de CGB-jaarverslagen zijn andere aantallen vermeld. Dit heeft te maken met het hanteren van een andere indeling in categorieën. Aangezien in een oordeel meerdere gronden aan de orde kunnen komen, gebruikt het jaarverslag bij de onderverdeling van zaken/oordelen in gronden ook de categorie 'verschillende/meerdere gronden'. Voor het jaar 2005 is geen oordeelbundel beschikbaar en is het aantal oordelen op grond van godsdienst gebaseerd op het CGB-jaarverslag van 2005. In het CGB-jaarverslag van 2004 zijn oordelen niet afzonderlijk gepresenteerd van de uitgesproken dicta. In een oordeel kunnen meerdere dicta worden uitgesproken. Het jaarverslag vermeldt dat er in 2004 in totaal 26 dicta/oordelen op grond van godsdienst waren.
- 451 De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) brengt elk jaar de oordelenbundel uit: 'Gelijke behandeling: oordelen en commentaar'. In de oordelenbundel bespreekt een onafhankelijke redactie de oordelen, adviezen en onderzoeken van de CGB.

- 452 Bijvoorbeeld CGB-oordeel 2004-80, 2004-138, 2004-148, 2004-165, 2005-53, 2005-102, 2005-156, 2005-228.
- 453 CGB-oordeel 2004-138
- 454 CGB-oordeel 2005-91. Zie ook CGB-advies 2008-03 inzake discriminatie in het onderwijs: 'naar een discriminatievrije school'.
- 455 E. Nievers e.a., *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt*, Den Haag/Rotterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/Art.1 2010.
- 456 CGB-advies inzake arbeid, religie en gelijke behandeling 2004-06. Daarnaast heeft de CGB adviezen uitgebracht over kledingvoorschriften voor de politie (CGB-advies 2007-08: advies inzake uiterlijke verschijningsvormen politie 'Pluriform uniform?') en over kledingvoorschriften op scholen (CGB-advies 2008-03 inzake discriminatie in het onderwijs: 'naar een discriminatievrije school')
- 457 *CGB Jaarverslag 2008*, Utrecht: Commissie Gelijke Behandeling (CGB) 2009.
- 458 Bijvoorbeeld CGB-oordeel 2006-5, 2006-202, 2006-220, 2006-221.
- 459 CGB-oordeel 2006-220, 2006-221.
- 460 Ook in de CGB-oordelenbundel van 2006 is commentaar geleverd op dit oordeel van de commissie.
- 461 CGB-oordeel 2007-180.
- 462 De jaarverslagen van het MDI vermelden niet hoeveel meldingen er zijn gedaan op de verschillende gronden, maar spitsen zich toe op de uitingen waarop deze meldingen betrekking hebben.
- 463 De Monitor racisme & extremisme is een periodieke uitgave van de Anne Frank Stichting en de Universiteit Leiden. In deze monitor worden hedendaagse racistische en extremistische uitingen en ontwikkelingen op het gebied van racisme, antisemitisme en extremisme in Nederland onderzocht, zie <[www.monitorracisme.nl](http://www.monitorracisme.nl)>.
- 464 De analyse van data over racistische geweld afkomstig van verschillende leveranciers is complex en kent methodologische beperkingen. Voor meer informatie hierover zie Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld.
- 465 J. van Donselaar & P.R. Rodrigues, 'Ontwikkelingen na de moord op Van Gogh', in: Van Donselaar & Rodrigues 2006.
- 466 Deze constatering past in een breder geheel. In diverse publicaties wordt sinds enkele jaren een toename van anti-islamitische sentimenten en (gewelddadige) acties geconstateerd. Zie daarvoor onder andere: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues 'Slotbeschouwing', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008, p. 279-294; en F. Bovenkerk 'Islamofobie', in: Van Donselaar & Rodrigues 2006, p. 86-110; en J. van Donselaar, 'Inzake Islamofobie', in: C. Brantjes & S. van der Poel (red.), *Diverse kwesties. Liber amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 13-26.
- 467 In 2009 is door het LECD-politie aan het ITS van de Radboud Universiteit gevraagd de verzamelde gegevens over discriminatie te verwerken tot een analysebestand en samen met het LECD-politie de gegevens te verwerken tot een eerste rapportage over de periode 1 januari t/m 31 december 2008.
- 468 Een incident kan meerdere discriminatiegronden hebben. In 8,2 procent van het totaal aantal gevallen was op meer dan één grond sprake van discriminatie. Zie *Cijfers in beeld. Discriminatiecijfers 2008*, Amsterdam: LECD-OM 2009.
- 469 F. Tas & W. de Wit, *POLDIS 2008. Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009.
- 470 Idem.
- 471 *Cijfers in beeld 2009*.
- 472 Idem.
- 473 Daarnaast waren er drie discriminatiefeiten ingestroomd op grond van 'moslim zijn of er zo uit zien' die in de woonomgeving plaatsvonden, één in de 'horeca algemeen' en één in de 'sport', zie *Cijfers in beeld 2009*.
- 474 Daarnaast waren er twee discriminatiefeiten ingestroomd op grond van 'moslim zijn of er zo uit zien' die 'in samenloop met (bedreiging met) geweld tegen personen' plaatsvonden, en twee die een afbeelding betroffen, zie *Cijfers in beeld 2009*.

- 475 Indiën uitlatingen niet als 'belediging van een groep mensen wegens hun godsdienst of levensovertuiging' kunnen worden aangemerkt, komt de vraag of daarbij de grenzen van vrijheid van meningsuiting zijn overschreden niet in beeld. De Hoge Raad is van mening dat het Hof blijk heeft gegeven van een te ruime - en dus volgens de Hoge Raad onjuiste - opvatting door te oordelen dat verdachte met de poster met de tekst 'Stop het gezwel dat Islam heet' zich onnodig grievend heeft uitgelaten over de Islam en dat 'gezien de verbondenheid tussen de Islam en haar gelovigen' deze uitlating reeds daardoor ook beledigend is voor 'die groep mensen die de Islam belijden'. Hoge Raad spreekt om doelmatigheidsredenen vrij. Zie <www.rechtspraak.nl>.
- 476 Phalet & Ter Wal 2004.
- 477 *POLDIS 2008* 2009.
- 478 S.E. Taylor, 'A categorization approach to stereotyping', in: D.L. Hamilton (red.), *Cognitive processes in stereotyping and intergroup behavior*, Hillsdale: Erlbaum 1981, p. 83-114.
- 479 *Derde rapport over Nederland 2008*.
- 480 J. Dagevos & M. Gijsberts (red.), *Jaarrapport integratie 2009*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2009. Het SCP stelt dat de onderzoeksgegevens uit 1998 en 2004-2008/09 uit Culturele veranderingen tonen dat het aandeel van de bevolking dat vindt dat moslims veel kunnen bijdragen aan de Nederlandse cultuur en dat de meeste moslims respect hebben voor de cultuur en leefwijze van anderen, daalde in die periode van de helft naar ongeveer een derde van de autochtone bevolking. Dit bleef zo tot 2006, waarna deze aandelen weer wat zijn toegenomen, maar nog niet op het niveau zijn van tien jaar geleden. In 2008/09 is men dus gemiddeld genomen negatiever dan in 1998. Het aandeel van de bevolking dat vindt dat de westerse leefwijze en die van moslims niet samengaan, is echter wel afgenomen in de afgelopen tien jaar. Bleef dat aandeel tussen 1998 en 2006 betrekkelijk stabiel op ongeveer de helft van de autochtone bevolking, in 2008/09 daalde het naar 41 procent. Een mogelijke trendbreuk vanwege een verandering in de dataverzameling sluit het SCP niet uit.
- 481 *Islamic Extremism 2005*.
- 482 F. Bovenkerk, 'Islamofobie', in: Van Donselaar & Rodrigues 2006.
- 483 *MDI Jaarverslag*, Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) 2004.
- 484 Zie Van Donselaar & Rodrigues 2006; zie ook bijvoorbeeld 'Moskeeën doelwit brandstichters en vandalen', *de Volkskrant* 7 november 2004.
- 485 Dinsbach, Coenders & Boog 2009.
- 486 *Derde rapport over Nederland 2008*.
- 487 Naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh heeft het onderzoeksbureau Labyrinth in samenwerking met het Amazigh-netwerk een onderzoek uitgevoerd onder een groep van 500 Marokkanen. Ruim negen van de tien Marokkanen denkt dat autochtone Nederlanders negatief (39 procent) tot heel negatief (53 procent) tegen moslims aankijken. Zeven van de tien deelnemers vindt de afstand tussen autochtonen en allochtonen groot tot heel groot. Van de respondenten blijkt een derde zich onveilig te voelen en 22 procent zich bedreigd te voelen in de Nederlandse samenleving.
- 488 J. Dagevos & M. Gijsberts (red.), *Jaarrapport integratie 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 2007.
- 489 Idem.
- 490 *Jaarrapport integratie 2009*. In vergelijking met peilingen onder de autochtone bevolking heeft het SCP relatief weinig onderzoek gedaan naar de opvattingen van niet-westerse migranten. In 2004/2005 vond een onderzoek plaats naar de levenssituatie allochtone stedelingen (LAS) en in 2006 is de survey integratie minderheden (SIM) uitgevoerd. De gepresenteerde gegevens zijn afkomstig uit het SIM-onderzoek. Dit onderzoek geeft een beeld van uiteenlopende aspecten van de integratie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Nederland. Het SIM bevat informatie over onderwijs, arbeidsmarkt, inkomen, sociale contacten, beheersing van de Nederlandse taal, religie en wederzijdse beeldvorming. Het SIM is gebaseerd op een landelijke steekproef onder personen van 15 jaar en ouder. Voor het SIM 2006 zijn in totaal 1132 Turken, 1032 Marokkanen, 1065 Surinamers, 1007 Antillianen en 1014 autochtonen geëquipteerd.
- 491 F. Spangenberg, B. van der Lelij & A. Ait Moha, *Stand.tv Meting 29. Moslims over het land van Wilders*, Amsterdam: Motivaction 2009.

- 492 Na 11 september 2001 zijn diverse peilingen gehouden. Zo werd in augustus 2002 door Foquz Etnomarketing de gevoelens gepeild bij Turken en Marokkanen in Nederland sinds de aanslagen van 11 september 2001. Daaruit bleek onder andere dat een derde van alle ondervraagden zich minder gewenst voelt in Nederland. De uitwerking van de aanslagen op de relaties tussen moslims en niet-moslims leek mee te vallen; driekwart van de respondenten vond dat de relatie tussen moslims en niet-moslims hetzelfde was gebleven en 12 procent vond dat deze relatie slechter was geworden. Zie *Veiligheidsgevoel Turken en Marokkanen*, Nieuwegein: Foquz Etnomarketing 2002.
- 493 Naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh heeft het onderzoeksbureau Labyrinth in samenwerking met het Amazigh-netwerk een onderzoek uitgevoerd onder een groep van 500 Marokkanen. Hieruit blijkt ook dat iets meer dan de helft denkt wel eens op enig moment Nederland te moeten verlaten. Dit komt terug in onderzoek in opdracht van Netwerk van juni 2009 waaruit blijkt dat een groot deel van de moslims emigratie overweegt (51 procent denkt er steeds vaker over te gaan emigreren en 36 procent zegt 'zeker' te gaan emigreren). Mannen zeggen dit vaker (42 procent) dan vrouwen (29 procent). Zie ook Y. Houtch, *De invloed van de media op de religieuze beleving van moslimjongeren in Nederland na de moord op Theo van Gogh. Scriptie Interculturele communicatie*, Tilburg: Universiteit Tilburg 2007.
- 494 Spangenberg, Van der Lelij & Ait Moha 2009.
- 495 47 procent van alle deelnemers. Vooral vrouwen (56 procent) en moslims van Marokkaanse komaf (58 procent) bleken vaak boos, zie Spangenberg, Van der Lelij & Ait Moha 2009.
- 496 22 procent van alle deelnemers, zie Spangenberg, Van der Lelij & Ait Moha 2009.
- 497 *Veiligheidsgevoel Turken en Marokkanen 2002*.
- 498 Hieraan deden jongeren mee tussen de 18 en 28 jaar.
- 499 Houtch 2007.
- 500 Phalet & Ter Wal 2004.
- 501 P. Sniderman, L. Hagendoorn & M. Prior, 'De moeizame acceptatie van moslims in Nederland', *Mens en Maatschappij* 2003-78, p. 199-217.
- 502 F.J. Buijs, F. Demant & A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
- 503 F. Bovenkerk, 'Islamofobie', in: Van Donselaar & Rodrigues 2006.
- 504 Buijs, Demant & Hamdy 2006.
- 505 L. Balogh e.a., *Eigenheid of eigenzinnigheid. Analyse van cultuur- en geloofsgerelateerde denkbeelden en gedragsuitingen in de gemeente Ede*, Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies 2009.
- 506 Dit wordt ook wel de integratieparadox genoemd. Zie ook Buijs, Demant & Hamdy 2006.
- 507 B. de Graaff, 'Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep', in: Van Donselaar & Rodrigues 2008.



# Hoofdstuk 13

## Discriminatie- verboden en de strafrechtelijke aanpak in 2008

MARIJA DAVIDOVIĆ (ANNE FRANK STICHTING)

De politie en het Openbaar Ministerie (OM) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de handhaving van de strafrechtelijke discriminatieverboden en burgers moeten met klachten over discriminatie bij hen terecht kunnen. In dit hoofdstuk wordt cijfermatig inzicht gegeven in de aard en de omvang van rassendiscriminatie bij de opsporing en vervolging ervan in 2008.<sup>508</sup> Het sluit hiermee aan op het hoofdstuk Opsporing en vervolging in 2007 uit de achtste rapportage van de Monitor racisme & extremisme.<sup>509</sup> Zogenaemde commune delicten met discriminatoir aspect (denk aan brandstichting of mishandeling) vallen buiten de specifieke discriminatieregistratie van het OM. Aan bepaalde vormen van commune delicten met discriminerende achtergrond zal elders in deze monitorrapportage aandacht worden besteed, namelijk racistisch en extreem-rechts geweld.

Daarnaast wordt ingegaan op de rol die de politie en het OM spelen bij de bestrijding van rassendiscriminatie, met name in het licht van de door hen verplicht te volgen ambtsinstructie Aanwijzing discriminatie en het feit dat het OM discriminatiebestrijding in haar meerjarenplan als prioriteit aanwijst. Bij de analyse is dankbaar gebruikgemaakt van gegevens die zijn verstrekt door het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) en het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het OM (LECD-OM).<sup>510</sup>

### 13.1 WET EN REGELGEVING

De wetgeving die voor dit hoofdstuk van groot belang is, is het Wetboek van Strafrecht en dan met name de zogenoemde discriminatieverboden. De integrale tekst hiervan is opgenomen in Bijlage A Hieronder volgt een kort overzicht:

- artikel 90quater Sr geeft de definitie van discriminatie;
- artikel 137c Sr verbiedt discriminerende belediging;
- artikel 137d Sr stelt aanzetten tot haat, discriminatie of geweld strafbaar;
- artikel 137e Sr verbiedt verspreiden van discriminerende uitlatingen;
- artikel 137f Sr verbiedt steun verlenen aan discriminerende activiteiten;
- artikel 137g Sr verbiedt discriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf, maar enkel voor de grond ras;
- artikel 429quater Sr is de overtredingsvariant van artikel 137g Sr (dus zonder het vereiste van opzet), maar wel voor meerdere gronden dan alleen ras.

Discriminerende belediging (artikel 137c) kan niet altijd even gemakkelijk worden onderscheiden van het recht je mening te uiten. Minister van Justitie Hirsch Ballin wilde dit artikel dusdanig verwoorden dat religie een duidelijkere bescherming zou genieten dan nu het geval is, ter compensatie van het door de Tweede Kamer gewenste schrappen van het verbod op godslastering (artikel 147 Sr).<sup>511</sup> Na het Gezwel-arrest' van de Hoge Raad,<sup>512</sup> waarbij een restrictieve uitleg van dit artikel werd gehanteerd, was het plan van de minister van de baan.<sup>513</sup> Het draaide in deze zaak om een poster die de verdachte voor zijn raam had gehangen met de tekst 'Stop het gezwel dat Islam heet'. De Hoge Raad greep terug op de wetsgeschiedenis en oordeelde dat de beperkte uitleg die daaruit voortvloeit, in deze zaak moet betekenen dat de vergelijking van de religie met een gezwel niet beledigend kan worden geacht voor de gelovigen zelf. Op de website van de partij die de poster had gedrukt, de rechts-extremistische Nationale Alliantie, was men overigens wat meer expliciet en sprak men over het 'kankergezwel'.

Op 12 juni 2009 zijn de discriminatieverboden verrijkt met het nieuwe artikel 137h dat ontzetting uit het beroep mogelijk maakt als bijkomende straf voor discriminatie.<sup>514</sup> Door stevige kritiek op het verzamelkarakter van het wetsvoorstel (er werd een veelvoud aan onderwerpen behandeld die weinig onderlinge samenhang vertoonden)<sup>515</sup> is dit artikel nog niet in werking getreden.<sup>516</sup> De meeste artikelen die haatzaaien tegen dienen te gaan in de nieuwe Mediawet, zijn voorlopig hetzelfde lot beschoren, op artikel 6.2 na.<sup>517</sup> Politieke partijen die op grond van een van de discriminatieartikelen zijn veroordeeld, kan op basis van dit artikel zendtijd worden ontnomen.

Tot slot kan bij de nationale regelgeving de Aanwijzing discriminatie gemeld worden.<sup>518</sup> Dit is een ambtsinstructie van het College van procureurs-generaal om de kwaliteit van de opsporing en vervolging in discriminatiezaken te waarborgen. Het verplicht onder meer tot strafverzwaring van 25 procent bij commune delicten met een discriminatoir aspect en de registratie ervan, naast uiteraard de registratie van de eigenlijke discriminatieverboden.



Behalve bovengenoemde nationale wet- en regelgeving is er ook internationale en Europese regelgeving inzake discriminatie. Het Internationaal verdrag ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) is in 1971 in werking getreden en houdt onder meer een tweejaarlijkse rapportageverplichting in voor de Nederlandse overheid over de verwezenlijking van de verdragsverplichtingen. De rapporten worden echter veelal te laat ingeleverd, zo ook het zeventiende en achttiende rapport.<sup>519</sup> Op de 75e sessie in oktober 2009 zijn deze rapporten aan de orde gekomen. Het Committee on the elimination of racial discrimination (CERD-Comité), dat toeziet op naleving van het IVUR, maakt bij de beoordeling van landelijke rapportages ook gebruik van schaduwrapportages van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de Commissie Gelijke Behandeling.<sup>520</sup> Op internationaal niveau kan tot slot melding gemaakt worden van de aansporing actief te werken aan de bestrijding van racisme, xenofobie en islamofobie, die de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties in april 2008 aan Nederland gaf.<sup>521</sup>

In 2008 werden ook op Europees niveau twee rapporten gepubliceerd over Nederland. Zowel het rapport van de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa,<sup>522</sup> als dat van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI),<sup>523</sup> behelsden onder meer kritiek inzake de Nederlandse aanpak van discriminatie. Vooral de vele partijen die met verschillende methoden en definities cijfers verzamelen, dragen niet bij aan toegankelijkheid en bruikbaarheid van de cijfers. Enige vooruitgang is te melden over het, ook vanuit de Raad van Europa geïnitieerde, eerste Aanvullend protocol bij het Cybercrime-verdrag uit 2003. Inmiddels is een wetsvoorstel ter goedkeuring hiervan aan de Staten-Generaal voorgelegd.<sup>524</sup>

Het kabinet had daarbij al eerder een beleidskader voor rechtshandhaving en internetmisbruik in het leven geroepen.<sup>525</sup> Vooral discriminatie (of haatzaaien) via het internet wordt als een trend herkend door de onderzoekers, waarbij verschillende groeperingen elkaar voortdurend provoceren via discussiefora en chatboxen.<sup>526</sup> Er wordt dan ook geconcludeerd in de aanbiedingsbrief dat een actief optreden van politie en justitie nodig is hiertegen.<sup>527</sup> Hierbij wordt opgemerkt dat de meeste uitingen vallen onder de vrijheid van meningsuiting, tenzij er sprake is van evidente schending van de rechtsnorm (zoals de discriminatieartikelen). Dit maakt volgens het kabinet dat politie en justitie tot op heden terughoudend zijn in de opsporing en vervolging van dit soort zaken. In reactie op een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) naar strafbare discriminatie<sup>528</sup> heeft de minister van Justitie een actiever strafrechtelijk antidiscriminatiebeleid, aangekondigd dat de jurisprudentie moet opleveren die als richtsnoer geldt voor de toekomst.<sup>529</sup>

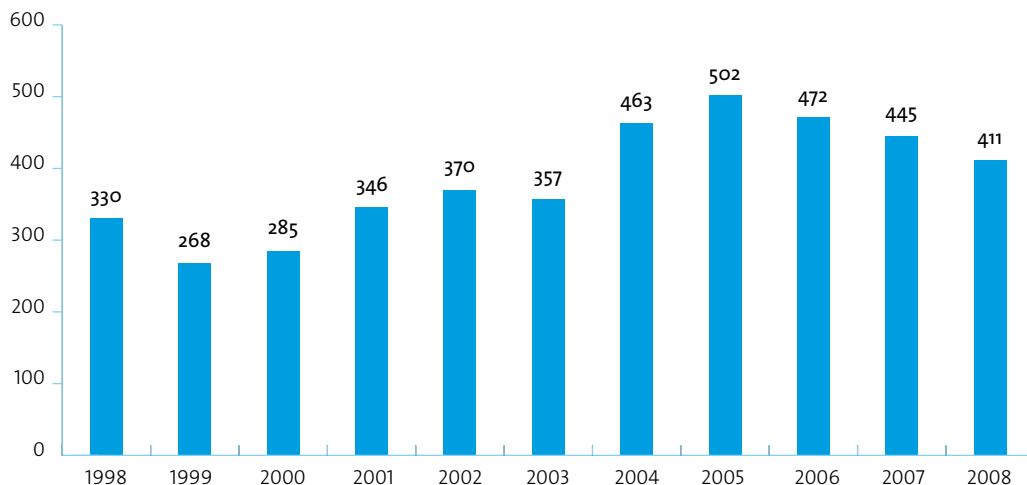
Monitoring en surveillance zijn vanaf 2006 projectmatig opgepakt door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en het KLPD, in nauwe afstemming met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD), vooral op het gebied van radicaal-islamitische uitingen en gedragingen. Bij discriminatie en haatzaaien komt het vooral aan op signaleringen van individuele gebruikers en belangengroeperingen als het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI).<sup>530</sup> Over discriminatie is relatief het meest bekend in de literatuur in tegenstelling tot radicaal islamisme.<sup>531</sup> Voor de statistieken over internetdiscriminatie, zie Hoofdstuk 10 van deze monitor.

Op Europees niveau is Nederland verder gebonden aan het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.<sup>532</sup> Daarin is onder meer bepaald dat het aanzetten tot haat of geweld uit racistische of xenofobe motieven strafbaar wordt gesteld. Het kaderbesluit dient voor 28 november 2010 geïmplementeerd te zijn. Een punt van aandacht is de plicht tot strafverzwaring bij racistische of xenofobe motieven bij 'gewone' delicten. Volgens de minister van Justitie voldoet Nederland al aan deze verplichting.<sup>533</sup> Echter, de reeds genoemde Aanwijzing discriminatie is geen formele wet, maar een ambtsinstructie. Dat hierop een beroep gedaan kan worden door bijvoorbeeld advocaten kan bepleit worden, maar het niet altijd (zichtbaar) volgen van de aanwijzing werpt in ieder geval een ander licht op de uitspraak van de minister. Een aankondiging over een verhoging van de strafverzwaring naar 50 procent in de BOS/Polaris-richtlijnen is na het verslagjaar 2008 in september 2009 ingevoerd.<sup>534</sup> De Polaris-richtlijnen worden door het OM gebruikt voor de strafeisen voor veelvoorkomende criminaliteit. De Richtlijnen worden ondersteund door een computerprogramma met de naam BOS (Beslissing Ondersteunend Systeem). Gezamenlijk dienen ze ertoe dat iemand in Groningen niet anders gestraft wordt voor discriminatie dan iemand in Zuid-Holland.

Een laatste opmerking betreft het Fundamental Rights Agency (FRA). Het FRA toonde met een grootscheepse survey onder 24.000 personen aan dat gepercipieerde discriminatie zeer veelvuldig voorkomt,<sup>535</sup> met name bij moslims.<sup>536</sup> Geïnterviewden geven vaak aan dat klagen geen nut heeft. De survey verricht voor deze monitor toont op kleinere schaal vergelijkbare resultaten voor ervaren discriminatie, waarbij ongeveer driekwart van de discriminatie-ervaringen niet wordt gemeld. Het lijkt erop dat juist de kwetsbare groepen die hoog scoren op de discriminatie-meetlat, een lage meldingsbereidheid hebben. Een dergelijke variabele klachtdrempel is juist bij rechtsbescherming tegen discriminatie bijzonder wrang.

## 13.2 POLITIECIJFERS

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) maakt voor het verzamelen van gegevens over aangehouden verdachten gebruik van het zogeheten Herkenningsdienst Systeem (HKS). In dit *persoonsgebonden* opsporingssysteem wordt gezocht naar aangehouden personen die verdacht werden van overtreding van (tenminste) een van de strafrechtelijke discriminatieverboden. Het HKS heeft alleen betrekking op misdrijven en laat daarmee artikel 429quater Sr buiten beschouwing.

FIGUUR 13.1 Aantal aangehouden verdachten strafrechtelijke discriminatieverboden: artikel 137c-g Sr<sup>537</sup>

Bron: KLPD

Sinds 2005 is een daling te zien in het aantal aangehouden verdachten. De aantallen per wetsartikel laten weer een vertrouwde verhouding zien tussen discriminerende belediging (artikel 137c Sr: 38 procent) en aanzetten tot haat (artikel 137d Sr: 21 procent). Na de dip in 2007, kent discriminatie in de uitoefening van een ambt, bedrijf of beroep (artikel 137g Sr) een opvallende stijging. Dit artikel heeft nu het ongekende aandeel van 31 procent op het geheel.

TABEL 13.1 Aantal aangehouden verdachten van strafrechtelijke discriminatieverboden per wetsartikel in de periode 2003 t/m 2008<sup>538</sup>

JAAR	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>WETSARTIKEL</b>						
137c	213	254	274	224	165	172
137d	87	147	205	131	143	94
137e	36	54	91	68	47	35
137f	46	6	38	16	15	9
137g	25	73	75	110	98	137

Bron: KLPD

### 13.2.1 LANDELIJK EXPERTISECENTRUM DIVERSITEIT (LECD-POLITIE)

Het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit van de Politieacademie zou volgens het Besluit Landelijk Expertisecentrum Diversiteit 2006–2009 in ieder geval nog tot 1 januari 2010 bestaan.<sup>539</sup> Inmiddels is het bestaan ervan na deze datum ook zeker gesteld. Discriminatie is een van de portefeuilles die het LECD-politie onder zich heeft. Zij adviseert en ondersteunt korpsen in de aanpak van discriminatie. Tot 2008 werden met name de commune delicten met discriminatoir aspect niet of nauwelijks geregistreerd en waar wel werd geregistreerd, werd dit niet uniform gedaan. In de Beleidsnota discriminatie zegt de Raad van Hoofdcommissarissen hier zelf over dat, hoewel er verbeteringen zijn, de politie op strafrechtelijk gebied nog steeds niet optimaal presteert.<sup>540</sup> De borging van bereikte resultaten en gemaakte afspraken is heel kwetsbaar en eigen onderzoek toont een duidelijke terugval bij de aanpak van externe discriminatie. Er wordt geconcludeerd dat een forse inhaalslag nodig is om gelijke tred te kunnen houden met hetgeen de samenleving vraagt van de politie: “Om deze kentering ten goede door te zetten is support vanuit het korpsmanagement hard nodig. Zonder deze medewerking blijft de prioriteit van het kabinet en het [OM] tot wat u nu in handen heeft: papier.”

In uitvoering van de eerdere opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen om te komen tot een landelijke criminaliteitsbeeldanalyse heeft het LECD-politie in 2008 diverse activiteiten ondernomen die bij de politie hebben geleid tot een verbetering van de registratie van discriminatie.<sup>541</sup> De Beleidsnota discriminatie was daar een van de eerste aanzetten toe.<sup>542</sup> Daarin wordt erkend dat in de rechtshandhaving van discriminatie er een betrekkelijk eenzijdige oriëntatie is op de strafrechtelijke handhaving, waar ook veel aandacht dient te zijn voor civiel en bestuursrecht, naast uiteraard bewustwording. Strafrecht ingezet als *ultimum remedium* geeft een belangrijk signaal af over de waarde van de norm, maar blijft qua effectiviteit beperkt.

Deze visie leidt tot een tweesporenaanpak waarbij wordt ingezet op het vertrouwen van de burger in de politie door het verbeteren van zowel de toegankelijkheid als de afhandeling van klachten over de politie. Het tweede spoor betreft de strafrechtelijke aanpak. Het gebruik van een uniform zaakoverzicht werd daartoe geïnitieerd. Dit staat los van de verscheidene bedrijfsprocessensystemen bij de korpsen die inzichtelijke registratie in de weg stonden. Het zaakoverzicht is in 2008 ook daadwerkelijk in gebruik genomen. De Regionale Discriminatie Overleggen (RDO) hebben in 2008 ook een vlucht genomen.<sup>543</sup> Op het RDO wordt het zaakoverzicht besproken en bijgewerkt door de politie in aanwezigheid van het OM en de lokale antidiscriminatievoorziening (ADV).

Een ander belangrijk punt uit de kernactiviteiten van de politiekorpsen is het aanwijzen van een strategisch portefeuillehouder, contactpersoon discriminatie en taakaccenthouders discriminatie in ieder korps. Hierbij merkt het LECD-politie op dat haar trekkracht beperkt is: zonder de inzet van de 25 korpsen komen zaken niet van de grond.<sup>544</sup>

Tot slot nog melding van twee opvallende rapporten uit 2008. Het eerste rapport toonde aan dat het meetellen van commune delicten met discriminatoir aspect een verdriedubbeling van de tot 2008 bekende discriminatieaantallen met zich zou kunnen brengen,<sup>545</sup> waar voorheen werd uitgegaan van een toename van een derde.<sup>546</sup>

Als tweede verscheen in juni 2009 het allereerste Criminaliteitsbeeld discriminatie waarin de cijfers voor 2008 zowel de discriminatieverboden, als de commune delicten met discriminatoir aspect omvatten.<sup>547</sup> Het aantal van 2.240 door de politie geregistreerde incidenten laat goed het verschil zien met het bovengenoemde aantal van 411 van de KLPD (beperkt tot de artikelen 137c tot en met g). De grond ras neemt 898 (40 procent) van de 2.240 incidenten voor zijn rekening en is daarmee de meest voorkomende discriminatiegrond.

### 13.3 LANDELIJK EXPERTISE CENTRUM DISCRIMINATIE (LECD-OM)

Het OM heeft zijn eigen expertisecentrum, het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM). De registratiemethodiek van het LECD-OM wijkt af van de in paragraaf 13.2 omschreven methodiek van de politie. Bij het verwerken van de cijfers telt het OM niet in personen, maar in discriminatiefeiten. Eén zaak kan uit meerdere feiten bestaan, die apart worden geregistreerd.<sup>548</sup>

#### 13.3.1 OM: INSTROOM

Terwijl het aantal door de politie aangehouden verdachten licht blijft dalen, stijgt in 2008 de instroom bij het OM weer. Deze stijging is alleen in vergelijking met 2007. Met 232 discriminatiefeiten blijft het aantal onder dat van 2005 en 2006.

TABEL 13.2 Instroom discriminatiefeiten om per wetsartikel 2004 t/m 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
137c	165	166	187	166	168
137d	29	46	18	27	24
137e	15	10	25	7	19
137f	0	2	1	0	1
137g	5	9	10	16	15
429quater	0	8	5	0	5
<b>TOTAAL</b>	<b>214</b>	<b>241</b>	<b>246</b>	<b>216</b>	<b>232</b>

Bron: Cijfers in beeld 2004 t/m 2008, LECD-OM

Er zijn bij de instroom per wetsartikel bij het OM, gemiddeld genomen, geen opvallende schommelingen. Een blik op de instroom bij de politie van discriminatiefeiten die vallen onder artikel 137c Sr laat zien dat deze nagenoeg overeenkomt met die van het OM. Enig verschil tussen politiecijfers en OM-cijfers is te verklaren door zaken zonder opsporingsindicatie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als aangever en verdachte uiteenlopende verklaringen hebben zonder getuigen, of als er helemaal geen verdachte bekend is (denk bijvoorbeeld aan racistische graffiti). In dergelijke zaken - men spreekt ook wel van een politiesept - is het van groot belang dat de aangever op de hoogte wordt gesteld van de gevolgen van het ontbreken van opsporingsindicatie. Bij een politiesept dient, evenals bij het OM middels artikel 12 Sv, de rechtsbescherming van de burger te worden gewaarborgd.

Bij de overige artikelen, waaronder artikel 137d Sr, zien we nog wel grote verschillen tussen de OM-cijfers en die van de politie. Het grootste verschil is zichtbaar bij artikel 137g Sr, het opzettelijk discrimineren in de uitoefening van een beroep, bedrijf of ambt. Dit is niet alleen een laag aantal in het licht van de politiecijfers, maar ook in het licht van bevindingen met betrekking tot horecadiscriminatie.<sup>549</sup>

### 13.3.2 OM: AFDOENING

Voor de keuze voor één van de drie soorten afdoeningen geeft de *Aanwijzing Discriminatie* instructies. Er is het, eventueel voorwaardelijke, sepot. Hiermee wordt afgezien van vervolging. Het voorleggen van een geldboete is een andere optie (de transacties uit artikel 74 Sr die vervolging voorkomen). Ten slotte kan er worden gedagvaard (rechterlijke afdoening). Dit vormt ook het uitgangspunt gegeven de opportuniteit van discriminatievervolging. Dit betekent dat de afweging van het belang van vervolging al door het College van procureurs-generaal is gemaakt. Het sepot dient dan ook met grote terughoudendheid te worden genomen.

TABEL 13.3 Soort afdoening om van discriminatiefeiten 2004 t/m 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Dagvaarden	145	152	198	140	173
Transactie	38	35	62	29	48
Voorwaardelijk sepot	4	4	4	4	3
Sepot	36	49	38	28	67
<b>TOTAAL</b>	<b>223</b>	<b>240</b>	<b>302</b>	<b>201</b>	<b>291</b>

Bron: Cijfers in beeld 2004 t/m 2008, LECD-OM

Het totale aantal afdoeningen heeft zich na de dip van 2007 hersteld en wel dusdanig dat er in 2008 weer meer afdoeningen waren dan instroom. Het aandeel dagvaardingen kent een absolute stijging maar procentuele daling, waar de sepot's zowel absoluut als relatief zijn gestegen. Het aantal van zeventig sepot's in 2008 lijkt erg hoog, maar negentien ervan betroffen zaken die dubbel waren ingeboekt. Daarmee zou het sepotpercentage zakken van 24 procent naar 17 procent. Hoewel nog steeds aan de hoge kant in vergelijking met voorgaande jaren, komt het meer in de buurt van het, tevens gestegen, sepotpercentage voor alle delicten (16 procent tegen 13 procent in 2007).<sup>550</sup> Als we dezelfde rekensom consequent doorvoeren naar het totaal aantal afdoeningen van discriminatiefeiten door het OM, valt ook dit lager uit met een aantal van 272. Het aandeel transacties (16 procent) wijkt nauwelijks af van voorgaande jaren en is daarmee conform de terughoudendheid die de Aanwijzing discriminatie voorschrijft.

**TABEL 13.4** Afdoeningen rechtbanken 2004 t/m 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Veroordeling	111	131	153	89	114
Vrijspraak	8	10	17	13	27
Dagvaarding nietig	0	0	3	1	0
OM niet ontvankelijk	0	0	0	0	0
Ontslag van rechtsvervolgning	0	0	0	0	0
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf	1	1	4	1	0
Onbekend	5	6	9	2	0
<b>TOTAAL</b>	<b>125</b>	<b>148</b>	<b>186</b>	<b>107</b>	<b>153</b>

Bron: *Cijfers in beeld 2004 t/m 2008, LECD-OM*

Waar Tabel 13.3 (soort afdoening OM van discriminatiefeiten 2004 t/m 2008) het aantal *feiten* toont waarvoor werd gedagvaard, is bij de rechtbanken sprake van discriminatiezaken (in plaats van feiten). Een andere verklaring voor het verschil in aantal tussen de twee tabellen is dat de zaken die het OM aanbrengt niet altijd in hetzelfde jaar door de rechter worden afgedaan. Het verschil uit 2007 is met 173 dagvaardingen en 153 afdoeningen in 2008 verdwenen.

De laatste jaren is het aandeel van de veroordelingen voor alle delicten licht gedaald, van 94 procent in 2004 naar 91 procent in 2008.<sup>551</sup> Dit zogenoemde succespercentage lag bij discriminatiezaken gewoonlijk iets onder dit gemiddelde. In 2008 scoort het echter aanzienlijk lager met 75 procent, door het hoge aantal vrijspraken. Dit past in een stijgende trend en deze is in lijn met de geleidelijke stijging van het aantal vrijspraken bij de algemene delicten (van 4,4 procent in 2004 via 6,6 procent in 2007 naar 7,4 procent in 2008). Een verklaring die het OM aandraagt voor deze recente opwaartse trend in het aantal vrijspraken is een grotere beduchtheid bij rechters voor eventuele rechtsdwalingen sinds de evaluatie van de 'Schiedammer parkmoord' in 2005 en de mogelijk daarbij horende hogere eisen aan de bewijsvoering. Wellicht dat rechters ook beducht zijn voor dwalingen bij discriminatiezaken. Op de maatschappelijke achtergrond kan de strijd om van de vrijheid van meningsuiting ook een rol spelen.

### 13.3.3 ACHTERGRONDEN BIJ DISCRIMINATIEFEITEN

Dat kennis macht is, gaat ook op bij discriminatiebestrijding. Door goed te registreren krijgen beleidsmakers meer inzicht in het fenomeen en kunnen middelen en menskracht effectief en efficiënt voor de juiste groepen worden ingezet. Groepen die onevenredig vaak slachtoffer van discriminatie zijn, kunnen weerbaarder worden gemaakt door hun bijvoorbeeld meer gerichte informatie over rechtsbescherming te bieden, in aanvulling op een strafrechtelijke aanpak van de dader. Verder wordt van de mogelijkheid in de discriminatieartikelen om over te gaan tot strafverzwaring bij verdachten die herhaaldelijk discrimineren nauwelijks benut. Ook buiten het strafrecht is er nauwelijks sprake van efficiënt informatiemanagement van voorvallen van discriminatie, bijvoorbeeld bij het initiëren van deradicaliseringsprojecten.<sup>552</sup>

In onderstaande paragrafen komen de door het OM verzamelde gegevens over de verdachten en de discriminatiegronden (slachtoffers) aan de orde. Een zichtbare verbetering in de huidige registratie is dat de restcategorieën (voor wanneer iemands achtergrond onbekend is) steeds minder worden gebruikt. Daarmee neemt de volledigheid van de gegevens verder toe.

#### *Verdachten*

Over de verdachtenpopulatie kan in het algemeen opgemerkt worden dat het veelal jongeren zijn die van discriminatie beschuldigd worden. Na het 39<sup>ste</sup> levensjaar komt dit minder voor. Zorgwekkend is dat binnen de categorie jongeren de personen onder de 19 jaar 33 procent van de verdachtenpopulatie uitmaken. Vrouwen waren verantwoordelijk voor 14 procent van het aantal geregistreerde discriminatiefeiten, mannen voor 86 procent. De nieuwe politiecijfers melden een percentage van 53 waarbij het geslacht van de verdachte niet bekend was, 7 procent vrouw en 38 procent man.<sup>553</sup>

TABEL 13.5 Verdachte van incidenten 2004 t/m 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Extreemrechts	19	30	51	26	24
Godsdienst/levensovertuiging	0	0	0	1	1
Politieke overtuiging	3	2	2	1	1
Door opsporingsambtenaar	0	4	2	3	1
Particulier Surinaams/Antilliaans	1	2	1	2	4
Particulier Turks/Marokkaans	15	3	5	14	15
Overige niet-blanke particulier	3	2	7	2	2
Blanke particulier	149	185	144	152	178
Particulier (etnische achtergrond onbekend)	14	8	17	14	5
Overige	6	3	8	1	0
Onbekend	4	2	9	0	1
<b>TOTAAL</b>	<b>214</b>	<b>241</b>	<b>246</b>	<b>216</b>	<b>232</b>

Bron: Cijfers in beeld 2004 t/m 2008, LECD-OM



Zoals blijkt uit Tabel 13.5 is daling van het aandeel extreem-rechtse verdachten minder spectaculair dan in 2007. De aantallen bij de geweldsdelicten met een extreem-rechts karakter komen hiermee overeen als alleen het geweld dat *racistisch* van aard is in ogenschouw wordt genomen: hierbij is ook sprake van een daling (terwijl extreemrechts geweld dat niet racistisch van aard is juist toe lijkt te nemen).<sup>554</sup> De grootste maar niet spectaculaire stijging bij de verdachtengroepen betreft de categorie blanke particulier (stijging van 7 procent), samen met extreem-rechts verantwoordelijk voor het overgrote deel van de discriminatiefeiten (87 procent in 2008 tegen 82 procent in 2007).

Ook in het huidige verslagjaar blijft de vraag hoe (eenduidig) bij het OM onderscheid wordt aangebracht tussen de groep particulier Turks/Marokkaans en discriminatie op religieuze gronden (de categorie godsdienst/levensovertuiging). De hardnekkige beweringen dat het vooral Marokkaanse jongens zijn die discrimineren naar homoseksuele gerichtheid, blijft dan ook bij deze cijfers ongestaafd. Ook hier geldt dat commune delicten ontbreken. Waar de nieuwe politiecijfers een veel groter percentage homofobe incidenten laat zien (17 procent),<sup>555</sup> maakt de categorie 'homoseksuele gerichtheid' bij de OM cijfers, reeds sinds het jaar 2000, gemiddeld slechts 3 procent uit van alle discriminatiegronden.<sup>556</sup> De ADV's, die niet beperkt zijn tot het registreren van enkel de discriminatieverboden uit het Wetboek van Strafrecht, laten een vergelijkbaar beeld zien, met een kleine uitschieter van 6,1 procent in 2007.

Een afsluitende opmerking over de verdachten is dat er in 2008 maar één opsporingsambtenaar verdacht werd van discriminatie. De dalende trend die zich hiermee openbaart is in lijn met de bevindingen over klachten van burgers over discriminatie door politie en justitie. De daarbij horende kanttekeningen komen in Hoofdstuk 7 Politie en justitie aan de orde.

### *Slachtoffers*

Het aandeel discriminatiefeiten op grond van (vermeende) afkomst dat het LECD-OM registreerde is de laatste jaren gestegen ten opzichte van geregistreerde discriminatiefeiten op andere gronden. Waar in 2004 niet eens de helft van gronden ras betrof, maakt het in 2008 69 procent van de gevallen uit. Het aandeel antisemitische discriminatiefeiten licht gedaald van 19 naar 17 procent (zie ook de geweldscijfers uit Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld) en als derde volgt de grond godsdienst en levensovertuiging met 10 procent (met 7 procent voor rekening van de Islam, evenals in het voorgaande jaar, wat afwijkt van de bevindingen in het hoofdstuk over discriminatoir geweld elders in deze monitor). Het is uit de huidige cijfers niet op te maken welk deel van de verdachtenpopulatie zich richt op welke groepen slachtoffers. Met andere woorden, waar zitten de etnische spanningen precies, bij extreem-rechts in de vorm van antisemitisme of veel breder, zoals bij blanken tegen moslims, al dan niet om hun etnische afkomst? Een nadere uitsplitsing van de geregistreerde discriminatiefeiten voor de grond ras laat in ieder geval wel al het volgende beeld zien ten aanzien van de slachtoffers van discriminatie.

TABEL 13.6 Discriminatiegrond ras 2004 t/m 2008\*

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>HUIDSKLEUR</b>	<b>21%</b>	<b>29%</b>	<b>27%</b>	<b>21%</b>	<b>22%</b>
Negroïden			17%	14%	11%
Gekleurden (niet negroïden)	21%	29%	9%	6%	11%
Blanken			2%	0%	1%
<b>NATIONALE OF ETNISCHE AFSTAMMING</b>	<b>22%</b>	<b>17%</b>	<b>28%</b>	<b>47%</b>	<b>47%</b>
Surinamers/Antillianen	2%	3%	3%	5%	5%
Turken/Marokkanen	20%	15%	11%	20%	26%
Roma/Sinti 12,5			0%	0%	0%
Allochtonen/buitenlanders			9%	15%	13%
Overige nationale of etnische afstamming			6%	6%	2%
<b>TOTAAL</b>	<b>43%</b>	<b>46%</b>	<b>55%</b>	<b>67%</b>	<b>69%</b>

\* Dit is een subtabel die tot 69 procent gaat omdat dit percentage het aandeel van de grond ras is op het geheel aan discriminatie-incidenten. De categoriebenamingen zijn overgenomen van het LECD-OM.

Bron: Cijfers in beeld 2004 t/m 2008, LECD-OM

Samen met de nieuwe politiecijfers sterken de cijfers in Tabel 13.6 de indruk dat het bij geregistreerde discriminatiefeiten op grond van huidskleur - bij de wat ongelukkig genaamde categorie gekleurden (niet negroïden) - voornamelijk gaat om een stijging van discriminatie van Turken, Marokkanen en Oost-Europeanen.<sup>557</sup> ADV's signaleren hier respectievelijk 12,8, 18,9 en 7,3 procent klachten van deze groepen over discriminatie, een lichte stijging ten aanzien van de voorgaande jaren.<sup>558</sup> Tot slot is het opvallend dat de ADV's discriminatie van Turken en discriminatie van Marokkanen apart registreren, waar het OM een en dezelfde categorie gebruikt voor deze twee bevolkingsgroepen.

### 13.4 CONCLUSIE

Op Europees niveau is het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat een punt van aandacht vanwege de verplichting tot strafverzwaring bij racistische of xenofobe motieven bij 'gewone' delicten. Zolang dit niet de reguliere praktijk is door middel van de Aanwijzing discriminatie of is neergelegd in een nationale wet met dezelfde bewijslast als in het kaderbesluit, is het onduidelijk of Nederland aan deze verplichting voldoet.

Het OM blijkt informatie over verdachten maar zeer sporadisch te (kunnen) registreren onder een religieuze signatuur. Het lijkt niet dat hiermee kan worden aangetoond dat er sprake is van (toegenomen) discriminatie tegen homoseksuelen door jongens met een islamitische achtergrond. Een bijkomend, doch belangrijk, aandachtspunt is het ontbreken van gegevens over commune delicten met een discriminerende achtergrond. De nieuwe politiecijfers die in 2008 deze delicten voor het eerst wel omvatten, bieden op hun beurt helaas geen informatie over de verdachten.

Aan de slachtofferkant doet zich een vergelijkbaar probleem voor. Het is niet altijd duidelijk of iemand is gediscrimineerd op grond van religie of van ras. Er wordt gesproken over de mogelijkheid van het invoeren van een nieuwe categorie islamofobie om de registratie over slachtoffers meer werkbaar te maken, vergelijkbaar met de functie van registratie onder de noemer antisemitisme.<sup>559</sup>

Bij het vastleggen van informatie over de verdachte is deze oplossing juist onwenselijk gegeven het gevaar van stigmatisering. Zoals niet alle Nederlanders Calvinistisch navolgen, handelen ook andere etnische groepen zoals Turken of Marokkanen niet altijd uit religieus motief. Bij de opsporing lijkt er nog onvoldoende aandacht te zijn voor een mogelijk religieus aspect. Een problematische constatering hierbij is dat Turken en Marokkanen niet als gescheiden categorieën worden geregistreerd wat analyse van de feiten bemoeilijkt.

Het ontbreekt aan een integraal databestand voor discriminatiezaken.<sup>560</sup> De cijfers die we nu tot onze beschikking hebben, geven een beperkte weergave van wat er in het dagelijkse leven gebeurt. Eén van de redenen hiervoor is gebrekkige registratie, wat onverminderd een zwaarwegend aandachtspunt blijft.

De politie heeft in 2008 wel voor het eerst cijfers gepubliceerd in het Criminaliteitsbeeld discriminatie die ook commune delicten met discriminatoir aspect bevatten. Bij het OM is dit niet het geval. Hier is sprake van een aanzienlijk lagere instroom in vergelijking met de huidige KLPD-cijfers die ook de commune delicten ontberen. Het KLPD meldt ook zonder artikel 429quater Sr al 411 aangehouden discriminatieverdachten in 2008.

Naast gebrekkige registratie is er ook sprake van een gering aantal meldingen. Een van de redenen voor de lage meldingsbereidheid is gebrek aan vertrouwen in het nut van melden. In dat kader is het vermeldenswaardig dat het OM de prioriteit heeft gesteld om het doen van aangifte tegen discriminatie te vergemakkelijken.<sup>561</sup> De concrete taken (kernactiviteiten) die de Raad van Hoofdcommissarissen benoemt in de Beleidsnota discriminatie sluiten hierop aan.

Rassendiscriminatie in het strafrechtelijke traject is de meest voorkomende vorm van discriminatie die door de jaren heen ook nog eens gestaag toeneemt. Het onderkennen van dit probleem houdt, naast alle beschreven inspanningen, ook in dat deze inspanningen kritisch worden geëvalueerd op effectiviteit. Het LECD-politie en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben met de genoemde Beleidsnota mogelijke oplossingen aangedragen voor de voornoemde uitdagingen, zowel binnen de politiekorpsen als de verantwoordelijke ministeries.

508 Het onderzoek is afgerond in augustus 2009, aangevuld met enkele onvermijdelijke updates van meer recente aard.

509 M. Davidović & P.R. Rodrigues, 'Opsporing en vervolging in 2007', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Achste rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008, p.199-228.

510 Wegens de ingebruikname van een nieuwe methodiek waren de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nog niet beschikbaar voor deze publicatie.

511 Zie <[www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl)>.

- 512 Hoge Raad 10 maart 2009, LJN BFO655.
- 513 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 700 VI, nr. 128.
- 514 *Staatsblad 2009*, 245.
- 515 Zie bijvoorbeeld het redactioneel commentaar van Inge van der Vlies, 'Een beetje grondrechten beperken', *NJB* 2009, p. 1141.
- 516 *Kamerstukken II 2009/09*, 31 386, nr. 17, p. 4 en *Kamerstukken I 2008/09*, 31 386, F, p. 2.
- 517 *Kamerstukken II 2008/08*, 31 356, D, p. 12; *Mediawet 2008*, *Staatsblad 2008*, 583; het inwerkingtredingsbesluit, *Staatsblad 2008*, 585.
- 518 *Staatscourant 2007*, 233.
- 519 *Kamerstukken II 2007/08*, 30950, nr. 10.
- 520 Commentary on the Seventeenth and Eighteenth Periodic Reports of the Netherlands on the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (CERD) (advies van 5 oktober 2009), Leiden/Rotterdam: NJCM/Art.1 2009, zie <www.njcm.nl>; zie ook *Commentaar op de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> Nederlandse rapportage over de Implementatie van het Internationaal Verdrag ter Bestrijding van alle vormen van Rassendiscriminatie*, CGB-advies 2009-04.
- 521 Zie <lib.ohchr.org>.
- 522 Zie <www.unhcr.org>; zie voor de kabinetsreactie *Kamerstukken II 2008/09*, nr. 31 700 V, nr. 95.
- 523 *Derde rapport over Nederland*, Straatsburg: Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) 2008; zie voor de kabinetsreactie *Kamerstukken II 2007/08*, 30950, nr. 12.
- 524 Goedkeuring van het op 28 januari 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische en xenofobische aard verricht via computersystemen (*Trb.* 2003, 60 en *Trb.* 2005, 46), *Kamerstukken II 2008/09*, 31 838 (R 1874), nrs. 2-4.
- 525 *Kamerstukken II 2007/08*, 28 684, nr. 133.
- 526 R.C. van der Hulst & R.J.M. Neve, *High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders. Een literatuurinventarisatie*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) 2008, p. 18.
- 527 *Kamerstukken II 2007/08*, 28 684, nr. 133, p. 2.
- 528 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VI, nr. 97.
- 529 *Kamerstukken II 2007/08*, 28 684, nr. 133, p. 2.
- 530 *Kamerstukken II 2007/08*, 28 684, nr. 133, p. 21 en 14.
- 531 Van der Hulst & Neve 2008.
- 532 Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008, *Publicatieblad EU* 2008, L 328/55.
- 533 Zie <europapoort.eerstekamer.nl>.
- 534 Zie <www.om.nl>; zie ook I. Barends, 'OM zoekt draagvlak voor strafmaat', in: *Trouw* 29 juni 2009.
- 535 Zie <fra.europa.eu>.
- 536 Idem.
- 537 Er vindt nog een tweede bewerking van de cijfers uit 2008 plaats om achterstanden bij de regiokorpsen te ondervangen, waardoor het aantal waarschijnlijk hoger zal uitvallen. Zo is 2007 aangepast ten opzichte van de publicatie in M. Davidović & P.R. Rodrigues, 'Opsporing en vervolging in 2007', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008, p.199-228.
- 538 Het totaal is niet in deze tabel opgenomen omdat één verdachte voor meerdere discriminatieverboden aangehouden kan worden.
- 539 Besluit Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit 2006-2009.
- 540 Beleidsnota Discriminatie, p. 2-5. De Beleidsnota is op 13 december 2008 door de Raad van Hoofdcommissarissen.
- 541 Zie *Aanhangsel Handelingen II*, 2007/08, 2490.
- 542 Beleidsnota Discriminatie, december 2008, p. 5-10.

- 543 Zie ook *OM Jaarbericht 2008*, OM hanteert strenge aanpak discriminatie, p. 7.
- 544 Beleidsnota Discriminatie, december 2008, p. 11.
- 545 *Rapportage homofoob geweld. Politiegegevens*, Apeldoorn: Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit (LECD-politie) 2008, p. 6.
- 546 Davidović & Rodrigues 2008, p. 26.
- 547 F. Tas & W. de Wit, POLDIS 2008. *Criminaliteitsbeeld Discriminatie*, Apeldoorn/Nijmegen: Politieacademie/ITS 2009; zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 30 950, nr. 15.
- 548 Er wordt uitsluitend naar zaken in eerste aanleg gekeken, de gerechtshoven en de Hoge Raad blijven buiten beeld.
- 549 Zie Hoofdstuk 6 Horeca.
- 550 *OM Jaarbericht 2008*, p. 11 en 18.
- 551 *OM Jaarbericht 2008*, p. 12.
- 552 Zie bijvoorbeeld F. Demant, W. Wagenaar & J. van Donselaar, *Monitor racisme & extremisme. Deradicaliseren in de praktijk*, Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2009.
- 553 Tas & De Wit 2009, p. 15.
- 554 Zie Hoofdstuk 8 Racistisch en extreem-rechts geweld.
- 555 Tas & De Wit 2009, p. 10.
- 556 J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Zesde rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2004, p. 109.
- 557 Tas & De Wit 2009, p. 22 en 26.
- 558 In 2007 betrof het respectievelijk 8, 15 en 7 procent; in 2006 betrof het 9, 15 en 7 procent en in 2005 betrof het 9, 19 en 7 procent, zie W. Dinsbach, M. Coenders, & I. Boog. *Kerncijfers 2008. Landelijk overzicht van discriminatieklachten geregistreerd bij antidiscriminatiebureaus en meldpunten in Nederland*, Rotterdam: Art.1 2009.
- 559 M. Davidović & P.R. Rodrigues, 'Opsporing en vervolging in 2007', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden 2008, p. 221.
- 560 Zo ook de aanbevelingen van de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Thomas Hammarberg.
- 561 *OM Jaarbericht 2008*, p.7.



# Bijlage A

## A1 DISCRIMINATIEARTIKELN IN DE ALGEMENE WET GELIJKE BEHANDELING

Deze bijlage bevat de volledige wetstekst van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB).

### HOOFDSTUK 1. GELIJKE BEHANDELING VAN PERSONEN ONGEACHT HUN GODSDIENST, LEVENSOVERTUIGING, POLITIEKE GEZINDHEID, RAS, GESLACHT, NATIONALITEIT, HETERO- OF HOMOSEKSUELE GERICHTHEID OF BURGERLIJKE STAAT

#### § 1. ALGEMENE BEPALINGEN

##### *Artikel 1*

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
  - a. onderscheid: direct en indirect onderscheid, alsmede de opdracht daartoe;
  - b. direct onderscheid: onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat;
  - c. indirect onderscheid: onderscheid op grond van andere hoedanigheden of gedragingen dan die bedoeld in onderdeel b, dat direct onderscheid tot gevolg heeft.
2. Onder direct onderscheid op grond van geslacht wordt mede verstaan onderscheid op grond van zwangerschap, bevalling en moederschap.

##### *Artikel 1a*

1. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid houdt mede in een verbod van intimidatie en een verbod van seksuele intimidatie.
2. Onder intimidatie als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan: gedrag dat met de hoedanigheden of gedragingen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, verband houdt en dat tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en dat een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd.
3. Onder seksuele intimidatie als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan: enige vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd.
4. Op het in deze wet neergelegde verbod van intimidatie en van seksuele intimidatie zijn niet van toepassing de artikelen 2, 5, tweede tot en met zesde lid, 6a, tweede lid, en 7, tweede en derde lid.



## § 2. ALGEMENE UITZONDERINGEN

### Artikel 2

1. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid geldt niet ten aanzien van indirect onderscheid indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.
2. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid op grond van geslacht geldt niet:
  - a. in gevallen waarin het geslacht bepalend is en
  - b. in gevallen waarin het de bescherming van de vrouw betreft, met name in verband met zwangerschap en moederschap.
3. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid geldt niet, indien het onderscheid een specifieke maatregel betreft die tot doel heeft vrouwen of personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de gronden ras of geslacht op te heffen of te verminderen en het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot dat doel.
4. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid op grond van ras geldt niet:
  - a. in gevallen waarin uiterlijke kenmerken die samenhangen met het ras van een persoon bepalend zijn, mits het doel legitiem en het vereiste evenredig aan dat doel is;
  - b. indien het onderscheid betrekking heeft op uiterlijke kenmerken die samenhangen met het ras van een persoon en vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgeoefend, een wezenlijk en bepalend beroepsvereiste vormt, mits het doel legitiem is en het vereiste evenredig aan dat doel is.
5. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid op grond van nationaliteit geldt niet:
  - a. indien het onderscheid is gebaseerd op algemeen verbindende voorschriften of geschreven of ongeschreven regels van internationaal recht en
  - b. in gevallen waarin de nationaliteit bepalend is.
6. Bij algemene maatregel van bestuur worden de in het tweede, vierde en vijfde lid, onderdeel b, bedoelde gevallen nader omschreven.

### Artikel 3

Deze wet is niet van toepassing op:

- a. rechtsverhoudingen binnen kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, alsmede binnen andere genootschappen op geestelijke grondslag;
- b. het geestelijk ambt.



**Artikel 4**

Deze wet laat onverlet:

- a. de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
- b. de artikelen 646, 647, 667 en 670 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

**§ 3. BEPALINGEN OP HET TERREIN VAN DE ARBEID EN HET VRIJE BEROEP****Artikel 5**

1. Onderscheid is verboden bij:
  - a. de aanbidding van een betrekking en de behandeling bij de vervulling van een openstaande betrekking;
  - b. arbeidsbemiddeling;
  - c. het aangaan en het beëindigen van een arbeidsverhouding;
  - d. het aanstellen tot ambtenaar en het beëindigen van het dienstverband van een ambtenaar;
  - e. arbeidsvoorwaarden;
  - f. het laten volgen van onderwijs, scholing en vorming tijdens of voorafgaand aan een arbeidsverhouding;
  - g. bevordering;
  - h. arbeidsomstandigheden.
2. Het eerste lid laat onverlet:
  - a. de vrijheid van een instelling op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag om eisen te stellen, die gelet op het doel van de instelling, nodig zijn voor de vervulling van een functie, waarbij deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat;
  - b. de vrijheid van een instelling op politieke grondslag om eisen te stellen, die gelet op het doel van de instelling, nodig zijn voor de vervulling van een functie, waarbij deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat en
  - c. de vrijheid van een instelling van bijzonder onderwijs om eisen te stellen over de vervulling van een functie, die, gelet op het doel van de instelling, nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag, waarbij deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.



3. Het eerste lid is niet van toepassing op eisen, die, gelet op het privé-karakter van de werkverhouding in redelijkheid aan een werkverhouding kunnen worden gesteld.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op eisen met betrekking tot de politieke gezindheid die in redelijkheid kunnen worden gesteld in verband met de vervulling van functies in bestuursorganen en adviesorganen.
5. Het eerste lid is niet van toepassing op eisen met betrekking tot de politieke gezindheid die in redelijkheid kunnen worden gesteld in verband met de vervulling van vertrouwensfuncties.
6. Het eerste lid, onderdeel e, is niet van toepassing op onderscheid op grond van burgerlijke staat met betrekking tot nabestaandenpensioen-voorzieningen en met betrekking tot afspraken op pensioen die vóór de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van de wet van 21 december 2000, houdende wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet en enige andere wetten in verband met het recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Stb. 625), zijn opgebouwd.

#### **Artikel 6**

Onderscheid is verboden met betrekking tot de voorwaarden voor en de toegang tot het vrije beroep en de mogelijkheden tot uitoefening van en ontplooiing binnen het vrije beroep.

#### **Artikel 6a**

1. Onderscheid is verboden bij het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie of een vereniging van beroepsgenoten, alsmede bij de voordelen die uit dat lidmaatschap of uit die betrokkenheid voortvloeien.
2. Het eerste lid laat onverlet:
  - a. de vrijheid van een op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag gebaseerde organisatie of vereniging om eisen te stellen, die gelet op haar doel, nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag, waarbij deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat en
  - b. de vrijheid van een op politieke grondslag gebaseerde organisatie of vereniging om eisen te stellen, die gelet op haar doel, nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag, waarbij deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat.

#### § 4. OVERIGE BEPALINGEN OP SOCIAAL-ECONOMISCH TERREIN

##### Artikel 7

1. Onderscheid is verboden bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, alsmede bij het geven van loopbaanoriëntatie en advies of voorlichting over school- of beroepskeuze, indien dit geschiedt:
  - a. in de uitoefening van een beroep of bedrijf;
  - b. door de openbare dienst;
  - c. door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting, welzijn, gezondheidszorg, cultuur of onderwijs of
  - d. door natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, voor zover het aanbod in het openbaar geschiedt.
2. Het eerste lid, onderdeel c, laat onverlet de vrijheid van een instelling van bijzonder onderwijs om bij de toelating en ten aanzien van de deelname aan het onderwijs eisen te stellen, die gelet op het doel van de instelling nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag, waarbij deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Onderscheid op grond van geslacht is alleen toegestaan, indien de eigen aard van de instelling dit eist en voor leerlingen van beide geslachten gelijkwaardige voorzieningen aanwezig zijn.
3. Het eerste lid, onderdelen a en d, is niet van toepassing op eisen die gelet op het privé-karakter van de omstandigheden waarop de rechtsverhouding ziet in redelijkheid kunnen worden gesteld.

##### Artikel 7a

1. Onverminderd artikel 7 is onderscheid op grond van ras verboden bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de begrippen sociale bescherming, sociale zekerheid en sociale voordelen, bedoeld in het eerste lid, worden omschreven. De voordracht voor een krachtens de eerste volzin vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.



## § 5. BESCHERMING EN HANDHAVING

### *Artikel 8*

1. Beëindiging van de arbeidsverhouding door de werkgever in strijd met artikel 5, wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op artikel 5 of terzake bijstand heeft verleend, is vernietigbaar.
2. Onverminderd hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht, vervalt twee maanden na de beëindiging van de arbeidsverhouding de bevoegdheid van de werknemer een beroep te doen op de vernietigingsgrond, bedoeld in het eerste lid. Het beroep op de vernietigingsgrond geschiedt door kennisgeving aan de werkgever. Artikel 55 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.
3. Een rechtsvordering in verband met de vernietiging verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop de arbeidsverhouding is geëindigd.
4. De beëindiging, bedoeld in het eerste lid, maakt de werkgever niet schadeplichtig.

### *Artikel 8a*

1. Het is verboden personen te benadelen wegens het feit dat zij in of buiten rechte een beroep hebben gedaan op deze wet of ter zake bijstand hebben verleend.
2. Het feit dat een persoon het in artikel 1a, tweede en derde lid, bedoelde gedrag afwijst of lijdzaam ondergaat, mag niet ten grondslag liggen aan een beslissing die die persoon treft.

### *Artikel 9*

Bedingen in strijd met deze wet zijn nietig.

### *Artikel 10*

1. Indien degene die meent dat in zijn nadeel een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met deze wet is gehandeld.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op vorderingen als bedoeld in artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en op beroepen ingesteld in bestuursrechtelijke procedures door belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

## HOOFDSTUK 2. DE COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING

### *Artikel 11*

1. Er is een Commissie gelijke behandeling, hierna te noemen: de Commissie.
2. De Commissie kan uit haar midden kamers vormen voor het vervullen van haar taak.

### *Artikel 12*

1. De Commissie kan op schriftelijk verzoek onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, en haar oordeel daaromtrent kenbaar maken. Voorts kan de Commissie uit eigen beweging onderzoeken of zodanig onderscheid stelselmatig wordt gemaakt en haar oordeel daarover kenbaar maken.
2. Een schriftelijk verzoek als bedoeld in het eerste lid, kan worden ingediend door:
  - a. degene die meent dat te zijnen nadele een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
  - b. de natuurlijke persoon, de rechtspersoon of het bevoegd gezag, die wensen te weten of zij een onderscheid maken als bedoeld in deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
  - c. degene die belast is met de beslissing over een geschil met betrekking tot onderscheid als bedoeld in deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
  - d. een ondernemingsraad, die meent dat in de onderneming waarvoor deze is ingesteld, onderscheidenlijk een met die ondernemingsraad vergelijkbaar medezeggenschapsorgaan, dat meent dat in het organisatorisch samenwerkingsverband waarvoor het is ingesteld, onderscheid wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
  - e. een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting, die in overeenstemming met haar statuten de belangen behartigt van diegenen in wier bescherming deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek beoogt te voorzien.



3. In het geval een schriftelijk verzoek als bedoeld in het tweede lid, onderdelen d en e, personen noemt ten nadele van wie zou zijn gehandeld, dan wel indien een onderzoek ingesteld uit eigen beweging, betrekking heeft op zodanige personen, stelt de Commissie deze personen op de hoogte van het voornemen tot onderzoek. De Commissie is niet bevoegd in het onderzoek en de beoordeling personen als bedoeld in de eerste volzin te betrekken die schriftelijk hebben verklaard daartegen bedenkingen te hebben.

### **Artikel 13**

1. De Commissie stelt een onderzoek in en brengt haar oordeel schriftelijk en met redenen omkleed ter kennis van de verzoeker, van degene die het onderscheid zou maken, alsmede, in voorkomend geval, van degene, jegens wie het onderscheid zou worden gemaakt.
2. De Commissie kan bij het ter kennis brengen van haar oordeel aan degene die het onderscheid zou maken, aanbevelingen doen.
3. De Commissie kan haar oordeel ter kennis brengen van Onze Ministers wie het aangaat, van naar haar mening in aanmerking komende organisaties van werkgevers, van werknemers, uit het beroepsleven of van overheidspersoneel, van eindgebruikers van goederen of diensten en van betrokken overlegorganen.

### **Artikel 14**

1. De Commissie stelt geen onderzoek in, indien:
  - a. het in artikel 12, tweede lid, bedoelde verzoek kennelijk ongegrond is;
  - b. het belang van de verzoeker of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is;
  - c. sinds het in artikel 12 bedoelde onderscheid een zodanige termijn is verstreken dat in redelijkheid geen onderzoek meer kan plaatsvinden.
2. Indien zich gevallen als bedoeld in het eerste lid voordoen, doet de Commissie daarover aan verzoeker schriftelijk en met redenen omkleed mededeling.

### **Artikel 15**

1. De Commissie kan in rechte vorderen dat een gedraging die in strijd is met deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek onrechtmatig wordt verklaard, dat deze wordt verboden of dat een bevel wordt gegeven om de gevolgen van die gedraging ongedaan te maken.
2. Een gedraging kan niet ten grondslag worden gelegd aan een vordering als bedoeld in het eerste lid, voor zover degene die door deze gedraging wordt getroffen, daartegen bedenkingen heeft.

### Artikel 16

1. De Commissie bestaat uit negen leden, onder wie een voorzitter en twee ondervoorzitters. Voorts kunnen plaatsvervangende leden worden benoemd.
2. De voorzitter en de ondervoorzitters moeten voldoen aan de bij of krachtens artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren gestelde vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar.
3. De benoeming van de leden en de plaatsvervangende leden geschiedt door Onze Minister van Justitie, in overeenstemming met Onze Ministers van Binnenlandse Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs en Wetenschappen en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
4. De artikelen 46c, 46d, tweede lid, 46f, 46g, 46i, met uitzondering van het eerste lid, onderdeel c, 46j, 46l, eerste lid, met uitzondering van onderdeel c, en derde lid, 46m, 46n, 46o en 46p van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
  - a. de disciplinaire maatregel, bedoeld in artikel 46c, eerste lid, ten aanzien van de leden van de Commissie door de voorzitter van het College wordt opgelegd;
  - b. het in artikel 46c, eerste lid, onderdeel b, genoemde verbod zich in een onderhoud of een gesprek in te laten met partijen of haar advocaten, procureurs of gemachtigden of een bijzondere inlichting of schriftelijk stuk van hen aan te nemen niet op de leden van de Commissie van toepassing is.
5. De benoeming van de leden en van de plaatsvervangende leden geschiedt voor een tijdvak van ten hoogste zes jaar. Herbenoeming is terstond mogelijk. Op eigen verzoek worden zij door de Minister van Justitie ontslagen.

### Artikel 17

1. Aan de Commissie staat ter ondersteuning van haar taak een bureau ten dienste.
2. Onze Minister van Justitie benoemt, bevordert, schorst en ontslaat, op voordracht van de Commissie, de personen die tot het bureau behoren. Onze Minister van Justitie bepaalt in welke gevallen zij worden benoemd, bevordert, geschorst en ontslagen.



### **Artikel 18**

1. De Commissie kan zich bij de uitoefening van haar taak doen bijstaan door daartoe door Onze Minister wie het aangaat aangewezen ambtenaren.
2. De Commissie kan zich bij de uitoefening van haar taak doen bijstaan door een of meer personen ten einde haar de inlichtingen te verschaffen die voor de vervulling van de taak van de Commissie nodig zijn.

### **Artikel 19**

1. De Commissie en de in artikel 17 bedoelde personen die door de Commissie daartoe zijn aangewezen, kunnen alle inlichtingen en bescheiden vorderen die voor de vervulling van de taak van de Commissie redelijkerwijze nodig zijn.
2. Een ieder is verplicht, behoudens verschoning wegens ambts- of beroepsgeheim, de ingevolge het eerste lid gevorderde inlichtingen en bescheiden volledig en naar waarheid te verstrekken, een en ander op de wijze en binnen de termijn door of namens de Commissie vast te stellen. Deze verplichting geldt niet, indien een persoon daardoor of zichzelf of een van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn in de tweede of de derde graad of zijn echtgenoot of eerdere echtgenoot dan wel geregistreeerde partner of eerdere geregistreeerde partner aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling ter zake van een misdrijf zou blootstellen.

### **Artikel 20**

1. De Commissie brengt jaarlijks verslag uit van haar werkzaamheden en maakt dit verslag openbaar. Zij zendt dit verslag in ieder geval aan Onze Ministers wie het aangaat en aan de adviesorganen die het aangaat.
2. De Commissie stelt, te rekenen vanaf het tijdstip waarop deze wet in werking is getreden, telkens na verloop van vijf jaar een rapport op van haar bevindingen ten aanzien van de werking in de praktijk van deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Zij zendt dit rapport aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken.

### **Artikel 21**

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de werkwijze van de Commissie, waaronder in ieder geval regels betreffende:
  - a. de wijze van behandeling;
  - b. hoor en wederhoor;
  - c. de openbaarheid van zittingen;
  - d. de openbaarmaking van haar oordeel, bedoeld in artikel 13, derde lid.



2. De leden van de Commissie genieten een bezoldiging voor hun werkzaamheden. Over hun rechtspositie worden nadere regels gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op aanstelling en loopbaanvorming, bezoldiging, toelagen, toeslagen, vergoedingen, rechten en plichten bij reorganisaties, disciplinaire straffen, schorsing en ontslag.
3. De plaatsvervangende leden genieten een zittingsgeld voor hun werkzaamheden, alsmede een vergoeding van reis- en verblijfkosten.

### HOOFDSTUK 3. SLOTBEPALINGEN

*Artikel 22* [Vervallen per 01-09-1994]

*Artikel 23* [Vervallen per 01-09-1994]

*Artikel 24* [Vervallen per 01-01-2005]

*Artikel 25* [Vervallen per 01-04-1997]

*Artikel 26* [Vervallen per 01-01-2005]

*Artikel 27* [Vervallen per 01-01-2005]

*Artikel 28* [Vervallen per 01-01-2005]

*Artikel 29* [Vervallen per 01-01-2005]

*Artikel 30* [Vervallen per 05-05-1995]

*Artikel 31* [Vervallen per 01-01-2005]

*Artikel 32* [Vervallen per 01-01-2005]

*Artikel 33*

Onze Minister van Binnenlandse Zaken zendt in overeenstemming met Onze Ministers van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs en Wetenschappen en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur zo spoedig mogelijk na de ontvangst van het in artikel 20, tweede lid, bedoelde rapport, aan de Staten-Generaal een verslag over de werking in de praktijk van deze wet, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

### *Artikel 34*

Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de zesde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Bij koninklijk besluit kan een eerder tijdstip van inwerkingtreding worden vastgesteld.

### *Artikel 35*

Deze wet wordt aangehaald als: Algemene wet gelijke behandeling.

## **A2 DISCRIMINATIEARTIKELN IN HET WETBOEK VAN STRAFRECHT**

Deze bijlage bevat de relevante wetgeving met betrekking tot discriminatie afkomstig uit het Wetboek van Strafrecht. Het gaat hierbij om de artikelen 90quater, 137c, 137d, 137e, 137f, 137g en 429quater.

### *Artikel 90quater*

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

### *Artikel 137c*

1. Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitslaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

**Artikel 137d**

1. Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

**Artikel 137e**

1. Hij die, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving:
  - 1) een uitlating openbaar maakt die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap beledigend is, of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap;
  - 2) een voorwerp waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitlating is vevat, aan iemand, anders dan op diens verzoek, doet toekomen, dan wel verspreidt of ter openbaarmaking van die uitlating of verspreiding in voorraad heeft; wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.
3. Indien de schuldige een van de strafbare feiten, omschreven in dit artikel, in zijn beroep begaat en er, tijdens het plegen van het feit, nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

**Artikel 137f**

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

### *Artikel 137g*

1. Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie opgelegd.

### *Artikel 429quater*

1. Hij die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen discrimineert wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij wiens handelen of nalaten in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf zonder redelijke grond, ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat ten aanzien van personen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.

# Bijlage B

## ANTIDISCRIMINATIEWETGEVING EN DE AANPAK VAN DISCRIMINATIE OP INTERNET

Deze bijlage bevat een nadere toelichting van relevante wet- en regelgeving en de specifieke complicaties die spelen bij de aanpak van discriminatie op internet.

### 1 OPENBAARHEID

Voor de bestrijding van discriminatie op internet zijn met name drie artikelen in het Wetboek van Strafrecht van belang: artikel 137c, -d en -e<sup>562</sup>. In deze artikelen is opgenomen dat discriminerende uitingen alleen strafbaar zijn indien ze in het openbaar zijn gedaan. 'Openbaar' wil zeggen dat een uiting toegankelijk is voor een groot en onbepaald aantal personen. Er is geen sprake van openbaarheid als alleen een beperkte en duidelijk gedefinieerde groep personen van een uiting kennis kan nemen.<sup>563</sup> E-mail- en chatgesprekken tussen twee personen kunnen niet als openbaar worden aangemerkt. Sommige webfora of websites zijn slechts voor een beperkte groep toegankelijk (en dus niet openbaar), bijvoorbeeld door afscherming met een wachtwoord en/of door toelatingsprocedures. Of een website of forum als openbaar kan worden beschouwd hangt dan af van het aantal mensen dat er toegang toe heeft en het gemak waarmee nieuwe gebruikers zich kunnen registreren.

### 2 ANONIMITEIT

Iemand die discriminerende uitingen op internet plaatst kan daarvoor vervolgd worden. In de praktijk is het echter moeilijk de identiteit te achterhalen van mensen die anoniem of onder een pseudoniem discriminerende uitlatingen doen. Om erachter te komen wie een bepaalde uiting anoniem online heeft geplaatst, is het internetadres van de computer die is gebruikt voor het plaatsen van de uiting (IP-adres) een beginpunt. Dat adres kan namelijk altijd achterhaald worden. Het IP-adres van een computer leidt naar de internetprovider die deze computer toegang tot internet verschaft.

Opsporingsambtenaren zijn bevoegd om bij deze provider de NAW-gegevens van de gezochte persoon te vorderen.<sup>564</sup> Deze methode werkt echter niet wanneer gebruik is gemaakt van een openbare computer, van andermans onbeveiligde draadloze internetverbinding of van een zogenaamde *anonymizer*. Het is onbekend hoe vaak iemand op deze wijze ontkomt aan vervolging door het Openbaar Ministerie (OM) vanwege discriminatie op internet.<sup>565</sup>

Een ander probleem doet zich voor wanneer IP-gegevens wel opgeslagen worden, maar dit in het buitenland gebeurt, bijvoorbeeld bij het gebruik van Hotmail (zie § 4 over de specifieke problemen die het internationale karakter van internet met zich meebrengt bij de bestrijding van online discriminatie).



Providers zijn niet verplicht om persoonsgegevens van hun klanten door te geven aan particulieren of belangenorganisaties en zullen dat ook niet snel doen omdat ze de privacy van hun klanten dienen te bewaken. Dat maakt het moeilijk om iemand die anoniem een discriminerende uiting op internet heeft geplaatst, aan de hand van het civiel recht aan te pakken.

Niet alleen degene die een discriminerende uiting heeft geplaatst kan daarvoor aansprakelijk worden gehouden, maar ook de beheerder van een website met *user-generated content* waarop een dergelijke uiting is gedaan (zie § 3.2). De identiteit van de beheerder van een website is echter ook niet altijd traceerbaar. Websiteadressen (domeinnamen) en hun eigenaar of beheerder staan geregistreerd bij een officiële instantie. Deze gegevens zijn deels openbaar en kunnen door iedereen opgevraagd worden.<sup>566</sup>

Het probleem is dat registratiegegevens vrij eenvoudig vervalst of verborgen gehouden kunnen worden.<sup>567</sup> Er zijn verschillende tactieken die een beheerder van een website kan aanwenden om onbekend te blijven.<sup>568</sup> Zo kunnen beheerders van websites met omstreden inhoud uitwijken naar een provider in bijvoorbeeld de Verenigde Staten (VS), waar de wetgeving met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting veel soepeler is.<sup>569</sup> Die websites vallen echter, indien ze op Nederland gericht zijn, nog steeds onder de Nederlandse wet (zie § 4).

### 3 AANSPRAKELIJKHEID

Bij discriminerende uitlatingen op internet is de vraag wie ervoor aansprakelijk kan worden gesteld. Vervolgning richt zich in eerste instantie op de eigenlijke dader: degene die de uiting heeft geplaatst. De identiteit van deze persoon kan echter niet altijd achterhaald worden (zie § 2). Ook andere betrokken partijen kunnen dan verantwoordelijk worden gehouden voor discriminerende uitingen op internet, namelijk de Internet Service Provider (provider) en de beheerder van een website met *user-generated content*.

#### 3.1 DE INTERNET SERVICE PROVIDER

Onder bepaalde omstandigheden kan een provider aansprakelijk worden gesteld voor de verspreiding van discriminerende informatie.<sup>570</sup> Dat is vastgelegd in de Europese richtlijn inzake elektronische handel, op basis waarvan in Nederland een artikel aan het Burgerlijk Wetboek is toegevoegd.<sup>571</sup> Volgens dit artikel kan een provider alleen aansprakelijk zijn voor onrechtmatige (bijvoorbeeld discriminerende) content die door hem gehost (opgeslagen) wordt, als hij weet van het bestaan ervan, maar deze informatie niet onmiddellijk verwijdert of ontoegankelijk maakt. Het gaat hierbij niet alleen om providers die websites opslaan om deze op internet toegankelijk te maken (webhosting), maar ook om de beheerders van websites met zogenaamde *user-generated content* zoals YouTube, Hyves, Wikipedia, web-log.nl en webfora, waar gebruikers informatie plaatsen op de website van de dienst aanbieder. Een provider die zijn klanten uitsluitend toegang tot internet biedt is niet aansprakelijk voor doorgegeven informatie, zolang hij geen wijzigingen in die informatie aanbrengt of selectief informatie doorgeeft.

Ook in het strafrecht is vastgelegd wanneer een provider aansprakelijk kan zijn voor het doorgeven of publiceren van informatie.<sup>572</sup> Een provider is niet aansprakelijk voor informatie, indien hij die op verzoek van de officier van justitie ontoegankelijk maakt. Voorwaarde is dat de provider geen enkele bemoeienis met de inhoud van de informatie heeft. Dat betekent dat de provider bijvoorbeeld opgehaalde webpagina's en verzonden e-mails uitsluitend doorgeeft, zonder hierin wijzigingen aan te brengen of selecties te maken. Bij traditionele hostingproviders (die andermans websites online plaatsen) is dat meestal niet het geval, maar dat ligt anders voor de aanbieders van *user-generated content*.<sup>573</sup>

Nederlandse providers vermelden doorgaans in hun algemene voorwaarden dat er geen discriminerend materiaal geplaatst mag worden door hun klanten.

### 3.2 DE BEHEERDER

Uit de cijfers van het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) blijkt dat veel gemelde discriminerende uitingen aangetroffen worden op websites met *user-generated content*. De beheerder van een dergelijke website kan aansprakelijk gesteld worden voor discriminerende uitingen op zijn website, ook als die uitingen niet door hemzelf, maar door bezoekers zijn geplaatst. Voor de beheerder van een website zijn dezelfde wetsartikelen van toepassing als voor een provider (zie § 3.1). In tegenstelling tot traditionele hostingproviders, heeft een beheerder doorgaans wel in meer of mindere mate bemoeienis met de inhoud van door anderen geplaatste informatie, bijvoorbeeld in de vorm van eindredactie of moderatie (het verwijderen of niet plaatsen van bepaalde opmerkingen op basis van huisregels).<sup>574</sup> Dat betekent dat beheerders zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld als gebruikers discriminerende informatie op hun forum plaatsen.

In 2008 heeft de rechtbank in Zutphen de beheerder van een website veroordeeld voor discriminerende uitingen op zijn website. De meeste van deze uitingen, met name gericht tegen moslims, waren door bezoekers van de website als commentaar bij teksten van de beheerder geplaatst. De rechter was van mening dat de beheerder de plicht had om zijn website actief 'schoon' te houden, ook al was deze niet op de hoogte van geplaatste discriminatoire uitingen. De beheerder werd veroordeeld tot een boete.<sup>575</sup>

In februari 2009 heeft de rechtbank in Rotterdam twee bestuursleden van de, in 2007 opgeheven, extreem-rechtse partij Nationale Alliantie veroordeeld tot werkstraffen en een voorwaardelijke gevangenisstraf. Zij worden verantwoordelijk gehouden voor antisemitische en tegen moslims gerichte uitspraken die door bezoekers werden gedaan op het webforum van de Nationale Alliantie. Een derde bestuurslid kwam later voor en werd vrijgesproken, omdat de rechtbank niet overtuigd was dat hij enige praktische invulling gaf aan zijn bestuurslidmaatschap.<sup>576</sup> In oktober 2009 echter, werd een moderator van het webforum van de rechts-extremistische organisatie Stormfront vrijgesproken omdat hij volgens de rechter niet verantwoordelijk gesteld kon worden voor het openbaar maken van de discriminerende teksten die door anderen op het bewuste webforum waren geplaatst.<sup>577</sup>

De beheerder van een website met *user-generated content* kan actief modereren, dat wil zeggen, uit eigen beweging onrechtmatige of strafbare discriminerende uitingen van anderen verwijderen of niet plaatsen.

#### 4 INTERNATIONAAL KARAKTER

Alles wat online staat is in principe vanaf elke op internet aangesloten computer ter wereld toegankelijk.<sup>578</sup> Deze grensoverschrijdende aard van internet brengt specifieke complicaties met zich mee in de bestrijding van online discriminatie. Wil je een uiting op internet aanpakken die in strijd is met de Nederlandse wet, dan is de vraag welk recht van toepassing is en welke rechter bevoegd is: die van het land van oorsprong, waar de uiting online is gezet, of die van het bestemmingsland, waar de uiting gelezen, bekeken en/of beluisterd wordt.

De Nederlandse strafwet stelt dat websites die op Nederland gericht zijn onder het Nederlandse recht vallen. Dat geldt ook voor websites die in het buitenland gehost worden. Het is echter niet verplicht voor buitenlandse providers om in geval van strafbare content registratiegegevens van beheerders aan de Nederlandse politie en justitie te verstrekken, zoals dat wel voor Nederlandse providers geldt. In de VS bijvoorbeeld zullen de opsporingsinstanties bij uitingen die daar niet strafbaar zijn, niet snel hulp bieden om de identiteit van een beheerder te achterhalen. Zo werd recent de opsporing van een nazistische webwinkel uit Groningen gestopt, omdat deze bij een Amerikaanse provider geregistreerd stond en geen gehoor werd gegeven aan een rechtshulpverzoek van het OM aan de VS om de gegevens van de websitebeheerder boven water te krijgen.<sup>579</sup>

Over het algemeen werken Amerikaanse providers wel mee aan het, op verzoek van het MDI, verwijderen of ontoegankelijk maken van discriminerende content, omdat dat aansluit bij hun *Terms of Services* (algemene voorwaarden).<sup>580</sup>

#### 5 INTERNATIONALE AANPAK

Vanwege het internationale karakter van internet (zie § 4) is het onontbeerlijk dat er internationale samenwerking plaatsvindt bij de bestrijding van criminaliteit op internet. Hiertoe is in 2001 het zogenoemde Cybercrime Verdrag<sup>581</sup> door de Raad van Europa aangenomen<sup>582</sup>. Het verdrag is op 1 juli 2004 in werking getreden. Naast een groot aantal van de Europese landen die zijn aangesloten bij de Raad van Europa, hebben Canada, Japan, Zuid-Afrika en de VS het Cybercrime Verdrag ondertekend.

Met dit verdrag hebben deze landen afgesproken dat een aantal vormen van criminaliteit op computer- en elektronische netwerken, waaronder internet, strafbaar zijn (zoals hacking of illegaal afluisteren). Daarnaast bevat het verdrag afspraken over bevoegdheden voor opsporing van deze vormen van criminaliteit en over het onderling verlenen van rechtshulp tussen de deelnemende landen.<sup>583</sup>



In het oorspronkelijke Cybercrime Verdrag zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot racisme op internet, omdat dat niet te rijmen zou zijn met de vrijheid van meningsuiting zoals deze in de VS geldt (*First Amendment*). Daarom heeft een groot deel van de overige landen een afzonderlijk Additioneel Protocol<sup>564</sup> ondertekend, dat op moment van schrijven bij de Eerste Kamer ligt ter ratificatie.<sup>565</sup> Hierin zijn de afspraken van het Cybercrime Verdrag ook van toepassing verklaard op racisme en xenofobie, waardoor de mogelijkheden voor internationale samenwerking bij de bestrijding van online discriminatie op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afkomst zijn verbeterd.

Op 28 november 2008 nam de Raad van de Europese Unie het kaderbesluit aan over de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. Doel hiervan was om racisme en vreemdelingenhaat in alle lidstaten van de Europese Unie strafbaar te stellen en om internationale justitiële samenwerking te verbeteren. Op 28 november 2010 moeten alle lidstaten het kaderbesluit hebben geïmplementeerd.

Artikel 9 van het kaderbesluit heeft betrekking op het vestigen van rechtsmacht door de lidstaten. Daarbij wordt benoemd dat lidstaten ervoor zorg moeten dragen dat ook racistische uitingen die met behulp van een informatiesysteem worden gedaan binnen de rechtsmacht van de lidstaat vallen. De rechtsmacht moet gelden zowel wanneer de dader zich fysiek op het grondgebied van de lidstaat bevindt, ongeacht of de uitingen van deze persoon binnen dit grondgebied worden aangeboden, als wanneer uitingen op het grondgebied van de lidstaat worden aangeboden, ongeacht of de dader deze uiting doet terwijl hij zich op het grondgebied van de lidstaat bevindt.<sup>566</sup>

562 Art. 137c Sr: het beledigend uitlaten over een groep mensen op grond van hun ras; art. 137d Sr: het aanzetten tot haat tegen of discriminatie van of gewelddadig optreden tegen mensen vanwege hun ras; art. 137e Sr: het openbaar maken van uitlatingen waarvan men weet of kan vermoeden dat ze voor een groep mensen vanwege hun ras beledigend zijn, dan wel aanzetten tot haat of discriminatie. Zie ook Bijlage A2.

563 A.L.J. Janssens & A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Deventer: Kluwer 2008.

564 Op basis van art. 126na van het Wetboek van Strafvordering.

565 M. van der Linden-Smith, 'Discriminatie op internet: wat doen we eraan?', in: *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2007*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

566 Voor .nl-domeinnamen is dit bijvoorbeeld Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN). Zie [www.sidn.nl](http://www.sidn.nl).

567 Uit een inventarisatie van extreem-rechtse websites door het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) bleek dat bij 92 procent van de onderzochte websites sprake was van vervalste of onbekende registratiegegevens. Zie J. van der Krogt, *Rechtsextremisme op het internet*, Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) 2009.

568 Van der Krogt 2009.

569 Dit is vastgelegd in het zogenaamde *First Amendment*, geraadpleegd op 1 september 2009 via [www.usconstitution.net](http://www.usconstitution.net).

570 A. Engelfriet, 'Ius mentis: law and technology explained', geraadpleegd op 26 augustus 2009 via [www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers](http://www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers) en [www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers-strafrecht](http://www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers-strafrecht).

571 Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 8 juni 2000, PbEG 2000 L178. Op basis van deze richtlijn is in Nederland art. 6:196c van het Burgerlijk Wetboek ingevoerd.

572 Art. 54a Sr, [wetboek.net](http://wetboek.net), geraadpleegd op 26 augustus via [wetboek.net](http://wetboek.net).

- 573 A. Engelfriet. 'Ius mentis: law and technology explained', geraadpleegd op 26 augustus 2009 via [www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers](http://www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers) en [www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers-strafrecht](http://www.iusmentis.com/aansprakelijkheid/providers-strafrecht).
- 574 Idem.
- 575 *MDI Jaarverslag 2008*, Amsterdam: Meldpunt Discriminatie Internet (MDI) 2009.
- 576 *LJN B11785; LJN BH1711; LJN BJ8077*.
- 577 *LJN BK1571*.
- 578 Uitzonderingen hierop zijn door een beheerder versleutelde of anderszins ontoegankelijk gemaakt informatie, of informatie die geblokkeerd wordt (bijvoorbeeld met een filter) op de bewuste computer of bij de provider die de computer op internet aansluit.
- 579 'Eigenaar racistische site blijkt onvindbaar', *NRC Handelsblad* 26 augustus 2009. Geraadpleegd op 19 oktober 2009 via [www.nrc.nl/binnenland](http://www.nrc.nl/binnenland).
- 580 Van der Linden-Smith 2008.
- 581 Convention on Cybercrime, Budapest, 23.XI.2001, geraadpleegd op 13 september 2009 via [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).
- 582 Boedapest 23 november 2001; Tractatenblad 2002, 18. Het verdrag is door Nederland op 27 november 2001 ondertekend.
- 583 H.W.K. Kaspersen, 'Bestrijding van cybercrime en de noodzaak van internationale regelingen', *Justitiële verkenningen* 2004-8.
- 584 Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, Comité van Ministers van de Raad van Europa, 7 november 2002, geraadpleegd op 13 september 2009 via [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).
- 585 Voor een actueel overzicht van ratificaties door betrokken landen zie [conventions.coe.int](http://conventions.coe.int).
- 586 Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van de Europese Unie.

# Bijlage C

## **METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING ONDERZOEK NAAR DISCRIMINATIE- ERVARINGEN EN MELDGEDRAG**

Methodologische verantwoording van de opzet en de uitvoering van Discriminatie-ervaringen 2009, een onderzoek naar ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en huidskleur (Hoofdstuk 2 van deze monitor)

**MARCEL COENDERS (UNIVERSITEIT UTRECHT) EN IGOR BOOG (LANDELIJK EXPERTISECENTRUM VAN ART.1)**

Dit onderzoek beoogt meer inzicht te krijgen in de aard en de omvang van ervaringen met discriminatie wegens land van herkomst, geloof en/of huidskleur. Het onderzoek betreft verschillende migrantengroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en mensen uit Indonesië/voormalig Nederlands-Indië). Daarnaast zijn ook autochtone Nederlanders in het onderzoek betrokken.

Het gaat om een *mixed method*-onderzoek: een grootschalig landelijke survey, waarbij meer dan 1.500 respondenten werden ondervraagd, is gecombineerd met een kwalitatief onderzoek waarbij 128 respondenten in groepsinterviews en enkele individuele interviews vertelden over hoe zij discriminatie ervaren, hoe ze ermee omgaan en welke impact dat heeft op hun leven. Het veldwerk van het survey-onderzoek werd uitgevoerd door TNS NIPO en vond plaats in juni en juli 2009. Het veldwerk van het kwalitatieve onderzoek werd uitgevoerd door het landelijk expertisecentrum van Art.1 in samenwerking met studenten van de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Utrecht en vond plaats in de periode juli tot en met september 2009.

Dit onderzoek is een herhaling en uitbreiding van een eerder landelijk onderzoek dat vier jaar geleden, vlak voor de zomer van 2005, werd uitgevoerd onder dezelfde etnische groepen. In 2009 zijn niet dezelfde respondenten benaderd als in 2005. Het onderzoek in 2005 werd uitgevoerd in het kader van de eerste Monitor rassendiscriminatie. De opzet is ontwikkeld door Harry van den Berg, universitair hoofddocent aan de afdeling Methoden en Technieken van Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam, en Jeanine Evers, docent onderzoeksmethoden aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht.

Het onderzoek in 2009 is grotendeels volgens de opzet uit 2005 uitgevoerd. Waar onderdelen van de opzet anders zijn uitgevoerd, wordt dat hieronder in de verantwoording aangegeven. De belangrijkste aanvulling is dat er in het onderzoek in 2009 meer aandacht is besteed aan meldgedrag. Om die reden is het aantal respondenten in de diepte-interviews uitgebreid.



Tijdens het onderzoek in 2009 hebben we veel baat gehad bij de discussies met en het commentaar van andere onderzoekers en collega's. In dit verband moeten in elk geval genoemd worden: Harry van den Berg van de Vrije Universiteit Amsterdam, Jeanine Evers van de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht, Nanda Jansen van de Universiteit van Amsterdam, Kim Jurgens van de Universiteit Utrecht en Gregor Walz en Saskia van Bon van het landelijk expertisecentrum van Art.1. Tenslotte zijn we ook Peter Kanne en Noortje Antonis van TNS NIPO erkentelijk voor de goede samenwerking in de fase van de voorbereiding en uitvoering van het survey-onderzoek.

## C.1 DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

### C.1.1 ONDERZOEKSVRAGEN

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de omvang en de aard van ervaringen met rassendiscriminatie en de wijze waarop betrokkenen ermee omgaan. Het begrip 'discriminatie', zoals bedoeld in internationale verdragen en vastgelegd in nationale wetgeving verwijst naar ongelijke behandeling waardoor betrokkenen beperkt worden in de mogelijkheden om op dezelfde wijze als anderen gebruik te maken van fundamentele vrijheden en zich te ontplooiën. 'Rassendiscriminatie' wordt - in aansluiting op die internationale verdragen - ruim opgevat. Het gaat in dit onderzoek niet alleen om fysieke kenmerken zoals huidskleur, maar ook om land van herkomst en godsdienst.

Het onderzoek is vooral gericht op discriminatie-ervaringen van de volgende bevolkingsgroepen: Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen. Daarnaast zijn ook autochtone Nederlanders in het onderzoek betrokken. Uit cijfers van Art.1 blijkt immers dat ook autochtonen slachtoffer kunnen worden van racistische discriminatie. Tenslotte is ter vergelijking een groep allochtonen benaderd die - vergeleken met andere allochtone groepen - al veel langer deel uitmaakt van de Nederlandse samenleving: mensen afkomstig uit Indonesië/voormalig Nederlands-Indië.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- In hoeverre ervaren leden van diverse bevolkingsgroepen discriminerende bejegeningen/ behandelingen wegens land van herkomst, geloof of huidskleur?
- Op welke maatschappelijke terreinen ervaren ze dit soort discriminatie?
- Wat is de aard van die bejegeningen/behandelingen?
- Wat zijn de kenmerken van degenen, waardoor ze zich discriminerend bejegend/ behandeld voelen?
- Hoe gaan betrokkenen met dit soort ervaringen om? Maakt men gebruik van mogelijkheden om discriminatie te melden?
- Wat zijn de overwegingen om wel of geen melding te doen van een discriminatie-ervaring?
- Indien melding is gedaan, hoe wordt de behandeling van de melding ervaren?
- Welke betekenis hebben discriminatie-ervaringen in het leven van hen die dat overkomt?

## C.1.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

### C.1.2.1 *Combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek: mixed method*

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is ervoor gekozen om naast een survey ook een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Een survey biedt de mogelijkheid om de eerste vier onderzoeksvragen te beantwoorden. De vijfde en zesde onderzoeksvraag kunnen met behulp van survey-onderzoek alleen beantwoord worden voor zover het gaat om meldgedrag en een globaal inzicht in de redenen om discriminatie-ervaringen niet te melden. Om meer inzicht te krijgen in de manier waarop men omgaat met discriminatie en de betekenis die discriminatie-ervaringen in het persoonlijk leven hebben, is een kwalitatief onderzoek nodig waarbij met behulp van open interviews kan worden uitgediept (a) wat de kenmerken zijn van de incidenten die door betrokkenen ervaren worden als 'discriminatie', (b) wat de impact is van die incidenten op het leven van respondenten en (c) welke definitie(s) respondenten impliciet hanteren voor discriminatie: wat is het omslagpunt tussen iets wat als sociaal aanvaardbare interactie wordt opgevat (*grapje, way of speech, plagen*) en iets wat als discriminatie/racisme wordt opgevat.

Kort samengevat: de survey geeft een min of meer representatief maar globaal beeld van aard en omvang van discriminatie-ervaringen van verschillende bevolkingsgroepen. Het kwalitatieve onderzoek zorgt voor de inkleuring van dit globale beeld met meer contextuele informatie. Voor de validiteit van de survey-resultaten is dit van belang.

Bij publieke opinie-onderzoek is een *mixed method*-strategie in het algemeen aan te bevelen<sup>587</sup>, maar gelet op het algemene doel van dit onderzoek en de hiervoor genoemde onderzoeksvragen, is deze strategie in dit geval cruciaal.

### C.1.2.2 *Opzet van de survey: een mixed mode-strategie*

Voor de survey is een representatieve steekproef uit de bevolking vereist waarbij zo goed mogelijk gegarandeerd wordt dat alle relevante bevolkingscategorieën in de steekproef vertegenwoordigd zijn. Dat is om meerdere redenen een uiterst lastige opgave.

In de eerste plaats is het bepalen van een steekproefkader voor landelijk survey-onderzoek in Nederland een groot probleem. Voor een landelijke steekproef is het verkrijgen van medewerking van geselecteerde gemeenten om toegang te krijgen tot gemeentelijke administraties een zeer tijdrovende bezigheid met vaak onvoorspelbare uitkomsten.<sup>588</sup> Telefoonnummers vormen geen bruikbaar alternatief omdat veel allochtonen geheime nummers hebben of alleen mobiel telefoneren. Daarom wordt in dit type onderzoek vaak gebruik gemaakt van panelbestanden, die door marktonderzoeksbureaus worden ontwikkeld en bijgehouden.

In de tweede plaats is de bereidheid onder sommige groepen allochtonen om mee te werken aan een survey niet erg groot, met name onder Marokkanen en Turken. Dat geldt vooral voor telefonische interviews en webinterviews. Daarnaast is het soms niet volledig beheersen van de Nederlandse taal een barrière voor het afnemen van en/of voor het meewerken aan telefonische of webinterviews. Face-to-face-interviews zijn voor deze groepen dan vaak de beste methode om valide informatie te verzamelen. Idealiter zou het natuurlijk voor de hand liggen om ook de andere bevolkingsgroepen via deze methode te ondervragen. Gelet op de kosten was deze optie uitgesloten. Daarom is gekozen voor een *mixed mode*-strategie.

### **1. Face-to-face interviews met Marokkanen en Turken**

Marokkanen en Turken zijn hoofdzakelijk ondervraagd via face-to-face-interviews. Voor deze groepen biedt een panelbestand onvoldoende mogelijkheden om verantwoorde steekproeven te trekken. Met name laag opgeleide Marokkanen en Turken zijn nauwelijks vertegenwoordigd in dit soort panelbestanden.<sup>589</sup>

*Quotasampling* is daarom de enige mogelijkheid. Om voor beide groepen een steekproef te verkrijgen die zodanig gespreid is wat betreft samenstelling dat de representativiteit zo goed mogelijk gewaarborgd is, zijn de volgende quotacriteria gebruikt: sekse (man/vrouw), leeftijd (16 t/m 29, 30 t/m 50, 50+), opleidingsniveau (basisonderwijs/v(m)bo/mavo, mbo/havo/vwo, en hbo/wo) en regio. Ten behoeve van de regionale spreiding is een tweetrapssteekproef uitgevoerd. Naast de drie grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) zijn de volgende steden verspreid over het land geselecteerd: Utrecht, Dordrecht, Eindhoven, Tilburg, Enschede, Zwolle en Leeuwarden. Bij de quota over deze plaatsen is gestreefd naar een verdeling die de landelijke verdeling van deze groepen over de regio's (grote steden, overig Randstad, Noord, Oost en Zuid) zo goed mogelijk weerspiegelt. Met het oog op een voldoende nauwkeurigheid van populatieschattingen dienden beide steekproeven elk netto rond de tweehonderd respondenten te bevatten. Het veldwerk met inbegrip van de *quotasampling* is uitgevoerd door TNS NIPO en Veldkamp.

### **2. CASI-interviews met Surinamers, Antillianen, andere allochtone groepen (zoals die afkomstig uit Indonesië) en autochtone Nederlanders**

Voor de andere bevolkingsgroepen is gebruik gemaakt van *Computer Assisted Self Interviewing* (CASI). Bij deze methode krijgt de respondent de vragenlijst digitaal toegestuurd, vult de vragenlijst zelf in en stuurt de ingevulde vragenlijst weer terug. Voor de CASI-interviews is een steekproef getrokken uit het panelbestand van TNS NIPO dat vooral opgezet is ten behoeve van landelijk representatief survey-onderzoek. Dat panelbestand (dat ongeveer 120.000 personen bevat) is natuurlijk niet een exacte afspiegeling van de Nederlandse bevolking. Daarom is het bij TNS NIPO een standaardprocedure om bij de nettosteekproef wegingsfactoren te hanteren teneinde de representativiteit zoveel mogelijk te garanderen. Sekse, leeftijd, regio en opleiding worden gehanteerd als wegingsfactoren. Voor dit onderzoek is gestreefd naar een nettosteekproef van minimaal 1.000 respondenten. In deze steekproef dienden naast autochtone Nederlanders ook allochtonen

vertegenwoordigd te zijn. Het is in elk geval van belang dat de steekproef voldoende Surinamers en Antillianen bevat. Om dat te kunnen garanderen is de steekproef als volgt gestratificeerd: minimaal 200 Surinamers/Antillianen en minimaal 50 respondenten uit Indonesië/voormalig Nederlands-Indië. Ook een deel van de Marokkaanse en Turkse respondenten zijn via deze methode benaderd. Omdat zoals gezegd met name lager opgeleide Marokkanen en Turken ondervertegenwoordigd zijn in het panelbestand, zijn ter aanvulling Marokkanen en Turken ook benaderd via de face-to-face-methode.

### *C.1.3.3 Opzet van het kwalitatieve onderzoek*

Voor het onderzoek in 2005 werd aan respondenten die in het survey-interview aangaven in het afgelopen jaar last te hebben gehad van discriminatie, gevraagd om mee te doen aan een uitvoerig open interview. Uit diegenen die daartoe bereid bleken, werd een zo gevarieerd mogelijke steekproef voor kwalitatief onderzoek samengesteld. In de praktijk bleek dat de non-respons zeer hoog was, en daarom is in 2009 een andere methode gekozen. Dit was met name belangrijk omdat er in het onderzoek in 2009 meer aandacht is voor meldgedrag. Uit de survey in 2005 bleek al dat driekwart van de respondenten hun ervaringen bij geen enkele instantie meldden. Reden om de steekproef voor de kwalitatieve interviews te vergroten.

Gezien de hierboven geschetste problematiek met betrekking tot de bruikbaarheid van bestaande panels en het beschikbare budget is bij het werven van respondenten gebruik gemaakt van het netwerk van Art.1. Via verschillende organisaties en andere intermediairs zijn mensen benaderd met de vraag of zij in het afgelopen jaar discriminatie hebben ervaren en bereid zijn om daar over te vertellen. Hieruit is een steekproef samengesteld.

Het aantal gesprekken en de mate van spreiding in achtergrondkenmerken was in eerste instantie afhankelijk van het budget. Gestreefd werd naar tenminste 8 tot 10 groepsgesprekken en een spreiding in de achtergrondkenmerken verblijfsduur/generatie (eerste/tweede), leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. De groepen zijn niet geheterogeniseerd op afkomst: gezien de verschillen in discriminatie-ervaringen tussen de verschillende groepen (zie de uitkomsten van de survey voor de monitor van 2005) is te verwachten dat het meldgedrag zal verschillen. Aan ieder groepsgesprek hebben zes tot tien mensen deelgenomen.

Er zijn groepsgesprekken georganiseerd met respondenten uit de volgende bevolkingsgroepen: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen. Het bleek niet haalbaar om voldoende autochtonen met een discriminatie-ervaring te vinden om ook een groepsgesprek met autochtonen te kunnen organiseren. (Het percentage autochtonen dat ervaren rassendiscriminatie rapporteert is naar verwachting laag, zoals ook blijkt uit de survey.)

De open interviews met deze respondenten waren gericht op het uitdiepen van de achtergronden van de als discriminatie ervaren gebeurtenis(sen), de beleving ervan door de respondenten, de eventuele impact op hun leven, en met name het meldgedrag.

In het kwalitatief onderzoek worden de volgende aspecten nader uitgediept:

- Wat gebeurde er precies tijdens het gemelde incident (in chronologische volgorde)?
- Hoe heeft respondent het incident ervaren?
- Hoe is de respondent ermee omgegaan? (Welke acties heeft de respondent ondernomen? Is steun gezocht? Zo ja, bij welke instelling en/of welke personen? Indien een klacht is ingediend, hoe is de klacht afgehandeld?)
- Wat is de impact (geweest) van het incident (of meerdere incidenten) op het leven van respondent?
- Waarom noemt respondent dit incident discriminatie en/of racisme? Wat is volgens respondent discriminatie/racisme?
- Welke kenmerken van de discriminatie-ervaring zelf (aard, ernst, frequentie van het voorval) spelen een rol bij het al dan niet melden van een discriminatie-ervaring?
- Welke persoons- of omgevingsfactoren spelen een rol bij het besluit om al dan niet melding te doen van een discriminatie-ervaring?
- Indien een klacht is ingediend: hoe is de behandeling en afhandeling van de klacht ervaren?

#### C.1.4 HET ONTWIKKELEN EN UITTESTEN VAN DE SURVEY-VRAGENLIJST

##### *Empirische verankering van discriminatie-ervaringen*

Bij dit survey-onderzoek naar discriminatie-ervaringen gaat het niet om percepties van discriminatie en het gaat ook niet om de globale vraag in hoeverre respondenten zich 'wel eens' gediscrimineerd voelen. De vragenlijst is ontworpen gericht op kenmerken van concrete ervaringen, die door de respondent worden benoemd als 'discriminatie'.

Om dat te realiseren zijn bij het ontwerpen van de vragenlijst drie principes gevolgd:

1. De vragen zijn gericht op wat de respondent *zelf* heeft meegemaakt. Het gaat dus niet om wat zijn of haar familieleden, vrienden en kennissen hebben meegemaakt, al kan dit soort 'indirecte' ervaringen een behoorlijke impact hebben op iemands leefwereld.
2. De vragen zijn gericht op een welomschreven tijdsperiode en op specifieke ruimtelijke of sociale situaties. Het gaat om datgene wat een respondent in de afgelopen twaalf maanden heeft meegemaakt en het gaat om concrete gebeurtenissen op straat of tijdens het winkelen, het gebruik van het openbaar vervoer, op de werkvloer, enzovoort.
3. De vragen zijn gericht op de kenmerken van de gebeurtenissen die door de respondent als discriminatie worden ervaren, zoals de aard van de bejegening, de achtergrond van de 'dader(s)', en hoe men ermee is omgegaan (wordt het incident ergens gemeld, zo niet, waarom niet).

Door deze drie principes te volgen is gepoogd om de discriminatie-ervaringen zoveel mogelijk empirisch te verankeren en te voorkomen dat de vragenlijst blijft steken op het niveau van subjectieve gevoelens dat men - als lid van een bepaalde bevolkingsgroep - in deze maatschappij (vaak) gediscrimineerd wordt.



### *Rassendiscriminatie en andere discriminatiegronden*

Discriminatie wegens land van herkomst, geloof of huidskleur zijn niet de enige gronden van discriminatie. Discriminatie kan plaatsvinden op zeer verschillende gronden die soms ook in combinatie optreden, bijvoorbeeld discriminatie op grond van geslacht en herkomst. In die zin is geen enkele bevolkingsgroep gevrijwaard van discriminatie.

Om de mogelijkheid te behouden dat deze survey meerdere malen herhaald zal worden, is besloten ook andere vormen van discriminatie in de vragenlijst op te nemen zoals discriminatie op grond van geslacht, seksuele geaardheid, leeftijd, levensovertuiging, en fysieke/geestelijke handicap. Daardoor kunnen ontwikkelingen wat betreft rassendiscriminatie geplaatst worden in de context van ontwikkelingen met betrekking tot andere vormen van discriminatie.

In de vragenlijst wordt daarom eerst de vraag gesteld of men zelf in de afgelopen twaalf maanden op een bepaalde locatie of in een bepaalde situatie te maken heeft gehad met discriminatie. Pas daarna volgt de vraag naar de mogelijke gronden van die discriminerende bejegening/behandeling.

### *Opbouw van de vragenlijst*

De vragenlijst begint met een introductie van het algemene thema ('een onderzoek naar discriminatie waarbij mensen uit verschillende bevolkingsgroepen ondervraagd worden') gevolgd door een specifieke framing van het thema 'discriminatie': de respondent krijgt/ziet een toonkaart met de meest voorkomende discriminatiegronden met de expliciete toelichting dat 'er allerlei manieren zijn waarop mensen gediscrimineerd kunnen worden'.

De rest van de vragenlijst is opgebouwd volgens een vast stramien. Op elk van de hieronder genoemde maatschappelijke terreinen wordt eerst gevraagd naar discriminerende ervaringen, vervolgens naar de vermoedelijke grond van die discriminatie, dan naar de aard van de discriminerende bejegening en naar de kenmerken van degenen waardoor men zich gediscrimineerd voelt. Ten slotte wordt gevraagd naar het meldgedrag (bij welke instantie men de discriminatie-ervaring heeft gemeld en indien men deze niet heeft gemeld, waarom niet).

Volgens deze opbouw van de vragenlijst komen achtereenvolgens aan de orde:

- discriminerende opmerkingen, bedreigingen of geweld op straat;
- vernielingen, beschadigingen of bekladdingen van persoonlijke eigendommen of woning;
- discriminatie op het werk;
- discriminatie in het onderwijs/opleiding;
- discriminatie tijdens sollicitaties;
- discriminatie door publieke instellingen zoals gezondheidszorg, sociale dienst, CWI, UWV, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, wijkregisseur en politie;
- discriminatie tijdens het winkelen;
- discriminatie bij het bezoeken van uitgaansgelegenheden: cafés, restaurants, disco's;
- discriminatie bij het sporten;
- discriminatie in het openbaar vervoer.

Aan het eind van de vragenlijst worden enkele algemene vragen gesteld over veranderingen in vergelijking met voorgaande jaren en de bekendheid met instanties waar men discriminatie kan melden. Ten slotte kwamen enkele algemene thema's aan bod, zoals etnische en nationale identificatie, sociaal en politiek vertrouwen, mediagebruik en achtergrondkenmerken.

### *Uittesten van de vragenlijst*

In 2005 is de vragenlijst uitgebreid getest en in 2009 zijn opnieuw enkele pilot-interviews gehouden. De eerste stap bij het uittesten van de concept-vragenlijst in 2005 was het inwinnen van commentaren en adviezen bij drie categorieën deskundigen: methodologische expertise op het terrein van vragenlijstconstructie en interviewprocessen (Wander van der Vaart, Ellis Jonker, Gerben Moerman, Christine Carabain en Peter Kanne), expertise op het terrein van hulpverlening van en advisering aan slachtoffers van rassendiscriminatie (Igor Boog, Jaap van Donselaar, Dick Houtzager, Peter Rodrigues, Rita Schriemer, Jeroen Visser en rechtssocioloog prof. mr. Kees Groenendijk van de Radboud Universiteit Nijmegen) en expertise op het terrein van interculturele verhoudingen (Halleh Ghorashi).

Vervolgens zijn een twaalfstal pilot-interviews afgenomen met een herziene vragenlijst. Zes interviews vonden plaats in de visieruimte van TNS NIPO, waar via een intern videocircuit kon worden meegekeken en -geluisterd. Zes interviews die in het 'veld' plaatsvonden, werden opgenomen met een cassetterecorder. De bandjes van die interviews werden nauwkeurig geanalyseerd. Daarbij ging het niet alleen om de manier waarop vragen geïnterpreteerd werden, maar ook om de wijze waarop de interviewers zich opstelden. De analyse van deze pilot-interviews resulteerde in aanpassingen van en aanvullingen op de herziene vragenlijst en aangescherpte interviewerinstruaties. Ten behoeve van de face-to-face-interviews zijn voor respondenten die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, vertalingen gemaakt van de vragenlijst in het Turks en Arabisch.

## **C.1.5 HET ONTWIKKELEN VAN DE CHECKLIST VOOR HET KWALITATIEVE ONDERZOEK**

### *Procedure in 2005*

Ten behoeve van het kwalitatieve onderzoek is door zowel interviewers als projectleider een proefinterview gehouden waarbij de boven vermelde probleemstelling als leidraad diende. Met name de voor het kwalitatief onderzoek genoemde punten zouden aan de orde moeten komen: beschrijving en beleving van het incident, reactie op het incident en de impact ervan, alsmede definiëring van de begrippen racisme en discriminatie. Bedoeling van het proefinterview was te achterhalen welke terminologie respondenten hanteren rond het onderzoeksthema, ten behoeve van het ontwikkelen van de checklist. Ook wilden wij het team sensibiliseren richting de doelpopulatie en mogelijke heikele zaken in de interactie. Hiertoe zijn experts rond interculturele communicatie en onderzoek (Mammate Yahyaoui en Mariëtte Braakman) geraadpleegd.

De proefinterviews zijn vervolgens uitgebreid in het team besproken en in een nadere interview-training is ingegaan op de punten die moeizaam waren tijdens de proefinterviews. Op grond van de ervaringen tijdens de proefinterviews zijn vervolgens de checklijsten<sup>590</sup> voor het interview en de werving gezamenlijk ontwikkeld. Op grond van opgedane ervaringen tijdens het veldwerk zijn formuleringen soms tussentijds nog marginaal aangepast. Beide checklijsten zijn in het volledige rapport opgenomen.<sup>591</sup>

### *Procedure in 2009*

De checklist uit 2005 is als uitgangspunt genomen. Er zijn enkele meer specifieke items over meldgedrag toegevoegd. Deze nieuwe checklist is getest in een proefinterview met een groep respondenten. Op basis van de ervaringen in het proefinterview met de interviewers enkele mogelijke knelpunten besproken. Het betrof met name twee zaken: voorkomen dat de deelnemers te vroeg of te veel met elkaar in discussie gingen over de ervaringen. Daarnaast: het doorvragen over meldgedrag.

## **C.2 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK: METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING**

### **C.2.1 HET VELDWERK VAN DE SURVEY**

Het veldwerk van de face-to-face interviews vond plaats in juni en juli 2009. De CASI-interviews vonden plaats vanaf de tweede week van juni t/m de eerste week van juli 2009.

#### *C.2.1.1 De face-to-face interviews*

In totaal zijn 393 geslaagde face-to-face-interviews afgenomen onder 209 Turken en 183 Marokkanen. Daarnaast was er 1 respondent waarvan tijdens het interview bleek dat deze een andere etnische achtergrond had. Deze respondent is in de gegevens voor de onderstaande tabellen niet meegenomen. Als beloning voor hun medewerking kregen respondenten een cadeaubon van 5 euro. De respondenten werden op uiteenlopende manieren geworven (zie Tabel C.1).

**TABEL C.1** Manieren waarop respondenten voor de face-to-face-interviews geworven zijn

BEVOLKINGS- GROEP	VAN DEUR- TOT-DEUR AANGEBELD	IN OPENBARE RUIMTES (BIJV. MARKT, WINKELCENTRUM) AANGESPROKEN	VIA SNEEUWBAL- METHODE GEWORVEN	IN EEN OPENBARE GELEGENHEID (BIJV. TURKS KOFFIEHUIS) AANGESPROKEN	ANDERS	TOTAAL (n)
Turken	26%	13%	32%	18%	11%	100% (209)
Marokkanen	25%	22%	18%	14%	22%	100% (183)

Om ervoor te zorgen dat de steekproef voldeed aan de quotacriteria werden de interviewers tijdens het veldwerk intensief begeleid door de veldwerkcoördinator van TNS NIPO. Zo nodig werden de richtlijnen aan de interviewers voor de selectie van respondenten bijgesteld. Gemiddeld duurden de face-to-face-interviews 21 minuten. De lengte werd niet alleen beïnvloed door de mate waarin respondenten in het afgelopen jaar ervaring hadden met discriminatie, maar ook door de taalvaardigheid. Uit Tabel C.2 blijkt dat niet alle respondenten de Nederlandse taal goed beheersen hetgeen uiteraard tot een langere gespreksduur leidt. Het gaat hierbij om de indruk die de interviewer heeft van de Nederlandse taalvaardigheid van de respondent.

**TABEL C.2** Nederlandse taalvaardigheid respondenten face-to-face interviews, volgens inschatting van interviewer

BEVOLKINGSGROEP	GOED	REDELIJK	MATIG	NIET OF NAUWELIJKS	TOTAAL (N)
Turken	76%	16%	6%	1%	100% (209)
Marokkanen	79%	13%	7%	2%	100% (183)

De voornaamste reden om te kiezen voor face-to-face-interviews voor de survey onder Marokkanen en Turken, was - naast taalvaardigheid - het verkrijgen van voldoende respondenten met een relatief laag opleidingsniveau. Uit Tabel C.3 kan worden afgeleid dat die doelstelling gerealiseerd is. Desondanks wijkt de steekproef significant ( $p < 0,05$ ) af van de populatiegegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): middelbaar en hoger opgeleide respondenten zijn ook in deze steekproef nog oververtegenwoordigd.

**TABEL C.3** Opleidingsniveau respondenten face-to-face-interviews<sup>1</sup>

BEVOLKINGSGROEP	BASISONDERWIJS, V(M)BO, MAVO	MBO, HAVO, VWO	HBO, WO	WEET NIET	TOTAAL (N)
Turken	42%	43%	13%	2%	100% (209)
Marokkanen	26%	51%	22%	1%	100% (183)

<sup>1</sup>Het gaat om de hoogst genoten al dan niet volttooide opleiding.

De verdeling naar leeftijd is in Tabel C.4 weergegeven. Voor zowel Turken als Marokkanen wijkt de steekproef significant ( $p < 0,05$ ) af van de populatie: de jongste leeftijdscategorie is oververtegenwoordigd en de oudste leeftijdscategorie is ondervertegenwoordigd.

TABEL C.4 Leeftijd respondenten face-to-face interviews<sup>1</sup>

BEVOLKINGSGROEP	16 T/M 29	30 T/M 49	50+	TOTAAL (N)
Turken	47%	46%	6%	100% (209)
Marokkanen	50%	39%	10%	100% (183)

<sup>1</sup>Van 2 respondenten is de leeftijd onbekend.

De verdeling naar regio (Tabel C.5) laat zien dat de meeste respondenten in het westen van het land wonen. Dat weerspiegelt redelijk goed de feitelijke concentratie van deze bevolkingsgroepen: 61 procent van de Turkse en 73 procent van de Marokkaanse bevolking (van 15 jaar en ouder) woont in het westen van het land.<sup>592</sup>

Toch zijn er significante verschillen ( $p < 0,05$ ) tussen de steekproef- en populatieverdeling naar regio. Voor de Turkse bevolkingsgroep is er een oververtegenwoordiging van respondenten uit het westen en een ondervertegenwoordiging van respondenten uit het oosten en zuiden. Voor de Marokkaanse bevolkingsgroep is er een oververtegenwoordiging van respondenten uit de drie grote steden en een ondervertegenwoordiging van respondenten uit het oosten.

TABEL C.5 Regionale herkomst respondenten face-to-face-interviews

BEVOLKINGSGROEP	DRIE GROTE STEDEN	OVERIGE WOON-PLAATSEN IN HET WESTEN	WOON-PLAATSEN IN HET NOORDEN	WOON-PLAATSEN IN HET OOSTEN	WOON-PLAATSEN IN HET ZUIDEN	GEEN OPGAVE VAN WOON-PLAATS	TOTAAL (N)
Turken	46%	37%	1%	9%	7%	1%	100% (209)
Marokkanen	54%	26%	0%	2%	15%	3%	100% (183)

Met betrekking tot sekse is de steekproef van Turkse respondenten een representatieve afspiegeling van de populatie. Onder Marokkanen wijkt de steekproef significant ( $p < 0,05$ ) af van de populatie: Marokkaanse vrouwen zijn oververtegenwoordigd.

### C.2.1.2 De CASI-interviews

De bruto steekproef uit het NIPO-panelbestand ten behoeve van de CASI-interviews bestond uit 1.534 personen. Uiteindelijk hebben 1.141 respondenten een vragenlijst ingevuld. Er is een non-response-analyse uitgevoerd op basis van de volgende criteria waarover de gegevens bekend zijn: sekse, leeftijd, hoogst genoten al dan niet voltooide opleiding, regio, en gezinsgrootte. Daaruit blijkt dat de non-response op een criterium significant ( $p < 0,05$ ) afwijkt van de netto steekproef, namelijk leeftijd: er zijn onder de weigeraars iets meer 16-34 jarigen en wat minder 35-54 jarigen dan in de netto steekproef. Maar dankzij de relatief lage non-response (26 procent) zijn de verschillen tussen de leeftijdskenmerken van de netto steekproef en die van de bruto steekproef minimaal en niet significant.

Het hoofddoel van de CASI-steekproef was om discriminatie-ervaringen in kaart te brengen van diverse etnische groepen, in het bijzonder autochtone Nederlanders, Surinamers, Antillianen en degenen afkomstig uit Indonesië/voormalig Nederlands-Indië. Daarom is de CASI-steekproef in feite opgebouwd uit verschillende deelsteekproeven, waarbij de deelsteekproef van Surinamers/Antillianen tenminste 200 en de deelsteekproef van degenen afkomstig uit Indonesië/voormalig Nederlands-Indië minimaal 50 respondenten dienden te bevatten. In Tabel C.6 is de verdeling van de CASI-steekproef naar etniciteit weergegeven. De CASI-steekproef bevat dus ook een aantal Turkse en Marokkaanse respondenten, die bij de analyse kunnen worden betrokken.

**TABEL C.6** Respondenten CASI-interviews naar etniciteit

BEVOLKINGSGROEP	PERCENTAGE	(n)
Autochtonen	59%	669
Indonesiërs	5%	62
Surinamers	12%	135
Antillianen	7%	77
Turken	5%	52
Marokkanen	4%	47
Overige allochtonen	9%	99
Totaal	100%	1.141

De samenstelling van de CASI-steekproef naar opleidingsniveau (Tabel C.7) is voor de deelsteekproef van autochtone Nederlanders representatief voor de betreffende populatie. Wat betreft de allochtone bevolkingsgroepen zijn er significante verschillen ( $p < 0,05$ ) tussen de steekproef- en populatieverdeling naar opleiding. Allochtonen met een laag opleidingsniveau (ten hoogste basisonderwijs, vmbo of mavo) zijn ondervertegenwoordigd, terwijl hoger opgeleiden oververtegenwoordigd zijn in de steekproef. Die uitkomst bevestigt de veronderstelling die een van de uitgangspunten vormde van de onderzoeksopzet, namelijk dat deze groepen in het panelbestand van TNS NIPO ondervertegenwoordigd zijn en dus op een andere manier benaderd en onderzocht moeten worden. Dat geldt in het bijzonder voor Marokkanen en Turken.

TABEL C.7 Opleidingsniveau respondenten CASI-interviews<sup>1</sup>

BEVOLKINGSGROEP	BASISONDERWIJS, V(M)BO,MAVO	MBO, HAVO, VVO	HBO, WO	WEET NIET	TOTAAL (n)
Autochtonen	30%	38%	31%	1%	100% (669)
Indonesiërs	31%	34%	36%	0%	100% (62)
Surinamers	22%	38%	38%	3%	100% (135)
Antillianen	23%	35%	40%	1%	100% (77)
Turken	37%	37%	27%	1%	100% (52)
Marokkanen	36%	40%	17%	6%	100% (47)
Overige allochtonen	19%	30%	50%	1%	100% (99)

<sup>1</sup>Het gaat om de hoogst genoten al dan niet voltooide opleiding.

De verdeling naar leeftijd is in Tabel C.8 weergegeven. De verschillen tussen elke steekproef en de betreffende populatie zijn significant ( $p < 0,05$ ). Voor de autochtone steekproef weerspiegeld deze verdeling redelijk de totale populatie, maar er is een geringe ondervertegenwoordiging van jongeren en een geringe oververtegenwoordiging van mensen van middelbare leeftijd.

In de steekproeven onder Surinamers, Antillianen, Indonesiërs en overige allochtonen zijn jongere respondenten ondervertegenwoordigd en oudere respondenten oververtegenwoordigd. Ook in de CASI-steekproeven van Turken en Marokkanen zijn jongere respondenten ondervertegenwoordigd, hetgeen de oververtegenwoordiging van jongere respondenten bij de face-to-face-interviews deels compenseert.

TABEL C.8 Leeftijd respondenten CASI-interviews

BEVOLKINGSGROEP	16 T/M 29	30 T/M 49	50+	TOTAAL (n)
Autochtonen	16%	38%	46%	100% (669)
Indonesiërs	2%	5%	94%	100% (62)
Surinamers	5%	59%	36%	100% (135)
Antillianen	12%	26%	62%	100% (77)
Turken	17%	67%	15%	100% (52)
Marokkanen	19%	57%	23%	100% (47)
Overige allochtonen	11%	38%	51%	100% (99)

De regionale spreiding van respondenten in de verschillende deelsteekproeven (zie Tabel C.9) komt redelijk overeen met de verschillen tussen de bevolkingsgroepen: in vergelijking met autochtone respondenten zijn allochtone respondenten meer geconcentreerd in het westen van het land. Met betrekking tot de verdeling naar regio, zijn de steekproeven onder autochtonen, Turken en Marokkanen representatief voor de betreffende populaties. Onder de andere allochtone groepen wijkt de steekproef wel significant ( $p < 0,05$ ) af van de betreffende populatie omdat respondenten in de drie grote steden ondervertegenwoordigd zijn.

TABEL C.9 Regionale herkomst respondenten CASI-interviews

BEVOLKINGS-GROEP	DRIE GROTE STEDEN	OVERIGE WOONPLAATSEN IN HETWESTEN	WOON-PLAATSEN IN HET NOORDEN	WOON-PLAATSEN IN HET OOSTEN	WOON-PLAATSEN IN HET ZUIDEN	TOTAAL (n)
Autochtonen	12%	30%	11%	22%	24%	100% (669)
Indonesiërs	13%	19%	7%	23%	38%	100% (62)
Surinamers	41%	28%	5%	14%	12%	100% (135)
Antillianen	14%	29%	10%	22%	25%	100% (77)
Turken	27%	19%	0%	29%	25%	100% (52)
Marokkanen	53%	23%	2%	9%	13%	100% (47)
Overige allochtonen	22%	23%	9%	28%	17%	100% (99)

Met betrekking tot de verdeling naar sekse, zijn de steekproeven onder autochtonen, Surinamers, Indonesiërs en Marokkanen representatief. Onder Antillianen is er een geringe oververtegenwoordiging van vrouwelijke respondenten en onder Turken en overige allochtonen zijn mannelijke respondenten oververtegenwoordigd.

De analyse van de survey is gebaseerd op het totale aantal respondenten dat benaderd is via de face-to-face- en CASI-methode. Dat betekent dat voor de Turkse en Marokkaanse respondenten de face-to-face-interviews aangevuld worden met de betreffende CASI-interviews.

### C.2.1.3 De kwaliteit van de deelsteekproeven: een samenvatting

Gelet op de aard van de steekproeven is het moeilijk om harde uitspraken te doen over de representativiteit. Bij de face-to-face-interviews gaat het om quotasteekproeven en ook bij de CASI-steekproeven gaat het niet om een aselechte steekproef uit de werkelijke populatie, maar om een steekproef uit het panelbestand van TNS NIPO, waarbij rekening is gehouden met de mate waarin dat panelbestand afwijkt van de populatie. De daarbij gehanteerde wegingsfactoren maken het overigens wel mogelijk om in elk geval voor autochtone respondenten te spreken over een representatieve steekproef.

Ook voor de andere CASI-deelsteekproeven en de face-to-face-steekproeven is gestreefd naar een zodanige samenstelling wat betreft sociale achtergrondkenmerken dat een representatief beeld gegeven kan worden van de omvang en aard van de discriminatie-ervaringen waarmee deze bevolkingsgroepen te maken hebben. Uit de hierboven gepresenteerde analyse van de betreffende steekproeven kan worden afgeleid dat die doelstelling in bepaalde opzichten gerealiseerd is. Voor zowel de face-to-face-interviews met Turken en Marokkanen als de CASI-interviews met respondenten uit verschillende bevolkingsgroepen geldt, dat de samenstelling wat betreft leeftijd, sekse en regio voldoende gespreid is, maar er zijn wel enkele categorieën respondenten die desondanks onder- of oververtegenwoordigd zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de verdeling naar opleidingsniveau. Voor Turken en Marokkanen geldt dat degenen met een relatief hoog opleidingsniveau in zowel de



face-to-face-interviews als de CASI-interviews oververtegenwoordigd zijn. Datzelfde geldt ook voor de deelsteekproeven van Surinamers en Antillianen. Binnen elke etnische groep zijn de resultaten gewogen naar de achtergrondkenmerken sekse, leeftijd, opleiding en regio om een representatieve afspiegeling van de betreffende populatie te krijgen.

#### C.2.1.4 De combinatie van face-to-face-interviews en CASI-interviews

Ten behoeve van de analyse van de onderzoeksresultaten zijn de face-to-face-interviews en de CASI-interviews bij elkaar gevoegd. Door deze samenvoeging ontstaat er een totale steekproef van 1.534 respondenten. In Tabel C.10 is de verdeling naar etnische groep weergegeven.

**TABEL C.10** Respondenten face-to-face interview en CASI-interviews naar etniciteit

BEVOLKINGSGROEP	PERCENTAGE	(n)
Autochtonen	44%	670
Indonesiërs	4%	62
Surinamers	9%	135
Antillianen	5%	77
Turken	17%	261
Marokkanen	15%	230
Overige allochtonen	7%	99
Totaal	100%	1.534

Het onderzoek is vooral gericht op de omvang en aard van discriminatie-ervaringen van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Gelet op de bescheiden omvang van de deelsteekproeven van de laatste twee genoemde groepen, zullen die bij de analyse vaak worden samengevoegd. Dat betekent dat de steekproefgrootte van de betreffende groepen varieert tussen de 212 en de 261. Uitgaande van een dergelijke omvang van de steekproeven is het raadzaam om in het geval van schattingen van populatiekenmerken op grond van survey-uitkomsten rekening te houden met onnauwkeurigheidsmarges die variëren van 2 procent tot 6 procent (bij 95 procent waarschijnlijkheid).<sup>593</sup>

Met het oog op zo zuiver mogelijke schattingen van populatiekenmerken zijn de deelsteekproeven gewogen naar opleidingsniveau, leeftijd, sekse en regio. Deze wegingsprocedure is noodzakelijk in verband met de hiervoor geanalyseerde verschillen tussen de kenmerken van de steekproeven en de CBS-schattingen van de betreffende populatiekenmerken.

Een belangrijke vraag is tenslotte in hoeverre het geoorloofd is om resultaten die met behulp van zeer verschillende interviewmethodes verkregen zijn, met elkaar zijn te vergelijken of te combineren. Face-to-face-interviews bieden immers de mogelijkheid van feedback door de interviewer waardoor eventuele misverstanden over de betekenis van vragen en de antwoordcategorieën door de interviewer gecorrigeerd kunnen worden door bijvoorbeeld een nadere toelichting te geven bij de vraagformuleringen en een toelichting te vragen naar wat respondenten met een antwoord-

keuze bedoelen. Die voordelen van de conversationale mogelijkheden van het mondelinge face-to-face-interview ontbreken bij het CASI-interview. Om die reden wordt in het algemeen aangenomen dat face-to-face-interviews meer valide informatie opleveren dan CASI-interviews en andere vormen van webinterviews. Toch is de werkelijkheid iets gecompliceerder. Uit methodologisch onderzoek blijkt dat de afwezigheid van een persoonlijke interviewer, welke kenmerkend is voor het CASI-interview, ook voordelen heeft. Met name in het geval van vragen over gevoelige onderwerpen blijkt dat respondenten meer open zijn en minder sociaal wenselijk antwoordgedrag vertonen dan bij face-to-face-interviews.<sup>594</sup> Discriminatie en discriminatie-ervaringen kunnen in het algemeen gerekend worden tot de categorie gevoelige onderwerpen. Dat zou kunnen betekenen dat respondenten die via face-to-face-interviews ondervraagd worden, minder geneigd zijn om informatie te verschaffen over hun ervaringen met discriminatie dan respondenten, die via CASI een vragenlijst beantwoorden. De consequentie daarvan is dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de survey-interviews met Turken en Marokkanen in vergelijking met de survey-interviews met andere respondenten (Surinamers, Antillianen, Indonesiërs en autochtone Nederlanders) een onderschatting van de werkelijke omvang van discriminatie-ervaringen opleveren.

## C.2.2 VELDWERK EN ANALYSE T.B.V. HET KWALITATIEVE ONDERZOEK

### *Respondenten*

Gezien de in C.1 geschetste problematiek met betrekking tot de bruikbaarheid van bestaande panels en het beschikbare budget is bij het werven van respondenten gebruik gemaakt van het netwerk van Art.1. Via verschillende organisaties en andere intermediairs zijn mensen benaderd met de vraag of zij in het afgelopen jaar discriminatie hebben ervaren en bereid zijn om daarover te vertellen. Hieruit is een steekproef samengesteld.

Het aantal gesprekken en de mate van spreiding in achtergrondkenmerken was in eerste instantie afhankelijk van het budget. Gestreefd werd naar tenminste acht tot tien groepsgesprekken en een spreiding in de achtergrondkenmerken verblijfsduur/generatie (eerste/tweede), leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. De groepen zijn niet geheterogeniseerd op afkomst: gezien de verschillen in discriminatie-ervaringen tussen de verschillende groepen (zie de uitkomsten van de survey voor de monitor van 2005) is te verwachten dat het meldgedrag zal verschillen.

Uiteindelijk zijn zestien groepsgesprekken en vijf individuele interviews gehouden, verspreid over het hele land, om te zorgen dat zoveel mogelijk voldaan zou worden aan de steekproefseisen met betrekking tot spreiding in achtergrondkenmerken. Aan ieder groepsgesprek hebben zes tot tien mensen deelgenomen. Het bleek niet haalbaar om voldoende autochtonen met een discriminatie-ervaring te vinden om ook een groepsgesprek met autochtonen te kunnen organiseren. (Het percentage autochtonen dat ervaren rassendiscriminatie rapporteert is naar verwachting laag, zoals ook blijkt uit de survey.)

Er zijn groeps gesprekken gehouden met respondenten uit de volgende bevolkingsgroepen: Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/Arubanen en een groep respondenten met een achtergrond als vluchteling (Somalië, Irak, Iran). Er is gekozen voor respondenten die tenminste redelijk tot goede Nederlandse taalbeheersing hadden. Een kort overzicht:

Zestien respondenten van Turkse afkomst, waarvan:

- zes vrouwen en tien mannen;
- vijf hbo/wo, acht mbo, drie lagere opleiding.
- Leeftijd van 21 t/m 69 jaar.
- Eerste en tweede generatie.
- Werkenden, twee studenten.

Veertig respondenten van Marokkaanse afkomst, waarvan:

- 33 vrouwen en zeven mannen;
- veertien hbo/wo, vijf mbo, 21 lagere opleiding.
- Leeftijd van 18 t/m 61 jaar.
- Eerste en tweede generatie.
- Werkenden en studenten.

22 respondenten van Surinaamse afkomst, waarvan:

- veertien vrouwen en acht mannen;
- negen hbo/wo, vier mbo, negen lagere opleiding.
- Leeftijd van 35 t/m 79 jaar.
- Eerste en tweede generatie.
- Werkenden, gepensioneerden en een werkzoekende.

Twintig respondenten van Antilliaans/Arubaanse afkomst, waarvan:

- vijftien vrouwen en vijf mannen;
- negen hbo/wo, twee mbo, negen lagere opleiding.
- Leeftijd van 22 t/m 73 jaar.
- Eerste en tweede generatie.
- Werkenden, studenten en gepensioneerden.

Zeven respondenten met een vluchtelingenachtergrond (Somalië, Iran, Irak), waarvan:

- zes vrouwen en één man;
- vier hbo/wo, drie lagere opleiding.
- Leeftijd van 27 t/m 56 jaar.
- Werkenden.

Deze groeps gesprekken zijn aangevuld met vijf individuele interviews met respondenten die een klacht hebben ingediend bij een antidiscriminatievoorziening (ADV), en de klachtenprocedure hebben doorlopen. In totaal achttien respondenten hebben de vragenlijsten t.b.v. achtergrondkenmerken niet of niet goed ingevuld - deze zijn in het bovenstaande overzicht niet opgenomen.



## *Dataregistratie en -analyse*

Vrijwel alle interviews zijn opgenomen. De opgenomen interviews zijn integraal en letterlijk getranscribeerd; deze transcripten vormden de basis voor de data-analyse. Van de twee interviews waarvan geen opname is gemaakt, is direct na afloop door de interviewer een uitgebreid interviewverslag gemaakt.

Bij elk interview waren twee of drie onderzoekers aanwezig. Een onderzoeker leidde het interview, de tweede maakte aantekeningen. Deze aantekeningen zijn later gebruikt bij de analyse van het interview: met behulp van de aantekeningen kon bijvoorbeeld worden vastgesteld hoe en welke respondenten op elkaar reageerden.

Bij de data-analyse is gebruik gemaakt van het softwarepakket Atlas.ti. Respondenten zijn gegroepeerd rond relevante achtergrondkenmerken. De analyse is in eerste instantie langs de lijnen van de checklijst opgezet: data werden gecodeerd rond domein van de gebeurtenis, beschrijving, duiding en beleving van gebeurtenis, reactie op gebeurtenis en impact van de gebeurtenis. Elke code werd voorzien van een definitie, die vervolgens onderweg werd aangescherpt als de data daartoe aanleiding gaven. Voorts werd gecodeerd op expliciete en impliciete definiëring van discriminatie.

Tijdens de analyse, maar ook dankzij de aantekeningen die tijdens de interviews zijn gemaakt, bleken ook andere onderwerpen interessant om te coderen. Voor zover deze onderwerpen relevant werden geacht voor de probleemstelling zijn ze meegenomen bij de codering. In het beschrijven van de dataset in de rapportage heeft de nadruk gelegen op de beleving van discriminatie, de definiëring ervan, en het meldgedrag van de respondenten. Vanuit de gecodeerde data is voorts inzichtelijk gemaakt hoe de beleving van een gebeurtenis werkt: welk soort gebeurtenis roept welk soort gevoelens op en is hierin nog een verschil waarneembaar tussen de respondenten?

587 H. van den Berg e.a., *Opinie-meten of opinie-maken? De rol van stellingvragen in markt- en opinieonderzoek*, Amsterdam: Stichting voor Culturele Studies 2002.

588 Alleen het CBS heeft het privilege van een directe toegang tot gemeentelijke basisadministraties (GBA's).

589 Daarbij komt dat de bestaande panels zelf zijn gebouwd op principes die als twee druppels water lijken op die van quotasampling.

590 Achtergrond hiervan is de opvatting dat kwalitatief interviewen veel improvisatievermogen van de interviewer vraagt; hij wordt geacht de respondent te volgen in diens verhaal en toch de gewenste informatie boven tafel te krijgen, zonder sturende vragen te stellen. Om die reden wordt het van belang geacht dat de checklijst door de interviewers zelf mede wordt ontworpen. Zie H. Rubin, J. Herbert & I. S. Rubin, *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*, Thousand Oaks: Sage 2005.

591 Dit rapport is als pdf-bestand te verkrijgen op de website van Art.1, zie [www.art1.nl](http://www.art1.nl).

592 Zie ook de StatLine Databank van het CBS, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

- 593 Uitgaande van een aselechte steekproef en een steekproefgrootte van 225 en een in die steekproef gevonden percentage van 90 procent voor een bepaald kenmerk zal de werkelijke waarde van dat percentage in de populatie liggen tussen de 86 procent en de 94 procent (bij 95 procent waarschijnlijkheid). De onnauwkeurigheidsmarges worden groter naarmate de steekproef kleiner is en de in de steekproef gevonden percentages dichter in de buurt liggen van de 50 procent. Als voor een subgroep van 100 respondenten uit een deelsteekproef het in de steekproef gevonden percentage voor een kenmerk 50 procent is, dan is de onnauwkeurigheidsmarge geen + 4 procent maar + 10 procent, dat wil zeggen: de werkelijke waarde van dat percentage in de populatie zal dan liggen tussen de 40 procent en de 60 procent (bij 95 procent waarschijnlijkheid).
- 594 W. Richman e.a., 'A meta-analytic study of social desirability distortion in computer-administered questionnaires, traditional questionnaires and interviews', in: *Journal of Applied Psychology* 1999-84/5, p. 754-775.





De overheid heeft een plicht bij het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Om beleid te kunnen ontwikkelen en uitvoeren, is inzicht nodig in de aard en omvang van discriminatie in Nederland. Daarom heeft de Directie Inburgering en Integratie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) opdracht gegeven tot het samenstellen van deze monitor. De Monitor rassendiscriminatie 2009 geeft een overzicht van wat bekend is over rassendiscriminatie in Nederland. Deze publicatie is een vervolg op de Monitor rassendiscriminatie 2005.

ISBN: 978-90-5091-020-0