

Vergaderjaar 2022–2023

**35 709**

## **Voorstel van wet van de leden Ellemeet en Bikker tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir aspect als strafverzwaringsgrond**

**Nr. 10**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 12 juli 2023

#### **INHOUDSOPGAVE**

<b>Inleidende opmerkingen</b>	<b>1</b>
<b>I. Algemeen</b>	<b>2</b>
<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>Adviezen</b>	<b>4</b>
<b>Aanleiding en achtergrond</b>	<b>8</b>
<b>Hoofdpijnen van het voorstel</b>	<b>9</b>
<b>Constitutionele paragraaf</b>	<b>12</b>
<b>Uitvoerings- en handhavingsaspecten en financiële gevolgen van het voorstel</b>	<b>13</b>
<b>II. Artikelsgewijs</b>	<b>14</b>

#### **Inleidende opmerkingen**

De initiatiefnemers danken de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, SP en PvdA voor hun vragen en opmerkingen over het voorstel tot invoering van het discriminatoir aspect als strafverzwaringsgrond. De initiatiefnemers zijn verheugd dat deze fracties de grote impact van delicten met een discriminatoir aspect onderkennen op de samenleving in het algemeen en op slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder. Het is bijzonder waardevol dat deze fracties zich unaniem uitspreken tegen discriminatie en met de initiatiefnemers het belang van een effectieve anti-discriminatieaanpak onderschrijven. De initiatiefnemers gaan graag in op alle vragen en hopen van harte dat de beantwoording deze fracties zal overtuigen van de noodzaak van dit initiatief. De initiatiefnemers volgen bij de beantwoording de volgorde van het Verslag.

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de voorgestelde wetswijziging exact toevoegt aan de huidige beleidslijn van het Openbaar Ministerie (verder te noemen: OM) bij commune delicten met een discriminatoir aspect en aan artikel 1 van de Grondwet, waaruit volgt dat elke vorm van discriminatie is verboden. Daarnaast vragen deze leden of de initiatiefnemers zich ervan bewust zijn dat met deze wetswijziging de beleidsvrijheid van het OM met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van commune delicten met een discriminatieaspect, ondanks het respecteren van de aan het OM toekomende beleidsvrijheid, desalniettemin wordt ingeperkt.

Dit initiatiefwetsvoorstel strekt tot invoering van een verhoogd strafmaximum voor elk strafbaar feit met een discriminatoir aspect. Met de introductie van deze wettelijke strafverzwarringsgrond geeft de wetgever uitdrukkelijk het signaal af dat delicten met een discriminatoir aspect extra strafwaardig zijn en zwaardere bestraffing verdienen. De codificatie strekt ook tot inscherping bij de politie en het OM van de noodzaak om in concrete strafzaken alert te zijn op de aanwezigheid van zo'n discriminatoir aspect. Indien de strafverzwarringsgrond in de tenlastelegging wordt opgenomen, zal de strafrechter zich in het kader van de bewijsbeslissing hierover expliciet uitspreken en die beslissing in het vonnis opnemen. Hiermee wordt bevorderd dat in strafzaken een vermoedelijk discriminatoir aspect zichtbaar en volwaardig wordt getoetst en, indien een discriminatoir aspect bewezen is, kan leiden tot de oplegging van een hogere gevangenisstraf.

Aldus wordt met de invoering van deze discriminatiegrond het algemene grondwettelijke discriminatieverbod kracht bijgezet. De huidige OM-beleidslijn op dit punt, het zogenoemde codis-beleid, komt erop neer dat het discriminatoir aspect binnen het strafmaximum dat geldt voor het begane gronddelict vooral als wegingsfactor wordt meegenomen bij het formuleren van de hoogte van de strafeis. Indien bij een delict sprake is van een mogelijk discriminatoir aspect, dan neemt vanwege de maatschappelijke impact ook de wenselijkheid van strafvervolgning toe, zo wordt in de Aanwijzing discriminatie van het OM gesteld. Vervolgens kan de strafrechter in de strafoplegging rekening houden met het discriminatoir aspect.

Het discriminatoir aspect van strafzaken kan dus weliswaar binnen het strafmaximum dat geldt voor het gronddelict bijdragen aan een hogere straf, maar vaak komt het daar niet van omdat politie en OM een discriminatoir aspect aan de strafzaak niet onderkennen of verdisconteert de strafrechter het discriminatoir aspect niet in de strafmaat. Een expliciete rechterlijke uitspraak over de discriminatoire context blijft daardoor uit. Dat is volgens de initiatiefnemers te vrijblijvend en niet alleen onbevredigend voor betrokken slachtoffers, maar ook vanuit rechtsstatelijk oogpunt ongewenst. De voorgestelde introductie van een wettelijke strafverzwarringsgrond laat vanzelfsprekend onverlet dat uitsluitend het OM beslist of en voor welk strafbaar feit iemand wordt vervolgd, en of een strafverzwarringsgrond in de tenlastelegging wordt opgenomen (vervolgingsmonopolie en opportunitiebeginsel). De wijze waarop het discriminatoir aspect in de strafrechtspleging wordt betrokken wijzigt wél: de politie en het OM zullen expliciet moeten ingaan op eventuele discriminatoire aspecten bij een delict en daarop bewijs moeten verzamelen. De strafrechter zal daarover, indien de officier van justitie het discriminatoir aspect als strafverzwarende omstandigheid van het gronddelict in de tenlastelegging opneemt, een expliciet oordeel moeten vellen. Dat doet naar het oordeel van de initiatiefnemers meer dan nu

zichtbaar recht aan de ernst van de gevolgen van discriminatie voor slachtoffers, voor de samenleving én voor daders. Slachtoffers worden bij veroordeling van de dader expliciet erkend in hun gevoel dat het delict is begaan vanuit een discriminatoire overweging. De samenleving ziet de bevestiging van de norm dat discriminatoir gemotiveerde criminaliteit niet onbestraft blijft. En voor daders wordt duidelijk of, en zo ja in hoeverre het discriminatoire aspect heeft meegewogen in de uiteindelijke strafoplegging.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de initiatiefnemers zicht hebben in welke mate het discriminatoir aspect bij delicten over het hoofd wordt gezien. Uit het onderzoek van Kruize en Gruter blijkt dat door de politie benoemde discriminatiefeiten niet noodzakelijkerwijs ook bij het OM worden geclassificeerd als discriminatiefeit. Politie en OM hanteren een afwijkende registratiemethode, met afwijkingen in de classificatie tot gevolg. Als de classificatie discriminatie niet bij de instroom bij het OM wordt meegenomen, dan kan dat in theorie later worden hersteld, maar betekent in de praktijk dat de strafzaak opnieuw beoordeeld dient te worden<sup>1</sup>. De samenwerking tussen politie en OM is inmiddels op dit punt versterkt, met als doel het tijdig en effectief oppakken van discriminatieincidenten, de voortgang van discriminatiezaken te monitoren en te bewaken en slachtoffers van discriminatie zo goed mogelijk te ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten. Daarbij worden de politiestructuren continu landelijk gescreend om zicht te krijgen op de aard en omvang van discriminatieincidenten<sup>2</sup>.

Voorts vragen de leden van de fractie van de PvdA welke rol advocaten nu spelen om de discriminatoire achtergrond bij delicten onder de aandacht te brengen of de initiatiefnemers van mening zijn dat door de voorgestelde strafverzwaring strafrechtadvocaten zich meer bewust worden van het discriminatoire aspect. De initiatiefnemers vinden het niet voor de hand liggend dat de advocaat van de verdachte actief de aandacht op een eventueel discriminatie-aspect vestigt. In de berechttingsfase zal de advocaat van de verdachte zich ongetwijfeld buigen over het discriminatie-aspect van de strafzaak, als dat als strafverzwaringgrond wordt tenlastegelegd. Het is voorstelbaar dat de advocaat van het slachtoffer zich uitlaat over de discriminatoire achtergrond bij delicten, bijvoorbeeld bij het onderbouwen van de vordering als benadeelde partij tot vergoeding van (im)materiële schade. Ook vragen deze leden of de initiatiefnemers een indicatie hebben van onbekend gebleven strafbare feiten met een discriminatoir aspect en of de door de initiatiefnemers voorgestelde strafbaarstelling leidt tot een hogere melding- of aangiftebereidheid.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdA waar uit de voorgestelde wettekst blijkt dat delicten die op zich al discriminerend van aard zijn uitgezonderd zijn van de voorgestelde strafverzwaringgrond. Ook de leden van de fractie van de VVD stelden een vergelijkbare vraag onder II. Artikelsgewijs.

De leden van de fracties van PvdA en VVD constateren terecht dat de strafwet ook zelfstandige discriminatiedelicten bevat (de artikelen 137c tot en met 137g en 429quater Sr). Het discriminatoir aspect is bij die discriminatiefeiten al als delictsbestanddeel opgenomen in de delictomschrijving, en is aldus al in het strafmaximum verdisconteerd. Om die reden is strafverzwaring op basis van de algemene strafverzwaringgrond uit het met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 44bis bij die delicten niet

<sup>1</sup> P. Kruize en P. Gruter, *Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen*, WODC 2020, pag. 38.

<sup>2</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 23 februari 2022, 30 950, nr. 284.

aan de orde. Anders zou het discriminatie-aspect immers tweemaal tot strafverhoging voeren. De initiatiefnemers wijzen deze leden erop dat deze rechtsverhouding tussen algemene strafverzwarringsgrond enerzijds en strafbepalend delictsbestanddeel anderzijds ook nu al in het strafrecht voorkomt. De initiatiefnemers hebben in de memorie van toelichting gewezen op het arrest van de Hoge Raad inzake een veroordeling wegens het ambtsdelict schending van de ambtsplicht (HR 6 april 1948, NJ 1948, 347). De Hoge Raad was van oordeel dat de algemene regeling van strafverzwaring voor ambtenaren ex artikel 44 Sr in het geval van veroordeelding wegens een ambtsdelict buiten toepassing moet worden gelaten. De strafverhogende grond van het schenden van een bijzondere plicht raakt in dit soort gevallen aan het strafbepalende element (in dit voorbeeld: het zijn van ambtenaar) en is bij die delicten al meegenomen in de hoogte van het geldende strafmaximum. De initiatiefnemers merken tot slot op dat in de huidige OM-aanwijzing de codis-feiten ook al worden onderscheiden van de discriminatiedelicten.

## **2. Adviezen**

De leden van de fractie van de VVD hebben erop gewezen dat onderzoek weliswaar uitwijst dat codificatie van de codis-aanpak belangrijke voordelen heeft, maar dat dit tevens leidt tot verhoging van de bewijsdrempel. In reactie hierop merken de initiatiefnemers op dat die zienswijze klopt: op dit moment moet de officier van justitie het discriminatoir aspect aannemelijk maken, straks moet deze het discriminatoir wettig en overtuigend bewijzen. Het OM relateert in het consultatieadvies echter die verhoging van de bewijsdrempel door erop te wijzen dat al onder de huidige bewijsstandaard het discriminatieaspect alleen zal worden betrokken bij de straftoemeting als de rechter ervan overtuigd is dat het discriminatoir aspect zich heeft voorgedaan. Een belangrijk nadeel van de huidige praktijk is dat het discriminatoir aspect lang niet altijd aan de orde komt. Naar het oordeel van de initiatiefnemers gaat dit voorbij aan de belangen van de betrokken slachtoffers om een eventueel discriminatoir aspect op meer zichtbare wijze op de merites te onderzoeken. De invoering van het discriminatoir aspect als wettelijke strafverzwarringsgrond zal ertoe leiden dat deze in de tenlastelegging zal worden opgenomen, waarna de rechter zich bij de bewijsbeslissing hierover expliciet zal moeten uitspreken. Die beslissing wordt in het vonnis opgenomen. Daarmee zal de aanwezigheid van een discriminatoir aspect, zo is de verwachting van de initiatiefnemers, op meer zichtbare wijze op zijn merites worden onderzocht.

De initiatiefnemers gaan ervan uit dat codificatie van het discriminatoir aspect geen gevolgen zal hebben voor het aantal veroordelingen wegens hate crimes. Daarbij zijn de initiatiefnemers ervan overtuigd dat een wettelijke regeling een duidelijke normerende werking zal hebben en daarmee bijdraagt aan een stevige aanpak van delicten met een discriminatoir aspect. In het consultatieadvies van het OM (waaraan ook al in de Memorie van Toelichting wordt gerefereerd) wordt benadrukt dat de erkende voordelen van deze wettelijke strafverzwarringsgrond opwegen tegen dit risico. Ook nu al neemt een strafrechter niet voetstoots aan dat sprake is van een discriminatoir aspect, maar zal de aannemelijkheid ervan onderbouwd willen zien. Het OM merkt in het consultatieadvies op dat die onderbouwing ook nu al in de buurt moet komen van het criterium wettig en overtuigend bewijs. De initiatiefnemers hebben gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State om te voorzien in een evaluatie, om deze zorg adequaat te adresseren.

De leden van de fractie van de VVD vragen daarnaast aandacht voor de positie van slachtoffers in de voorfase van het strafrechtelijk onderzoek en

de vaak ondervonden problemen om een vermoedelijk discriminatoir aspect onder de aandacht van politie en justitie te brengen. De initiatiefnemers hebben hierover indringende gesprekken gevoerd met slachtoffers van delicten met een discriminatoir aspect. Hun positieve én negatieve ervaringen met de strafrechtspleging en de uiteindelijke overwegingen om al dan niet tot aangifte over te gaan wijken uiteindelijk niet af van de motivatie van slachtoffers van delicten zonder discriminatoir aspect. De opstelling en de inzet van politie en het OM zijn bepalend voor de wijze waarop slachtoffers zich behandeld voelen en vertrouwen houden in het verloop van de strafzaak. Een nauwe samenwerking tussen de ketenpartners en het op een juiste manier opvolging geven aan meldingen over ervaren discriminatie is van groot belang. Iedere inwoner van Nederland moet bij ervaren discriminatie terecht kunnen bij een instantie die passende hulp kan verlenen. Die hulp kan in allerlei vormen zijn, met de strafrechtelijke vervolging van verdachten als het sluitstuk van de aanpak<sup>3</sup>. De initiatiefnemers hopen van harte dat de codificatie van het discriminatoire aspect tot vergroting van de bewustwording bij politie en justitie dat discriminatoire motieven een rol kunnen spelen bij commune delicten en als potentieel strafverzwarende omstandigheid moeten worden meegenomen in het strafrechtelijk onderzoek. De bewustwording bij politie en OM kan verder worden versterkt door bijvoorbeeld het aanbieden van cursussen, trainingen en het verder preciseren van de registratiesystemen. Tegelijkertijd denken de initiatiefnemers dat het een voortdurende inspanning van niet alleen de betrokken procesdeelnemers, maar bijvoorbeeld ook van belangenorganisaties vergt om het grote belang van gevoeligheid voor de materiële en immateriële belangen van slachtoffers in het algemeen, en in dit verband die van slachtoffers van delicten met een discriminatoir aspect in het bijzonder, onder de aandacht te houden. Tot slot vinden de initiatiefnemers het van belang dat het belang van het voorkomen en bestrijden van discriminatie op de publieke agenda moet worden gehouden, bijvoorbeeld door regelmatig terugkerende publiekscampagnes.

De leden van de fractie van de VVD vragen ook of het OM zich inmiddels kan vinden in de nieuwe opzet van het initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers hebben het gewijzigde initiatiefwetsvoorstel niet opnieuw ter consultatie aan het OM voorgelegd, maar veronderstellen dat de wijzigingen genoegzaam tegemoet komen aan de kanttekeningen die het OM in zijn advies bij de consultatieversie van dit initiatiefwetsvoorstel heeft geplaatst. In die versie was de voorgestelde wettelijke strafverzwarringsgrond beperkt tot de aanwezigheid van een discriminatoir oogmerk. Daarmee had die strafverzwarringsgrond een beperkter bereik dan het codis-beleid van het OM. In de onderhavige versie van het initiatiefwetsvoorstel is die actieradius evenwel verbreed naar situaties waarin discriminatie of haat mede de aanleiding heeft gevormd en/of er is gediscrimineerd om het delict indringender te plegen. Daarmee wordt nauw aangesloten bij de actieradius van het genoemde codis-beleid. Daarnaast stellen deze leden vragen over de registratie van delicten met een discriminatoir aspect. In het WODC-onderzoek *Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp* (2020) adviseerden de auteurs om de registratie te verbeteren. In de praktijk blijkt het een knelpunt om in de huidige registratiesystemen aan te geven of een algemeen feit een discriminatoir aspect heeft (Van der Aa c.s. 2020, pag. 77).

---

<sup>3</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 23 februari 2022, 30 950, nr. 284, pag. 4.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD of, en zo ja hoe de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen eenduidige definitie van discriminatoir oogmerk kan bijdragen aan het bestrijden van het verschil op de discriminatieoverzichten van de politie en de feiten die bij het OM als discriminatie worden geclassificeerd. Met deze leden zijn de initiatiefnemers van mening dat uitgegaan moet worden van één definitie, die door alle betrokken organen van de strafrechtspleging als uitgangspunt moet worden genomen. Het hanteren van één eenduidige definitie bewerkstelligt dat de politie en het OM dezelfde criteria hanteren voor het al dan niet aanmerken van een zaak als «discriminatiezaak». Tegelijkertijd kunnen de initiatiefnemers zich in theorie voorstellen dat naarmate het strafrechtelijk onderzoek vordert en hoe meer details bekend raken van wat zich heeft voorgedaan de omschrijving van het strafbaar feit en dus ook de noemer waaronder het strafbaar feit wordt gebracht, verandert. Sommige aspecten worden immers pas in de loop van het onderzoek bekend of, omgekeerd, blijken anders geïnterpreteerd te moeten worden dan aanvankelijk gedacht. In het hierboven genoemde WODC-onderzoek van Van der Aa c.s. wordt het belang benadrukt van het versterken van de sensitiviteit voor het discriminatoire aspect. Daarnaast bewijst screening van processen-verbaal door middel van *queries* goede diensten om strafzaken te achterhalen waar het mogelijke discriminatoire aspect niet eerder werd onderkend (Van der Aa c.s. 2020, pag. 85 e.v.).

De leden van de fractie van D66 vragen de initiatiefnemers te reflecteren op de noodzakelijkheid van dit initiatiefwetsvoorstel. Deze leden constateren terecht dat de Nederlandse aanpak van strafbare feiten met een discriminatoir aspect in de praktijk op zich voldoet aan de toets van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), of, zoals de Raad van State het formuleert, niet onvoldoende is om te voldoen aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De ECRI heeft echter meerdere malen het belang benadrukt van een Nederlandse wettelijke regeling om racistische motieven uitdrukkelijk tot strafverzwarende omstandigheid te maken. De ECRI kent aan het bestaan van een wettelijke strafverzwaring grond een belangrijk preventief effect toe, het verschaft strafrechters duidelijkheid en levert een bijdrage aan grondig onderzoek van politie en OM naar de aanwezigheid van discriminatoire motieven<sup>4</sup>. De initiatiefnemers onderschrijven deze onderbouwing. En hoewel in de praktijk een toenemende aandacht voor de mogelijke discriminatoire aspecten valt waar te nemen hopen de initiatiefnemers dat het initiatiefwetsvoorstel eraan bijdraagt dat het discriminatoir aspect op meer zichtbare wijze een rol zal spelen in het strafproces. Een wettelijke regeling lijkt vanwege de genoemde argumenten noodzakelijk.

De leden van de fractie van D66 vragen om verheldering van de door de Raad van State gesignaleerde onduidelijkheid over de verhouding van dit initiatiefwetsvoorstel tot de bestaande codis-beleidslijn van het OM. De initiatiefnemers hebben de reikwijdte van dit initiatiefwetsvoorstel naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State en het OM aanzienlijk verruimd, in die zin dat het initiatiefwetsvoorstel nauw aansluit bij het huidige codis-beleid van het OM. Het College van procureurs-generaal van het OM heeft in het consultatieadvies aangegeven dat een wettelijke strafverzwaring voor delicten met een discriminatoir aspect, anders dan de initiatiefnemers aanvankelijk veronderstelden, niet samengaat met een OM-beleidslijn waarin het discriminatoir aspect een veel ruimer bereik heeft (vgl. de omlijning van de codis-feiten in de Aanwijzing discriminatie). Aan dit bezwaar is evenwel tegemoet gekomen doordat in de onderhavige versie van het wetsvoorstel de actieradius van de voorge-

---

<sup>4</sup> ECRI-rapport over Nederland (vijfde monitorcyclus), 4 juni 2019, pag. 14.

stelde strafverzwaringgrond zodanig is verbreed dat deze nauw aansluit bij het huidige codis-beleid.

De leden van de fractie van D66 constateren dat het huidige codis-beleid van het OM méér variatie lijkt te bieden voor wat betreft de op te leggen sancties dan het voorstel van de initiatiefnemers. De verzwaring van de strafeis die in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003) is voorzien wanneer bij commune delicten een discriminatie-aspect aan de orde is, heeft betrekking op alle strafsoorten (dus ook een gevorderde geldboete). Bedacht moet worden dat het hier gaat om een verzwaring van de strafeis binnen de maximumstraf die geldt voor het desbetreffende commune delict, niet om een verhoging van dat strafmaximum zelf. Dit initiatiefwetsvoorstel strekt wel tot verhoging van de maximale straf die kan worden opgelegd indien het discriminatoir aspect bewezen is. Zoals gebruikelijk in het Wetboek van Strafrecht, geldt die strafmaximumverhoging met een derde alleen voor de vrijheidsstraf (hechtenis of gevangenisstraf), niet voor een eventuele geldboete (zie bijvoorbeeld de artikelen 43a en 131 Wetboek van Strafrecht). Dat laat onverlet dat – net als bij de genoemde Aanwijzing – het discriminatoir aspect binnen het geldende strafmaximum wel een strafverzwarende werking kan hebben ten aanzien van de hoogte van de geldboete die in een concreet geval door de officier van justitie wordt gevorderd en door de rechter wordt opgelegd. Met de verhoogde vrijheidsstraf brengt de strafwetgever immers tot uitdrukking dat het desbetreffende feit als ernstiger moet worden beschouwd wanneer de strafverzwarende omstandigheid van toepassing is. Die benadering wordt door de initiatiefnemers onderschreven. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat in de praktijk de door de leden van de fractie van D66 veronderstelde verschillen beperkt blijven: de strafrechter houdt binnen de gegeven wettelijke mogelijkheden voldoende ruimte om een sanctie op te leggen die recht doet aan alle levende belangen van betrokken slachtoffers, daders en de samenleving.

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 een nauwkeurige afbakening van de voorgestelde strafbaarstelling op de invulling van het delictsbestanddeel «discriminatoir oogmerk» indien een situatie van gemengde motieven zich voordoet. De initiatiefnemers wijzen er ten overvloede op dat de reikwijdte van dit initiatiefwetsvoorstel naar aanleiding van de ontvangen consultatieadviezen is verbreed; niet alleen het discriminatoir oogmerk, maar ook de bredere categorie gedragingen die met het commune strafbare feit samenhangen worden als strafverzwarend discriminatoir aspect opgevat. Daarmee wordt duidelijker gemarkeerd dat discriminatoire overwegingen, in welke vorm dan ook, kunnen meewegen in de uiteindelijke strafmaat. In die zin verwijzen de initiatiefnemers graag naar de uitstekende bespreking van Elmin Ominčević (2020)<sup>5</sup> en het advies van *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR)<sup>6</sup>: voor het aannemen van een discriminatoir aspect bij het begaan van een strafbaar feit is naar het oordeel van ODIHR voldoende dat het slachtoffer is uitgekozen op basis van diens groepsidentiteit (het zgn. groepsselectiemodel) en niet de aangetoonde «haat» jegens een bepaalde groep (het zgn. vijandigheidsmodel). Daarnaast stelt ODIHR dat een dergelijk vooroordeel niet het enige of voornaamste motief van de dader hoeft te zijn; bij de meeste verdachten van commune strafbare feiten zal een vooroordeel niet de enige drijfveer zijn en in de praktijk zal het lastig te bepalen zijn welke overweging precies de doorslag

<sup>5</sup> E. Ominčević, *Positieve verplichtingen bij geweld met negatieve uitlatingen. De Nederlandse strafrechtelijke aanpak van discriminatoir geweld tegen LHBT-personen gezien vanuit Straatsburgs perspectief*, NJCM-Bulletin 2020, pag. 172 e.v.

<sup>6</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Hate Crime Laws. A practical guide*, Warsaw: 2009, pag. 16.

heeft gegeven. Zo beschouwd is het voor de eventuele toepassing van de voorgestelde wettelijke strafverzwarringsgrond voldoende om het discriminatoir aspect als één van de aanwezige drijfveren bij het begaan van het strafbare feit wettig en overtuigend bewezen te achten. Dat geldt naar de opvatting van de initiatiefnemers óók in de gevallen waarin discriminatoire delicten worden begaan vanuit de onjuiste veronderstelling dat het slachtoffer behoorde tot de groep waartegen het delict zich richtte (discriminatie door perceptie) en voor de gevallen waarin het slachtoffer als doelwit is gekozen wegens diens associatie of affiliatie met iemand van die groep. Het College voor de Rechten van de Mens noemt het voorbeeld van de heteroseksuele activist die opkomt voor LHBTI-rechten. De ODIHR adviseert om ook deze vormen te zien als discriminatoire delicten omdat in dit soort gevallen het motief van de verdachte, dat gebaseerd is op vooroordelen jegens de beschermde groep, niet anders is dan in de delicten waarbij uitsluitend het discriminatoire aspect heeft geleid tot een tot de beschermde groep behorend slachtoffer. Overigens is deze lezing in overeenstemming met de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens<sup>7</sup>.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen naar de consultatieadviezen. Abusievelijk zijn deze adviezen niet meegezonden. Bij afzonderlijke brief worden de ontvangen consultatieadviezen alsnog aan de Kamer gezonden.

### **3. Aanleiding en achtergrond**

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemers naar een beoordeling van de verhouding tussen het initiatiefwetsvoorstel en de opvatting van deze leden dat wetgeving in beginsel een zeer beperkte signaalfunctie zou moeten hebben. De initiatiefnemers zijn het met deze leden eens dat wetgeving niet uitsluitend tot doel mag hebben om een bepaald belang te benadrukken. Symboolwetgeving is ongewenst, zo oordelen de initiatiefnemers. Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat wetgeving, strafwetgeving in het bijzonder, óók bedoeld is om een bepaalde norm, in dit geval: het belang van gelijke behandeling en gelijkwaardigheid alsook het krachtig bestrijden van delicten met een discriminatoir aspect, expliciet te benadrukken. De strafwetgever geeft immers het signaal af dat discriminatoir gemotiveerde criminaliteit extra strafwaardig wordt geacht. Daarvan kan ook een normstellende en afschrikwekkende werking uitgaan. Slachtoffers van delicten met een discriminatoir aspect moeten zich verzekerd weten van de steun van de wetgever. Daarnaast benadrukt de wetgever dat in de praktijk extra zorgvuldig op eventueel aanwezige discriminatoire drijfveren moet worden gelet. In de wetenschap dat veel andere Europese landen inmiddels voorzien in een dergelijke wettelijke strafverzwarringsgrond en dat dit initiatiefwetsvoorstel in de praktijk naar alle waarschijnlijkheid zal leiden tot toenemende aandacht voor de eventuele aanwezigheid van een discriminatoir aspect bij commune delicten leven de initiatiefnemers in de veronderstelling dat dit initiatiefwetsvoorstel zich niet tot symboolwetgeving laat reduceren.

De leden van de fractie van de SP merken terecht op dat het één van de doelstellingen van de initiatiefnemers is om de eventuele aanwezigheid van een discriminatieaspect bij commune delicten zorgvuldiger, dwingender te laten meenemen in het strafrechtelijk onderzoek. Deze leden vragen om een feitelijke onderbouwing van de stelling dat een wettelijke strafverzwarringsgrond met het oog op het verankeren van aandacht voor het discriminatoire aspect bittere noodzaak is. De initiatief-

<sup>7</sup> Škorjanec v. Croatia, application no. 25536/14, ECtHR, 28 March 2017, § 56.



nemers verwijzen hiervoor graag naar het onderzoek van Kruize en Gruter (2020)<sup>8</sup>. De onderzoekers constateren dat de door de politie gehanteerde registratiemethode geen onderscheid maakt tussen specifieke discriminatiezaken en zaken met een discriminatieaspect. Ook viel het de onderzoekers op dat heel veel door de politie als discriminatiezaak aangeduide zaken niet als zodanig door het OM worden geclassificeerd. Volgens deze onderzoekers wordt dat allereerst veroorzaakt door de forse verschillen in opvatting wat nu als commune delict met een discriminatieaspect moet worden gezien. De meningen lopen bij politie, OM en de rechtspraak uiteen of uitschelden met bijvoorbeeld het woord homo, Jood of andere termen die kunnen vallen onder het bereik van artikel 137c Wetboek van Strafrecht moet worden gezien als algemeen scheldwoord of als een discriminatieaspect (Kruize en Gruter 2020, pag. 16). Daarnaast wordt regelmatig simpelweg geen classificatie «Discriminatie» in het systeem van het OM meegegeven. De initiatiefnemers hopen dat een wettelijke strafverzwarringsgrond voor het discriminatieaspect als katalysator kan dienen om eenduidigheid van de definitie en nauwkeurigheid in registratie te stimuleren.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts of met dit initiatiefwetsvoorstel de huidige beleidslijn van het OM wordt gecodificeerd en in hoeverre het initiatiefwetsvoorstel afwijkt van de beleidslijn. De initiatiefnemers verwijzen graag naar het antwoord op gelijklopende vragen van de leden van de fractie van D66 onder paragraaf 2. Adviezen. Kort en goed zoeken de initiatiefnemers in hun initiatiefwetsvoorstel nauwe aansluiting bij het huidige OM-codis-beleid.

#### **4. Hoofdpijnen van het voorstel**

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers nader te motiveren aan welke exacte geobjectiveerde voorwaarden moet zijn voldaan om in een strafzaak een discriminatoir aspect aan te nemen. Ook vernemen zij graag concreter welke handvatten de rechter bij de beoordeling van deze voorwaarden kan gebruiken. De initiatiefnemers verwijzen daarvoor graag naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van D66 over de afbakening van de voorgestelde strafbaarstelling op de invulling van het delictsbestanddeel «discriminatoir oogmerk» in paragraaf 2. Kort gezegd kan een discriminatoir aspect worden aangenomen indien sprake is van haat jegens en/of discriminatie van een bepaalde groep, maar ook als het slachtoffer is uitgekozen op basis van diens al dan niet veronderstelde groepsidentiteit en als het slachtoffer geassocieerd wordt met een bepaalde groep, ook al behoort het slachtoffer zélf niet tot deze groep. Daarbij hoeft het discriminatoire aspect niet de enige of voornaamste drijfveer van verdachte te zijn. Naast discriminatoir oogmerk kan ook uit de met het strafbare feit samenhangende gedragingen haat tegen of discriminatie van de genoemde groepen worden afgeleid. Omgekeerd stellen de initiatiefnemers zich voor dat de omstandigheden waaronder het delict begaan wordt niet altijd richtinggevend zijn voor een discriminatoir aspect. Zij denken daarbij aan een beroving van een slachtoffer op een homo-ontmoetingsplaats, als de keuze voor die plaats wordt ingegeven door de gedachte dat slachtoffers doorgaans geen aangifte doen en dus de kans op ontdekking van het delict gering is. De seksuele gerichtheid van het slachtoffer kan dan voor de dader niet meer dan een bijkomstigheid zijn. Hetzelfde kan worden verondersteld in het geval een dader bewust kiest voor vrouwelijke slachtoffers omdat zij doorgaans fysiek minder weerstand bieden en daarmee gemakkelijker te beroven zijn. In dergelijke strafzaken lijkt geen sprake te zijn van een discriminatoir

<sup>8</sup> P. Kruize en P. Gruter, *Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen*. WODC 2020, pag. 10 e.v.

aspect. Vergelijk in die zin ook het uitgangspunt van ODIHR dat het moet gaan om door de wet beschermde karakteristieken van het slachtoffer waarop de dader het gemunt heeft<sup>9</sup>.

De leden van de fractie van de VVD vragen kort gezegd of voorwaardelijk opzet voldoende is om een discriminatoir aspect in strafzaken vast te stellen. Voor het vaststellen van een discriminatoir oogmerk is voorwaardelijk opzet onvoldoende, zoals is toegelicht in paragraaf 4 van de memorie van toelichting. Wat betreft de overige situaties – kort gezegd: gedragingen (waaronder uitlatingen) die rondom het begaan van het delict zijn verricht en die haat tegen of discriminatie van een beschermde groep mensen tot uitdrukking brengen – beantwoorden de initiatiefnemers die vraag bevestigend. Voorwaardelijk opzet op een bepaald gevolg – zoals hier het tot uitdrukking brengen van de genoemde haat tegen of discriminatie van – is aanwezig indien de dader bewust de reële kans heeft aanvaard dat dat gevolg zal intreden.<sup>10</sup> In de situatie dat een mishandeling gepaard gaat met beledigende uitlatingen jegens het slachtoffer wegens diens seksuele gerichtheid, is het vereiste opzet dus aanwezig indien de dader bewust de mogelijkheid voor lief neemt dat die beledigende uitlatingen (bijvoorbeeld het herhaaldelijk roepen van «vuile homo») haat tegen of discriminatie van die groep mensen wegens hun seksuele gerichtheid tot uitdrukking brengt. Verwacht mag worden dat de dader in de meeste gevallen de «bedoeling» zal hebben om die haat of discriminatie tot uitdrukking te brengen. Dan komt het dus niet aan op de vaststelling van voorwaardelijk opzet.

De leden van de fractie van D66 stellen dat bij een beoogde strafverzwarringsgrond te allen tijde van belang is om te onderzoeken of deze al dan niet strikt noodzakelijk is. De initiatiefnemers wijzen deze leden graag op de in de memorie van toelichting genoemde voordelen van een wettelijke regeling van de strafverzwarringsgrond. Een wettelijke regeling onderstreept bijvoorbeeld nog eens extra dat de wetgever zwaar tilt aan een discriminatieaspect bij commune delicten, het voorkomt dat een discriminatieaspect wordt vergeten in het requisitoir en de strafeis van de officier van justitie en in het uiteindelijke vonnis van de strafrechter en leidt tot jurisprudentie over de vraag wat nu precies onder een discriminatieaspect moet worden verstaan. De noodzaak wordt naar het oordeel van deze leden bepaald door de huidige strafvoetingspraktijk en de eventuele beschikbare ruimte binnen de afzonderlijke sancties om het strafverzwarende effect van een discriminatoir aspect tot uitdrukking te brengen. De initiatiefnemers hechten eraan te wijzen op een belangrijke constatering van Ten Voorde, Hellemons en Schuyt<sup>11</sup>, dat aandacht voor het discriminatoire aspect in (het begin van) de strafrechtsketen en sturing via beleid, op een zodanige manier dat het discriminatoire aspect in voorkomende gevallen voldoende en tijdig aan het licht komt, misschien nog wel een belangrijker randvoorwaarde is voor de effectiviteit van de aanpak van discriminatie dan het betrekken van dit aspect bij de strafvoetingspraktijk. Voor de wijze waarop delicten met een discriminatoir aspect worden afgedaan vallen de initiatiefnemers terug op het onderzoek van Kruize en Gruter<sup>12</sup>, waarin de in de jaren 2015 – 2018 geregistreerde commune delicten met een discriminatoir aspect zijn geanalyseerd. Voor de meest recente cijfers verwijzen de initiatiefnemers naar de jaarrapportage van

<sup>9</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Hate crime laws: a practical guide*, Warsaw: 2022, pag. 17.

<sup>10</sup> HR 29 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:718, rov. 2.5.1 e.v.

<sup>11</sup> Ten Voorde, Hellemons en Schuyt, *Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten Een rechtsvergelijkende studie*, WODC 2020, pag. 204.

<sup>12</sup> Kruize en Gruter, *Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid. Cijfers en praktijkervaringen*, WODC 2020, pag. 98 e.v.

het OM over 2021<sup>13</sup>. In het algemeen gaat het bij commune delicten met een discriminatieaspect vooral om gevallen van belediging, gevolgd door bedreiging, mishandeling, openlijke geweldpleging en vernieling. Een kwart van de zaken wordt afgedaan met een sepot (veelal wegens gebrek aan bewijs). In 14 procent van de zaken wordt een strafbeschikking geslagen. Een ruime meerderheid van de zaken wordt door het OM aangebracht bij de strafrechter. Kruize en Gruter hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre het discriminatieaspect heeft meegewogen in de straftoemeting, maar lijken tot de voorzichtige conclusie te komen dat de strafrechter 50 tot 100 procent strafverzwaring als uitgangspunt lijkt te nemen, maar bij het opleggen van gevangenisstraffen iets milder straft dan door het OM wordt geëist.

Alles overziend komen de initiatiefnemers tot de conclusie dat in de strafoplegging voor commune delicten met een discriminatieaspect nog ruimte bestaat voordat de geldende wettelijke strafmaxima in zicht zijn. Tegelijkertijd vinden de initiatiefnemers dit niet een overtuigend argument om van een wettelijke strafverzwaringgrond af te zien. Het gaat er de initiatiefnemers immers ook om het discriminatieaspect nadrukkelijker dan nu het geval is te laten betrekken in elke fase van de strafrechtspleging en dat daarvoor een wettelijke verankering noodzakelijk is.

De leden van de fractie van het CDA vragen door middel van welke maatstaf haatgevoelens en de intentie om iemand te beledigen objectief bewezen kan worden als een discriminatoir oogmerk en wanneer dit voldoet aan de eis van voldoende wettig en overtuigend bewijs. Deze vraag raakt naar het oordeel van de initiatiefnemers aan de wijze waarop de strafrechter ook nu al omspringt met het gebruik van scheldwoorden zoals «homo», «jood» of «mongool». Het lijkt erop dat in de strafrechtspleging bepalend is of het gaat om gebruik als algemeen scheldwoord of dat deze woorden welbewust zijn gekozen om slachtoffers extra te kwetsen. Kruize en Gruter constateren dat bewust racistisch schelden eerder door rechters als een discriminatieaspect wordt gezien omdat iemands afkomst of huidskleur veelal een zichtbaar kenmerk is (Kruize en Gruter 2020, pag. 13 e.v.). Voor het aannemen van een discriminatoir aspect in het geval bepaalde woorden zijn gebruikt met de intentie om iemand te beledigen die niet tot de betreffende groep behoort, blijft relevant om vast te stellen of het slachtoffer als doelwit is gekozen wegens diens associatie of affiliatie met iemand van die groep. Op eerdere vragen van de leden van de fractie van D66 noemden de initiatiefnemers het voorbeeld van een heteroseksuele activist die opkomt voor LHBTI-rechten. Het motief van de dader om vooroordelen tegen een door de wet beschermde groep in het delict tot uitdrukking te brengen verschilt immers niet van het discriminatoire aspect aan een delict dat wél tegen een tot de beschermde groep behorend slachtoffer is gericht. In zo'n geval kan wel degelijk sprake zijn van een discriminatoir aspect, ook al behoort het slachtoffer niet tot de betreffende groep waarover de dader rept. Overigens wijzen de initiatiefnemers erop dat de actieradius van de strafverzwaringgrond is verbreed tot het in de memorie van toelichting beschreven tweede gevalstype. Daarmee is het discriminatieaspect gemakkelijker bewijsbaar.

De leden van de fractie van de SP vragen naar een onderbouwing van de veronderstelling dat de introductie van een wettelijke strafverzwaringgrond voor delicten met een discriminatoir aspect zal bijdragen aan toename van de aangiftebereidheid, hoe ervoor gezorgd kan worden dat bijvoorbeeld de politie ook echt werk kan maken van deze zaken en of strafzaken met een discriminatoir aspect wellicht ten koste van andere zaken prioriteit dienen te krijgen. De initiatiefnemers wijzen graag op de

<sup>13</sup> *Cijfers in beeld 2021. Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie.*

eerder geciteerde brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>14</sup>, waarin wordt ingegaan op de versterking van de ketenbrede aanpak van discriminatie en racisme. In algemene zin geldt dat de aangiftebereidheid van slachtoffers sterk samenhangt met de bejegening door de politie. De initiatiefnemers hebben de nationale politie gevraagd te reflecteren op het conceptwetsvoorstel<sup>15</sup>. Binnen de politie wordt al veel werk gemaakt van het versterken van de aandacht voor discriminatie, maar, zo stelt de korpschef, is er nog een lange weg te gaan op de bewustwording bij politiemedewerkers en een correcte bejegening van slachtoffers van hate crimes, zodat zij zich beter gehoord voelen, zich meer bewust worden van het feit dat gespecialiseerde politiemedewerkers hen kunnen ondersteunen en de aangiftebereidheid onder deze slachtoffers toeneemt<sup>16</sup>. De politie onderschrijft het opnemen van een verhoogd strafmaximum in de wet voor strafbare feiten met een discriminatoir aspect in de strijd tegen discriminatie. De initiatiefnemers maken zich, net als de leden van de fractie van de SP, zorgen over de hoge werkdruk en onderbezetting van de politie. Zij waken er daarom voor om bepaalde zaken een expliciete prioriteit of posterioriteit te geven. De initiatiefnemers wijzen erop dat het ook nu al de bedoeling van de Aanwijzing is dat politie en justitie extra opsporingsinspanningen verrichten om bewijs van een discriminatoir aspect te verzamelen en hebben daarom vertrouwen in het vermogen van de individuele politieprofessionals om onder de gegeven omstandigheden adequate inhoudelijke inschattingen te maken welke strafzaken naar maatschappelijke impact en naar kans van slagen op een uiteindelijke veroordeling moeten worden doorgezet.

De leden van de vragen van de fractie van de SP stellen voorts vragen over de toepassing van de voorgestelde strafverzwaringgrond in het geval van discriminatie door perceptie. De initiatiefnemers verwijzen graag naar de beantwoording van gelijklopende vragen van de leden van de fractie van D66. Ter verduidelijking willen de initiatiefnemers benadrukken dat het bij discriminatie door perceptie uiteindelijk niet gaat om hoe het gebeurde door het slachtoffer wordt geïnterpreteerd. Het gaat er bij de vaststelling van het discriminatoire aspect om of de dader bij het begaan van het delict uitging van de onjuiste veronderstelling dat het slachtoffer behoorde tot de groep waartegen het delict zich richtte.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de SP of strafverhoging en versterking van de wijze waarop het discriminatoir aspect niet ook bereikt zouden kunnen worden door de richtlijnen voor politie, OM en rechterlijke macht aan te scherpen. De initiatiefnemers hebben in de Memorie van Toelichting de voordelen opgesomd van een wettelijke regeling. Één van de genoemde voordelen is de inscherpingsfunctie van een wettelijke strafverzwaring. De wettelijke verankering onderstreept nog eens extra dat de wetgever zwaar tilt aan een discriminatieaspect bij commune delicten. Dat voordeel valt niet met richtlijnen te behalen.

## **5. Constitutionele paragraaf**

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de verhouding van dit initiatiefwetsvoorstel tot de grondwettelijke en verdragsrechtelijke vrijheid van meningsuiting. De initiatiefnemers delen de opvatting van deze leden dat de uitingsvrijheid een groot goed is in een democratische samen-

---

<sup>14</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 23 februari 2022, 30 950, nr. 284

<sup>15</sup> Het consultatieadvies van de nationale adviezen is, evenals de andere binnengekomen adviezen, abusievelijk niet eerder met de Kamer gedeeld. Deze adviezen zullen bij afzonderlijke brief worden meegestuurd.

<sup>16</sup> Consultatieadvies nationale politie, 28 augustus 2020.

leving. Vanzelfsprekend perkt dit initiatiefwetsvoorstel de in de Grondwet en Verdragen verankerde vrijheid van meningsuiting niet in. Discriminatie valt niet onder de uitingsvrijheid en kan leiden tot strafvervolging en veroordeling. De huidige wetskaders en opvattingen over de begrenzing van de uitingsvrijheid worden niet gewijzigd in dit initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers kunnen deze leden dan ook geruststellen dat geen enkele inperking wordt beoogd van de grondrechtelijke vrijheden van wie dan ook. Sterker nog: de initiatiefnemers zijn van mening dat zij juist bijdragen aan de versterking van de uitingsvrijheid door het vermeende discriminatoire aspect expliciet te laten toetsen en niet tot veroordeling over te gaan dan dat wettig en overtuigend is bewezen dat het ten laste gelegde delict in een discriminatoire context is begaan. Daarbij geldt dat de strafverzwaringgrond zich alleen uitstrekt tot uitlatingen die een discriminatoir karakter hebben; in die gevallen is het moeilijk voorstelbaar dat een strafrechtelijke veroordeling in strijd zal zijn met de vrijheid van meningsuiting.

## **6. Uitvoerings- en handhavingsaspecten en financiële gevolgen van het voorstel**

De leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA en de SP vragen naar de gevolgen voor de werklust van de politie, het OM en rechtspraak als explicieter en uitgebreider moet worden stilgestaan bij de discriminatoire context. Daarbij wordt gewezen op het consultatieadvies van de politie, waarin wordt gewezen op de te hoge verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van deze repressieve aanpak die vanwege de complexiteit een groter capaciteitsbeslag zal leggen op de opsporing. Naar het oordeel van de leden van de fractie van de SP klemt dit te meer, nu het vergroten van de aangiftebereidheid van strafzaken met een discriminatoir aspect één van de doelen van dit initiatiefwetsvoorstel is. De leden van de fractie van het CDA stellen tot slot dat dit initiatiefwetsvoorstel de straftoemingsvrijheid van de strafrechter aantast, nu strafrechters uitgebreid zouden moeten stilstaan bij de mogelijk discriminatoire context bij een geweldsdelict.

Door tussenkomst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is navraag gedaan bij de politie, het OM en de Raad voor de Rechtspraak over de verwachte uitvoeringsconsequenties van dit initiatiefwetsvoorstel. Naar het oordeel van de politie vloeit uit het initiatief voort dat het vermoeden van een discriminatoir aspect moet worden vastgelegd en onderzocht bij meldingen en aangiften van commune feiten met een discriminatieaspect. Voor de oplegging van strafverzwaring is immers vereist dat het discriminatoir aspect ook strafrechtelijk moet worden bewezen. Dat vraagt om meer diepgang bij de analyse van de informatie bij de melding en aangifte of een discriminatoir aspect aanwezig kan zijn. Daarnaast moeten de politieteams die de meldingen en aangiften behandelen gericht advies kunnen krijgen over de discriminatoire elementen die nader onderzocht kunnen worden en welk strafrechtelijk bewijs daarvoor noodzakelijk is. In het feitenonderzoek is de ondersteunende en adviserende rol van het Expertisecentrum Aanpak Discriminatie daarbij onontbeerlijk, zo stelt de politie. De politie veronderstelt dat er geen wijzigingen nodig zijn in de registratie van informatie door politiemensen in de generieke taak in politiestructuren, maar er is naar verwachting wel structureel onderzoek nodig om de informatievoorziening inzake discriminatiemeldingen en aangiften, waaronder discriminatoire aspecten bij codis-feiten, up to date te kunnen houden.

Het OM geeft desgevraagd aan dat het initiatiefwetsvoorstel in de huidige vorm de nodige ICT-aanpassingen zal vergen, omdat de strafverzwarende omstandigheid in beginsel op elk strafbaar feit van toepassing kan zijn, en daarnaast gevolgen zal hebben voor de registratie van strafbare feiten.

De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat strafzaken waarin discriminatoire aspecten spelen door de noodzakelijke uitgebreidere bespreking en formele beoordeling wat meer tijd in beslag zullen nemen. Met het oog op de huidige inschatting en het beperkte aantal zaken per jaar leidt dit volgens de Raad voor de Rechtspraak niet tot een substantiële werklastverhoging en is de IT-impact van het initiatiefwetsvoorstel niet noemenswaardig.

De initiatiefnemers realiseren zich dat dit initiatief in de praktijk zal leiden tot een extra werkbelasting en aanpassing van de ICT-systemen vergt. Tegelijkertijd wijzen de initiatiefnemers erop dat welbeschouwd de bestaande aanpak wordt gecodificeerd en niets anders gevraagd wordt dat niet ook nu al voorgeschreven is. Ook nu al dient conform de Aanwijzing discriminatie de politie bij een aangifte of melding van een algemeen delict alert te zijn op eventuele discriminatie-aspecten, ook indien deze door de aangever zelf niet direct als discriminerend worden aangemerkt. De verbalisant moet expliciet in het proces-verbaal of in de mutatie de omstandigheden van het voorval vermelden die kunnen wijzen op een discriminatie-aspect. En ook nu al geldt, dat de aanwezigheid van een discriminatieaspect bij commune delicten een zwaarwegende indicatie vormt dat een strafrechtelijke reactie moet volgen.

Het verschil zit, zoals de leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA en de SP terecht constateren, vooral in de te hanteren zorgvuldigheid in het onderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van een discriminatie-aspect, een zorgvuldiger registratie en extra inspanning op het verkrijgen van bewijs om een discriminatieaspect aan te tonen. De initiatiefnemers spreken de wens uit dat gevolg kan worden gegeven aan de wensen van de politie, het OM en de rechtspraak om, naast de noodzakelijke aanpassingen van de ICT- en registratiesystemen, meer diepgang te kunnen bereiken in de vergaring en beoordeling van mogelijke discriminatie-aspecten. Daarnaast hopen de initiatiefnemers inderdaad dat de toenemende aandacht voor het discriminatieaspect bij politie en justitie méér slachtoffers weet te overtuigen van het belang van aangifte. De Raad van State heeft in het wetgevingsadvies erop gewezen dat aanvullende praktische en organisatorische maatregelen nodig zijn, zoals een betere zaakselectie bij de politie, een koppeling van discriminatieoverzichten van de politie met de administratie van het OM en het vrijmaken van voldoende tijd en capaciteit voor de invulling van het taakaccent discriminatie binnen het OM. Daarnaast denkt de Raad van State aan maatregelen om de aangiftebereidheid te verhogen, onder meer door de bejegening van aangevers door de politie te verbeteren. Dat onderschrijven de initiatiefnemers van harte.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor delicten waarin, kort door de bocht geformuleerd, al een discriminatoir aspect besloten ligt. De initiatiefnemers verwijzen voor de beantwoording van de vraag van deze leden naar de beantwoording van de gelijkkluidende vraag van de leden van de fractie van de PvdA in de Inleiding.

Ellemeet  
Bikker