

- Landelijk Expertisecentrum Diversiteit



- Politieacademie
Police Academy of the Netherlands

Adres Oude Apeldoornseweg 41-45
7333 NR Apeldoorn

Postadres Postbus 834
7301 BB Apeldoorn

Behandeld door

Telefoon

Fax

e-mail

Onderwerp Beleidsnota discriminatie

Datum augustus 2008

Blad 1 van 11

> Discriminatiebeleid politie

- *Onderwerp: beleid rondom discriminatie*
Status: informatief en besluitvormend
*Portefeuillehouder: **

1. Inleiding

In januari 2007 is de Raad van Hoofdcommissarissen voor het laatst uitgebreid geïnformeerd over het beleid rondom de aanpak van discriminatie¹. De aanleiding was toen de prestatieafspraken in het Landelijk Kader Politie over de aanpak van discriminatie. Inmiddels zijn we ruim een jaar verder.

De aanpak van discriminatie is speerpunt van kabinetsbeleid geworden². Ook het openbaar ministerie heeft de aanpak van discriminatie tot topprioriteit verheven³. Hoewel discriminatie bij politie formeel geen prioriteit heeft, is het besef groeiende dat een adequate aanpak van discriminatie noodzakelijk is: in een divers samengestelde samenleving bepaalt het mede de legitimiteit van de politie.

Eind vorig jaar is de vernieuwde Aanwijzing discriminatie van kracht geworden.

Deze Aanwijzing (2007-2011) is in de Raad van Hoofdcommissarissen besproken in augustus 2007. Het betreft een kerntaak van de politie: de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Het van kracht worden van de nieuwe Aanwijzing is een goede aanleiding om een tussenbalans op te maken. Daarbij gaat het om vragen als: Hoe staat de aanpak van discriminatie er bij de politie er voor? Wat is ons perspectief? Welke activiteiten zijn daarvoor noodzakelijk en wat heeft daarbij urgentie? Hoewel de aanpak van discriminatie verder gaat dan strafrecht alleen, staat in deze notitie de implementatie van de Aanwijzing discriminatie centraal⁴. Daarnaast

¹ RHC 23 en 24 januari 2007, notitie oktober 2006, agendapunt 6.4

² Regeerakkoord, pijler "stabiliteit"

³ Zie: "perspectief op 2010", het meerjarenprogramma van het openbaar ministerie

⁴ In recent verschenen ECRI-rapport wordt de politie nadrukkelijk aanbevolen de implementatie van de aanwijzing met urgentie ter hand te nemen (ECRI, derde rapport over Nederland, 12 februari 2008)

wordt aandacht gegeven aan de relatie van de aanpak van discriminatie en het vertrouwen van de burger.

In deze beleidsnota wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 staat de koers benoemd die voor de komende jaren (visie 2008-2010) richtinggevend kan zijn. Deze visie vormt de context van de activiteiten die binnen de politie plaatsvinden. Vanuit deze meerjarenvise worden tenslotte in hoofdstuk 4 concrete activiteiten benoemd waaraan het LECD-politie in 2008 aandacht wil besteden. Op dat punt wordt gevraagd om instemming van de Raad van Hoofdcommissarissen. Voor de korpsen dient deze meerjarenvise als inspiratiebron. Aan het slot wordt voor het lopende jaar een duidelijke suggestie gegeven over de implementatie van de Aanwijzing 2007.

2. Ontwikkelingen 2006 - heden

Bij de aanpak van discriminatie worden de 25 regiokorpsen⁵ ondersteund door het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD)⁶. Het LECD heeft indertijd van de Raad van Hoofdcommissarissen en het ministerie van BZK als taakstelling meegekregen om de regio's te ondersteunen in de versterking van de strafrechtelijke aanpak van discriminatiezaken, met als bijzondere opdracht de naleving van de "Aanwijzing discriminatie 2003" te bevorderen. In het Landelijk Kader Politie 2007 zijn daartoe prestatieafspraken gemaakt. Deze aanpak wordt wel de aanpak van "externe discriminatie" genoemd en is primair strafrechtelijk georiënteerd. Daarbij heeft het LECD een taak bij de aanpak van de interne discriminatie⁷. De aanpak van interne discriminatie valt buiten het bestek van deze notitie. De kadernota omgangsvormen en sociale veiligheid is het beleidskader voor de aanpak van interne discriminatie en andere vormen van ongewenste omgangsvormen. Deze is vastgesteld op de vergadering van de RHC in mei jl.

Hoewel de activiteiten van LECD en korpsen de afgelopen jaren tot verbeteringen hebben geleid, presteert de politie op strafrechtelijk gebied nog steeds niet optimaal. Dit beeld komt niet alleen uit (inter)nationaal onderzoek naar voren⁸, maar wordt ook bevestigd door eigen rapportages. In het "referentiekader diversiteit" noteerden de regiokorpsen in de afgelopen jaren regelmatig hun progressie op het gebied van diversiteitsbeleid. Het referentiekader geeft echter niet alleen een zelfbeeld over het diversiteitsbeleid binnen de korpsen, maar stelt ook een aantal vragen ook over de aanpak van discriminatie. Op het punt van de discriminatiebestrijding levert een vergelijking van het referentiekader van 2006 met dat van 2007 het volgende beeld op.

⁵ In 2007 zijn vanuit het LECD stappen gezet om ook het KLPD en de KMAR (m.n. spoorwegpolitie/grenscontroles/vreemdelingtoezicht) te betrekken.

⁶ Het Landelijk Bureau Discriminatie (LBD/) werd in 2005 onderbracht bij het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit. Ook het openbaar ministerie kent een LECD (Landelijk Expertisecentrum Discriminatie). Dit Centrum ondersteunt o.a. de elf discriminatieofficieren.

⁷ Interne discriminatie zijn uitingen of gedragingen –als dan niet strafrechtelijk verwijtbaar– tussen politiemedewerkers onderling.

⁸ Zie o.a. rapportage van European Union Agency For Fundamental Rights, Racist Violence and Crime in the EU 2006 en de Monitor Rassendiscriminatie 2005 en Monitor Racisme & Extremisme 2006 van de Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden.

<p>1. Een lid van het KMT/RMT is portefeuillehouder discriminatie</p>	<p style="text-align: center;">2006</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>23</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>3</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	23	enigszinswaar	1	niet waar	3	<p style="text-align: center;">2007</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>3</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	17	enigszinswaar	7	niet waar	3
Categorie	Tal																	
waar	23																	
enigszinswaar	1																	
niet waar	3																	
Categorie	Tal																	
waar	17																	
enigszinswaar	7																	
niet waar	3																	
<p>2. Het activiteitenplan/ korpsjaarplan kent activiteiten/doelstellingen op het gebied van discriminatie, zoals bedoeld in het besluit van de Raad van Hoofdcommissarissen van 14 januari 2004 en de Aanwijzing Discriminatie 2007</p>	<p style="text-align: center;">2006</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>7</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	13	enigszinswaar	7	niet waar	7	<p style="text-align: center;">2007</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>12</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	6	enigszinswaar	9	niet waar	12
Categorie	Tal																	
waar	13																	
enigszinswaar	7																	
niet waar	7																	
Categorie	Tal																	
waar	6																	
enigszinswaar	9																	
niet waar	12																	
<p>3. Het Korps heeft de Aanwijzing discriminatie 2007 van het College van Procureurs-generaal geïmplementeerd.</p>	<p style="text-align: center;">2006</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>6</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	10	enigszinswaar	11	niet waar	6	<p style="text-align: center;">2007</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>7</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	8	enigszinswaar	12	niet waar	7
Categorie	Tal																	
waar	10																	
enigszinswaar	11																	
niet waar	6																	
Categorie	Tal																	
waar	8																	
enigszinswaar	12																	
niet waar	7																	
<p>4. De portefeuillehouder discriminatie zorgt voor een gestructureerd ketenoverleg</p>	<p style="text-align: center;">2006</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>9</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	11	enigszinswaar	7	niet waar	9	<p style="text-align: center;">2007</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>enigszinswaar</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>7</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	9	enigszinswaar	11	niet waar	7
Categorie	Tal																	
waar	11																	
enigszinswaar	7																	
niet waar	9																	
Categorie	Tal																	
waar	9																	
enigszinswaar	11																	
niet waar	7																	
<p>5. De doelstellingen op het gebied van discriminatiebestrijding worden gehaald</p>	<p style="text-align: center;">2006</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>enigszins waar</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	7	enigszins waar	15	niet waar	5	<p style="text-align: center;">2007</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Tal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>enigszins waar</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>14</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Tal	waar	13	enigszins waar	14	niet waar	14
Categorie	Tal																	
waar	7																	
enigszins waar	15																	
niet waar	5																	
Categorie	Tal																	
waar	13																	
enigszins waar	14																	
niet waar	14																	

<p>6. Het korps kent contactpersonen discriminatie</p>	<p>Vraag in 2006 niet gesteld</p>	 <table border="1"> <caption>2007</caption> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Aantal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>waar</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>enigszins waar</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>niet waar</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Aantal	waar	13	enigszins waar	12	niet waar	2
Categorie	Aantal									
waar	13									
enigszins waar	12									
niet waar	2									

Bovenstaande vergelijking tussen de referentiekaders uit 2006 en 2007 toont een duidelijke terugval bij de aanpak van externe discriminatie. Borging van geboekte resultaten blijkt kwetsbaar. Dit beeld van stagnatie wordt bevestigd door een in augustus 2007 gehouden quickscan onder de contactpersonen van de korpsen⁹. Daaruit blijkt dat op de negen randvoorwaarden uit het Landelijk Kader slechts een matige progressie geboekt is¹⁰. Het beeld per regio is erg wisselend. In een enkele regio is er feitelijk weinig tot niets geregeld. Andere regio's hebben de afgelopen jaar vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld middels het aanstellen van een fulltime projectleider discriminatiebestrijding voor een beperkte periode¹¹. Voor een uitgebreide probleemanalyse is deze notitie niet de plaats. Van belang is te weten wat aan een goed politieel discriminatiebeleid in de weg staat. Uit de verschillende onderzoeken tekent zich een patroon van belemmeringen af waarvan de essentie is dat de Aanwijzing discriminatie niet bekend is c.q. niet optimaal wordt nageleefd¹²

Meer specifiek betreft het de volgende belemmeringen.

1. De meldingsbereidheid van slachtoffers van discriminatie is laag¹³
2. Meldingen/aangiften worden bij de intake niet goed geduid/serieus genomen
3. De registratie van meldingen en aangiften is bij de politie niet goed op orde¹⁴
4. De follow-up van meldingen en aangiften (opsporing, doorlooptijden en aansluiting met bestuurlijke aanpak) is weinig adequaat¹⁵

Deze probleemanalyse wordt bevestigd door informatie van ketenpartners en andere betrokkenen¹⁶. Geconstateerd kan worden dat er een forse inhaalslag nodig is om gelijke tred te kunnen houden met hetgeen de samenleving vraagt van de politie. Deze inhaalslag is binnen een aantal regio's reeds ingezet. De nieuwe aanwijzing vormt een goed momentum in de komende jaren om de hele linie een forse stap voorwaarts te zetten.

Recente ontwikkelingen

Hoewel de korpsen qua performance in 2007 een lichte terugval laten zien, is er ook goed nieuws. Met name de berichtgeving rondom een aantal homofobe incidenten in Amsterdam en de mediahype rondom de film van Wilders heeft de aandacht voor discriminatie manifest

⁹ De Aanwijzing discriminatie schrijft voor dat in elke politieregio een "contactpersoon discriminatie" actief is en dat op korpsleidingniveau voorzien is in een "strategisch portefeuillehouder".

¹⁰ De Quickscan richtte zich met name op de negen randvoorwaarden uit het Landelijk Kader.

¹¹ Bijv. in de regio's Twente/Ijsselland.

¹² Tot deze conclusie komt o.a. ook de onderzoekscommissie naar de racistische overlast in Waspik (Onderzoekscommissie "Liberiaans Gezin" april 2008)

¹³ Driekwart van de allochtonen die zegt met discriminatie geconfronteerd te zijn meldt geen enkel incident, niet bij een meldpunt, niet bij de politie, niet bij leidinggevendenden (TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 950, nr. 1)

¹⁴ In de eerder genoemde rapportage van de Europese Raad blijkt dat de Nederlandse politie wat de beschikbaarheid van data betreft in de categorie "limited" staat gepositioneerd tussen landen als Bulgarije, Roemenie en Slowakije.

¹⁵ Slechts enkele politieregio's hebben in beleidsplannen opsporingscapaciteit gereserveerd voor discriminatiezaken. In 2006 werden er landelijk bij het OM 246 zuivere discriminatiezaken ingeschreven

¹⁶ Recentelijk zijn er vanuit het LECD-OM en Artikel 1 de discriminatieofficiëren en medewerkers van de Antidiscriminatiebureau o.a. bevraagd op ervaringen in de samenwerking met de politie.

op de kaart gezet. In een tweetal regio's werd op 20 maart 2008 het pilotproject " Hatecrimes" gelanceerd. Op dezelfde dag werden tijdens een besloten expertmeeting concrete afspraken gemaakt over verdere optimalisering van het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) en andere onderdelen van de Aanwijzing 2007.

De koepelorganisaties¹⁷ werken op dit moment goed samen om het RDO in 2008 tot een succes te maken. De formele randvoorwaarden voor het functioneren van de RDO's zijn inmiddels op orde. Zo is recentelijk een modelconvenant gegevensuitwisseling vastgesteld¹⁸.

Uit de bij het LECD bekende gegevens lijkt zich begin 2008 een begin van een doorbraak naar definitieve verbetering af te tekenen. Het project "Hatecrimes" geeft een betere toegang tot de politie en de rest van de keten. In alle regio's zijn contactpersonen aangesteld en zal nog in dit voorjaar een RDO plaatsvinden. Omwille van een betere registratie zal in de regio's gewerkt worden met een uniform zaakoverzicht¹⁹. Door uniform te registreren is het mogelijk een landelijk criminaliteitsbeeld te genereren²⁰. Aan de Kamer is een cijfermatig overzicht van homofobe incidenten geweld over de eerste helft van 2008 toegezegd. De uniforme zaakoverzichten dienen daartoe voor 15 juli 2008 aan het LECD te worden gezonden.

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 bevoegd gezag tot wat u nu in handen heeft: papier. In de volgende hoofdstukken wordt aangegeven welke support van het korpsmanagement wordt gevraagd.

3. Visie 2008-2010

Voor de politie is het Landelijk Kader 2007²¹ als beleidsmatig streven nog steeds actueel. Als focuspunt blijft het realiseren van de negen randvoorwaarden onverminderd staan. De centrale verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de korpsen zelf²².

Discriminatie als onderdeel van de rechtshandhaving

Sinds het vaststellen van het kader heeft de tijd niet stilgestaan. De huidige aanpak is primair strafrechtelijk georiënteerd. Inmiddels is duidelijker geworden dat de strafrechtelijke aanpak van discriminatie zijn grenzen heeft. Discriminatie is een veelvormig verschijnsel dat zich op verschillende terreinen manifesteert. Het vraagt om een pluriforme aanpak om segregatie tussen bevolkingsgroepen te voorkomen. Sommige vormen van discriminatie zijn makkelijker met doelgericht beleid, maatregelen en voorzieningen te beïnvloeden dan andere. Waar moraliteit niet vanzelfsprekend is, biedt het recht houvast²³. Het recht biedt de mogelijkheid aan overheid en burgers om discriminatie te bestrijden en ongelijke behandeling aan de kaak te stellen. Binnen de rechtshandhaving hebben civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten ieder een eigen positie. Strafrecht is als regel ultimum remedium. Bewustwording en ander instrumenten gaan daaraan vooraf. Opvallend in de rechtshandhaving van discriminatie is de betrekkelijk eenzijdige oriëntatie op de strafrechtelijke handhaving. Door het strafrecht in te zetten geeft de overheid een belangrijk

¹⁷ LECD-OM, LECD-politie en Art.1

¹⁸ Het model is in orde bevonden door het College van PG's en het College bescherming persoonsgegevens en maakt het mogelijk om tussen de leden van het RDO (evt. uit te breiden met gemeentelijke vertegenwoordigers) persoonsgegevens uit te wisselen. Een aantal regio's heeft reeds eerder zelf een privacyprotocol vastgesteld.

¹⁹ Dit zaakoverzicht is eind 2007 bij de contactpersonen van de korpsen geïntroduceerd en op 8 april jl. door het College van PG's omarmd als standaardregistratiemodel tbv het RDO.

²⁰ Deze recente initiatieven waren voor "ART. 1" aanleiding om op 20 maart 2008 de politie een prijs toe te kennen.

²¹ Voluit: Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007

²² In de komende korpsgesprekken over de convenanten zijn de negen randvoorwaarden een gespreksitem

²³ Boutellier in SMVP, Sociale veiligheid 2007

signaal af over de waarde van de norm. De strafrechtelijke benadering blijft qua effectiviteit echter beperkt. Dit besef vraagt om een heroriëntatie op andere vormen van rechtshandhaving. Naast een verdere optimalisering van de strafrechtelijke aanpak zal nadrukkelijk aandacht dienen te zijn voor andere vormen van rechtshandhaving. Daarbij komt met name de bestuursrechtelijk aanpak prominent in beeld. De bestrijding van discriminatie is niet alleen een taak van politie en justitie, maar ook een bestuurlijke opdracht.

Discriminatie en bewustwording

De visie op de rol van de politie bij de aanpak van discriminatie staat genoteerd in het visiedocument van het LECD²⁴. Het visiedocument behelst een periode van drie jaar: 2008-2010. Ook de aanpak van discriminatie staat daarin nadrukkelijk benoemd²⁵. In deze notitie wordt deze eerste aanzet verder uitgewerkt naar concrete activiteiten voor het lopende jaar. De hoofdkoers is dat in de komende jaren dient toegewerkt te worden naar meer evenwicht in de rechtshandhaving. Naast het optimaliseren van de strafrechtelijke handhaving, zullen het openbaar bestuur en private partijen een steviger positie dienen in te nemen²⁶. Ook de preventieve kant en bewustwording verdienen aandacht.

De focus van het meerjarenbeleid op het gebied van discriminatiebestrijding is derhalve gericht op een meer evenwichtige en effectieve rechtshandhaving als einddoel. Voor de volgorde brengt dat met zich mee dat in 2008 de prioriteit ligt op de strafrechtelijke kerntaak. In de aansluitende jaren zal een verdere uitbouw plaatsvinden naar de bestuurlijke aanpak, preventie en de optimalisering van het vertrouwen van de burger. Als basis van dit alles is "bewustwording" het codewoord. Op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau zal de politie zich bewust dienen te zijn dat discriminatie het betonrot van de samenleving is en dat een actieve aanpak noodzakelijk is. Dit bewustwordingsproces vertoont duidelijke parallellen met het proces dat heeft geleid tot prioritering van de aanpak van huiselijk geweld. Om deze visie op de aanpak van discriminatie 2008-2010 vorm te geven is voorzien in een beleidsmatige aanpak langs een tweetal hoofdlijnen wat betreft de externe discriminatie.

A. Vertrouwen van de burger

B. Strafrechtelijke aanpak

A. Vertrouwen van de burger

De politie is het visitekaartje van de overheid. Niet voor niets staat in de beroepscode aandacht voor een respectvolle (en dus gelijke behandeling) benoemd. De wijze waarop het publiek het optreden van de politie ervaart is van cruciaal belang voor de legitimatie van het optreden van de politie. De rassenrellen in Engeland hebben dat aangetoond²⁷. Voor een blijvende legitimatie is niet alleen een divers samengestelde politie noodzaak. Omwille van dezelfde legitimatie is het ook nodig om discriminatie niet onweersproken te laten en deze actief te bestrijden. Hier ligt een duidelijke link tussen diversiteitsbeleid en discriminatiebestrijding: beide dienen de legitimatie.

Een adequate aanpak van discriminatie bepaalt ook het imago van de politie. Een politie die door een deel van de bevolking²⁸ als ontoegankelijk, weinig respectvol, stigmatiserend of zelfs

²⁴ Dit visiedocument is onlangs besproken in de RHC en op basis daarvan is een piketpalennotitie vastgesteld

²⁵ "een politie voor een ieder", Hoofdstuk 6

²⁶ Vanuit het LECD is eind 2007 een onderzoek geëntameerd naar lokale bestuursrechtelijke instrumenten en er wordt nauw samengewerkt met de VNG om de bestuurlijke aansluiting van het RDO vorm te geven.

²⁷ "godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen"RU Nijmegen, 2006, iov WODC Justitie

²⁸ O.a. uit het onderzoek in Waspik blijkt dat veel nieuwkomers de beelden van de politie uit het land van herkomst projecteren op de Nederlandse politie. Bij het verhogen van de aangiftebereidheid vraagt de groep nieuwkomers bijzonder aandacht.

discriminerend wordt ervaren, heeft het lastig. Zeker op momenten dat het in divers samengestelde wijken spannend wordt.

Klachten politieoptreden

Vanuit het streven naar gelijkwaardigheid voor de politie is het dus nodig om zicht te houden op waardering van het publiek. De verschillende klachtenregelingen van de korpsen bieden daartoe goede aanknopingspunten. Klachten over vermeende discriminatie worden vaak geregistreerd als bejegeningssklachten²⁹. Het zicht op dit soort klachten ontbreekt op dit moment³⁰. Een tweetal regio's legt klachten over discriminatie steevast voor aan de onafhankelijke klachtencommissie. Ook bevolkingsonderzoek biedt mogelijkheden om nadrukkelijk naar de waardering van kwetsbare groepen te monitoren. Snelle doorlooptijden en goede terugkoppeling van meldingen/aangiften zijn eveneens factoren die van invloed zijn op de waardering door het publiek.

Ook bij de verzorging van arrestanten speelt de bejegening/waardering een belangrijke rol.

Resultaten

1. *In 2009 zijn klachten over discriminatie herkenbaar terug te vinden in de klachtenregistratie van de korpsen*
2. *klachten over discriminatie worden voorgelegd aan de bestaande klachtencommissies in de korpsen*

B. Strafrechtelijke aanpak.

Discriminatie is een strafbaar feit en daardoor een kerntaak van de politie. Voor de politie is de Aanwijzing discriminatie 2007 maatgevend. De implementatie ervan dient met voorrang te worden opgepakt. In de Aanwijzing staat het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) centraal.

Regionaal discriminatieoverleg (RDO)

In elke politieregio zal minimaal twee keer per jaar een zaaksoverleg dienen plaats te vinden³¹. Hieraan wordt deelgenomen door een discriminatieofficier, een contactpersoon vanuit de politie en een vertegenwoordiger van het antidiscriminatiebureau in de regio. Het LECD ziet het als haar primaire taak de implementatie van de Aanwijzing in de korpsen te ondersteunen. Prioriteit voor 2008 heeft het initiëren van het RDO in elke regio, waar aan de hand van een uniform ingericht zaaksoverzicht besloten wordt over de aanpak van discriminatie³². De support die van de korpsleidingen wordt gevraagd betreft: "het faciliteren dat er in 2008 in elke regio een goed lopend RDO is waar aan de hand van een uniform zaaksoverzicht besloten wordt over discriminatie-incidenten".

Resultaten

1. *In het voorjaar van 2008 zal in alle regio's een (eerste) RDO hebben plaatsgevonden*

Registratie: uniform zaaksoverzicht en inwinplannen KLPD

Al jaren slaagt de politie er niet in cijfers over discriminatie-incidenten te leveren.

Niet alle discriminatie-incidenten worden nu goed weggeschreven³³. Incidenten worden vaak als commune delict (mishandeling/belediging) weggeschreven. Veel regio's kennen nu al een

²⁹ Zie: Onderzoek van IOOV 2007 naar de klachtbehandeling in de politieregio's. Een uniforme wijze van registreren wordt aanbevolen.

³⁰ In 2005 werden 246 discriminatiefeiten ingeschreven bij het openbaar ministerie. In vijf gevallen was de verdachte een opsporingsambtenaar (Monitor racisme en extremisme, Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden, Oktober 2006). Over disciplinaire onderzoeken zijn geen gegevens bekend.

³¹ Tijdens de expertmeeting van 20 maart 2008 bleek dat veel regio's opteren voor een hogere frequentie (gemiddeld 3-4 keer per jaar)

³² Deze afspraak werd gemaakt tijdens de expertmeeting op 20 maart 2008

³³ In 2006 werden in HKS 525 zuivere discriminatiefeiten (137c-g) genoteerd (Bron: CBS)

zgn. discriminatiecode³⁴ die bij de intake lang niet altijd niet altijd gehanteerd wordt. In 2009 zal het nieuwe bedrijfsprocessensysteem (BVH) standaard voorzien in een discriminatiecode. Ook dan zal gelden dat deze wel gebruikt dient te worden en een extra zoekslag nodig zijn om incidenten zichtbaar te maken. Omdat niet alle incidenten op code zijn terug te vinden dienen de contactpersonen (al dan niet ondersteund door het RIK³⁵) het zaakoverzicht aan de hand waarvan het RDO gevoerd wordt handmatig in te vullen. Sommige regio's gebruiken daarbij een zgn. "query". Via Blueview of GIDS wordt gezocht aan de hand zoektermen. Op basis van de ervaring tot nu toe is de inschatting dat in de systemen van een gemiddelde politieregio 100-150 incidenten met een discriminatoire achtergrond staan genoteerd³⁶. Op dit moment is het nog zo dat in de regio's waar reeds een RDO actief is, elke regio een eigen wijze van registratie heeft³⁷. Het werken met een uniform zaakoverzicht is noodzakelijk om een landelijk criminaliteitsbeeld te genereren. De huidige wijze van registratie in de regio's³⁸ maakt stapeling/analyse niet mogelijk. Hiertoe is door het LECD een uniform zaakoverzicht ontwikkeld dat door koepelorganisaties is geaccordeerd. Dit overzicht is eind 2007 aan de contactpersonen ter beschikking gesteld. Tijdens de expertmeeting van 20 maart 2008 is dit overzicht door de deelnemers aan het RDO omarmd en besloten om bestaande registraties te converteren naar dit uniforme overzicht³⁹.

Er is een harde afspraak gemaakt om uiterlijk 15 juli 2008 cijfers over homofob geweld aan te leveren.⁴⁰ Daar vloeit voor de regio's de verplichting uit voort om – evt. met terugwerkende kracht - het zaakoverzicht in te vullen. Door te werken met het zaakoverzicht zal naar verwachting het aantal geregistreerde incidenten fors stijgen. Ondanks het feit dat ook in de komende jaren met het BVH niet zeker is dat elk incident in de registraties terug te vinden is, zal het wel mogelijk zijn om meer dan nu het geval is betrouwbare analyses te maken.

Daarbij is het mogelijk om ook de KLPD een specifieke rol toe te delen op het gebied van registratie. Het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK) is in staat met via inwinplannen een actueel landelijk beeld te creëren op bepaalde beleidsterreinen. In het kader van het inwinplan Activisme/Extremisme en Interetnische Incidenten wordt nu reeds gevraagd naar de overtreding van strafrechtelijke discriminatieverboden⁴¹. Gedacht kan worden aan het ontwerpen van een specifiek inwinplan "discriminatie" of het uitbreiden van het huidige inwinplan door het meer specifiek maken van de vraagstelling m.b.t. discriminatie.

Resultaten

1. *In het voorjaar van 2008 is in alle regio's het uniforme zaakoverzicht in gebruik genomen en uiterlijk 15 juli 2008 zullen de overzichten over de eerste helft van 2008 ter beschikking worden gesteld aan het LECD*
2. *Het KLPD te vragen om voor eind 2008 een informatiestrategie te verzorgen, specifiek gericht op incidenten met een discriminatoire achtergrond*

Strategisch portefeuillehouder, Contactpersoon discriminatie en taakaccenthouders discriminatie

³⁴ F50 (X-pol) en 753 (BPS)

³⁵ Enkele contactpersonen laten zich bij het vullen van het zaakoverzicht bijstaan door het Regionaal Informatie Knooppunt (RIK)

³⁶ Het onderhouden van het zaakoverzicht vraagt gemiddeld twee uur per week (5 incidenten pw).

³⁷ In veel regio's gevallen berust het secretariaat bij het antidiscriminatiebureau

³⁸ Slechts zeven regio's voldeden aan het verzoek van het LECD-politie om cijfers over 2007 aan te leveren. De registraties tonen grote verschillen en zijn goed vergelijkbaar.

³⁹ Enkele contactpersonen hebben aangegeven hierbij tegen capacitaire grenzen aan te lopen.

⁴⁰ Deze afspraak is in september 2007 tussen portefeuillehouder RHC en de minister van BZK gemaakt en wordt nogmaals gestipuleerd in de brief van de voorzitter van het College van PG's d.d. 8 april 2008.

⁴¹ Zie vraag 2 van het betreffende inwinplan

Het RDO dient –als fundament van een meeromvattende aanpak- te staan als een huis. Elke regio dient volgens de Aanwijzing te beschikken over een contactpersoon en een strategisch portefeuillehouder. Uit inventarisatie blijkt dat deze functies in veel regio's op papier weliswaar bestaan, maar zeker niet altijd even goed inhoud gegeven wordt. De contactpersonen zijn cruciaal voor het functioneren van het RDO en de verdere implementatie van de Aanwijzing. De regionale contactpersonen en de strategisch portefeuillehouders in de korpsen zijn het personele fundament waarop dit overleg is gebaseerd.

De *strategisch portefeuillehouder* bewaakt dat aan het korps op een goede manier invulling geeft aan een discriminatiebeleid en draagt zorg voort de aansluiting met de bestuurlijke aanpak.

De *contactpersonen* dienen in de korpsen een stevige positie te hebben om hun verantwoordelijkheden inhoud te geven⁴². Dat is nu nog zeker niet overal het geval. Het is zinnig zorg te dragen voor een stabiele factor met een duidelijk omschreven functie-inhoud. Bij de functie-inhoud van een contactpersoon valt te denken aan taken als

- deelname aan en voorbereiding van het RDO
- invullen en updaten van zaaksoverzicht (evt. met behulp van infodesk)
- het maken van regionale analyses
- actief benaderen van kwetsbare groeperingen voorafgaand aan RDO (denk aan bv. aan de regionale afdeling van het COC /etnische belangengroepering)
- organiseren voorlichting trainingen eigen personeel (bv werkoverleg intakepersoneel)
- aanspreekpunt LECD en andere ketenpartners.

De gevraagde support bestaat uit het faciliteren dat de contactpersonen in de regio de positie en de tijd krijgen om invulling te geven aan de taakstelling.

Naast deze twee functionarissen voorgeschreven in de Aanwijzing Discriminatie verdient het de aanbeveling om *taakaccenthouders* discriminatie aan te stellen, met vergelijkbare taken als taakaccenthouders jeugd, zeden huiselijk geweld, alleen gericht op discriminatie. Deze zijn werkzaam op operationeel niveau in de districten in de korpsen. In Amsterdam en Hollands Midden zijn reeds taakaccenthouders actief. Het blijkt dat opnemen van melding en aangifte met een discriminatoire achtergrond specifieke expertise vereist o.a. wat betreft inlevingsvermogen en juridische zaken. Extra deskundigheidsbevordering opleiding is noodzakelijk.

Resultaten

1. *Elke regio heeft in 2008 in de korpsleiding een actieve portefeuillehouder*
2. *In het voorjaar van 2008 is in elke regio is een gemotiveerde contactpersoon aangesteld die de tijd en positie heeft om zijn taken die voortvloeien uit de Aanwijzing goed in te vullen.*
3. *Binnen de korpsen worden taakaccenthouders discriminatie ingesteld en er wordt tijd en ruimte gecreëerd voor deskundigheidsbevordering.*

Verbetering intake en reactieprotocollen

Verbetering van de intake (bv door hatecrimes) maakt onderdeel uit van een goede strafrechtelijke aanpak. Het project "hatecrimes" is o.a. gericht op het laagdrempelig maken van de toegang tot de strafrechtketen door het verhogen van melding / aangiftebereidheid van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en ras. Het komt nog te vaak voor dat een melding of aangifte niet wordt opgenomen of verkeerd wordt weggeschreven. Voor het intakepersoneel zijn op PKN reactieprotocollen beschikbaar. Een specifiek reactieprotocol voor homofob geweld is in ontwikkeling. De bekendheid met deze protocollen dient in de

⁴² Afhankelijk van de regio kan gedacht worden aan een beleidsfunctionaris min. 0.5 Fte (bron: quickscan)

regio's verbeterd te worden. Trainingen zoals in Amsterdam-Amstelland⁴³ en enkele andere regio's verdienen navolging.

Resultaten

1. *In 2008 worden in de regio's activiteiten ontwikkeld om de intake beter te laten verlopen. Het personeel wordt geïnstrueerd te werken conform de Aanwijzing en neemt meldingen en aangiften mbv uniforme reactieprotocollen.*

Opsporing en preventie

Een goede follow-up van meldingen en incidenten vraagt om voldoende kennis en opsporingscapaciteit in de regio's. In juridisch opzicht is discriminatie niet altijd eenvoudig te duiden⁴⁴. Er is voor de werkvloer een "Handboek Discriminatie"⁴⁵ beschikbaar en er verschijnt regelmatig een nieuwsbrief met recente jurisprudentie⁴⁶. Ook in het onderwijs zou meer aandacht kunnen worden besteed aan dit onderdeel het materiële strafrecht⁴⁷. De aanpak van internetdiscriminatie vraagt om specifieke knowhow bij de regio's nu de keuze is gemaakt deze aanpak niet te centraliseren⁴⁸. Wellicht dat cybercrime perspectief biedt voor de aanpak van ergerlijke vormen van internetdiscriminatie. In sommige regio's is capaciteit gereserveerd voor opsporing. Het aanstellen van taakaccenthouders discriminatie is -voor zover bekend - nog nergens aan de orde⁴⁹. Het spreekt voor zich dat borging van kennis en capaciteit kritische succesfactoren zijn in de strafrechtelijke aanpak.

Naast repressie vraagt ook de preventie van discriminatie om aandacht.

Met een goed functionerend RDO zal het niet alleen mogelijk zijn om adequaat te reageren op incidenten. Het uniforme zaaksoverzicht voorziet in registratie naar gemeente.

Doorlooptijden kunnen worden bewaakt en het analyseren van tendensen wordt eenvoudiger. Door deze informatie aan partners ter beschikking te stellen wordt een bijdrage geleverd aan preventie.

Resultaten

1. *Kennis en capaciteit ten behoeve van de aanpak van discriminatie zijn dit jaar nog in de korpsen geborgd.*
2. *Aandacht binnen het onderwijs voor specifieke vormen van discriminatie en het materiële strafrecht.*

4. Kernactiviteiten 2008-2009

Uit de in hoofdstuk 3 beschreven hoofdlijnen van beleid volgen voor het LECD-politie en de korpsen een aantal activiteiten voor de komende periode. Ieder heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid.

Het LECD ziet haar taak in de richting van de korpsen als overwegend faciliterend.

Zij reikt een mogelijke koers aan, zorgt dat de regio's enigszins in de pas lopen: met elkaar en met de eisen die het bevoegd gezag stelt. Het LECD zorgt voor afstemming en kruisbestuiving en ontwikkelt instrumenten waar de regio's mee aan de slag kunnen. Daarbij werkt zij nauw samen met de beide ministeries en ander organisaties, met name het LECD-OM, Art. 1, AFS en internationale organisaties.

Voor het lopende jaar zijn deze kernactiviteiten concreet te benoemen.

⁴³ Ongeveer 3000 Amsterdamse collega's ontvingen een bewustwordingstraining in het Anne Frank Huis

⁴⁴ Denk bijvoorbeeld aan de aangiften tegen Wilders en uitingen tijdens demonstraties van extreemrechts

⁴⁵ Openbaar Ministerie, Handboek Discriminatie oktober 2006, uitgegeven door het LECD-OM

⁴⁶ Zie: PolitieKennisNet, domein "discriminatie"

⁴⁷ Uit enkele steekproeven bij OLL- cursisten blijkt driekwart van de HulpOvJ's onbekend met de Aanwijzing discriminatie (voor de overige richtlijnen van het College is dit niet veel anders. Hieraan wordt tijdens de opleiding tot HulpOvJ nauwelijks aandacht besteed)

⁴⁸ Het MDI levert in beperkte mate ondersteuning aan de korpsen.

⁴⁹ Evenals bij zeden is het goed uitvragen van sommige vormen van discriminatie een bijzondere competentie

Aan het einde van 2008 zal de balans worden opgemaakt waarna de activiteiten voor 2009 nader ingevuld dienen te worden.

LECD: kernactiviteiten binnen de hoofdlijn Vertrouwen van de burger

Kernactiviteiten 2008 (doorloop 2009)

- Onderzoek naar "ethnic profiling" (effecten legitimatieplicht/preventief fouilleren/stop-and search-acties)
- Discriminatie als onderdeel van bejegening herkenbaar in klachtregistratie politie
- Klachten over discriminatie steevast naar onafhankelijke klachtencommissies
- Aandacht in bevolkingonderzoeken voor perceptie publiek
- Aandacht voor verzorging arrestanten (w.o. Cie. toezicht politiecellen)
- Bijdrage landelijke publiekscampagne
- Verbeteren beeldvorming politie bij (inter)nationale organisaties
- HOP-folder (gereed)

LECD: kernactiviteiten binnen de hoofdlijn Strafrechtelijke aanpak

Kernactiviteiten 2008

- a. Opzet netwerk contactpersonen politie (incl. KMAR)
- b. Ontwikkelen van een profiel voor contactpersoon en taakaccenthouders.
- c. Quickscan stand van zaken 2007 (gereed).
- d. Ontwikkeling format uniform zaakoverzicht (gereed)
- e. Uitleggen verschillende vormen van registratie OM/politie/ADV's (doorloop 2009)
- f. Doorontwikkeling/actualisering info PKN (permanent proces)
- g. Landelijke kick-off dag tbv deelnemers RDO (gereed)
- h. Contactdag contactambtenaren politie (najaar 2008)
- i. Stapeling/bewerking zaakoverzichten tot landelijk criminaliteitsbeeld (medio 2008)
- j. Convenant gegevensuitwisseling RDO (gereed)
- k. Nadere vormgeving aanpak internetdiscriminatie (aansluiting RDO)
- l. Aanpak discriminatie in Onderwijs, waaronder de politieacademie (doorloop 2010)
- m. Bewustwordingstrajecten/modeltraining tbv korpsen (doorloop 2009)
- n. Communicatie naar werkvloer (o.a. middels artikelen in korpsbladen)
- o. Entameren onderzoek bestuursrechtelijke aanpak discriminatie (gereed)
- p. Aanreiken tolerantiegrenzen bij demonstraties extreemrechts
- q. Reactieprotocol homofob geweld (medio 2008)
- r. Uniformering bestaande reactieprotocollen (najaar 2008)
- s. Discriminatiecode in BVH (2009)

Regiokorpsen: kernactiviteiten 2008

De korpsen dienen primair zelf te bepalen welke concrete activiteiten zij ter hand willen nemen. Deze notitie reikt daarvoor bouwstenen in de vorm van suggesties en concrete resultaten aan. Het landelijke kader en de Aanwijzing discriminatie hebben echter geen vrijblijvend karakter en noodzaken tot een aantal concrete maatregelen. Daarbij moge duidelijk zijn dat de trekkracht van het LECD beperkt is: zonder de inzet van korpsen komen zaken niet van de grond. Voor 2008 heeft urgentie: het leveren van een bijdrage aan een goed functionerend RDO en het geven van invulling aan het uniforme zaakoverzicht.

