

# Samenvatting

## 1. Inleiding

Er is in toenemende mate oog voor de heterogeniteit van slachtoffers van verschillende misdrijven. Verschillende groepen slachtoffers lopen tegen andere knelpunten in het strafproces en de slachtofferhulpverlening aan en vertonen in dat opzicht verschillende 'kwetsbaarheden'. Ook slachtoffers van *hate crimes* – in dit onderzoek gedefinieerd als commune delicten met een discriminatieaspect (CODIS feiten) – worden door de 2012 EU Slachtofferrichtlijn specifiek genoemd als vermoedelijk kwetsbare slachtoffers die behoefte hebben aan en recht hebben op aanvullende beschermingsmaatregelen tijdens het strafproces (artikel 22 lid 3 Slachtofferrichtlijn).

Nederland heeft de Slachtofferrichtlijn inmiddels in nationale wet- en regelgeving omgezet, maar het blijft de vraag of het huidige arsenaal aan generieke en speciale beschermingsmaatregelen en slachtofferhulpverlening in de context van het Nederlandse strafproces wel aansluit bij de speciale behoeften van (de onderscheiden typen) slachtoffers van *hate crime*. Het onderhavige onderzoek beoogde hier meer zicht op te krijgen. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat de verschillende discriminatiegronden – hetero- of homoseksualiteit; ras; fysieke, verstandelijke of mentale beperking; religie; en genderidentiteit – gerelateerd kunnen zijn aan verschillende behoeften bij de slachtoffers.

## 2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het primaire doel van deze studie was een (verkenkend) antwoord te vinden op de vraag naar de procedurele- en hulpbehoeften van *hate crime* slachtoffers in de context van het strafproces en de mate waarin het Nederlandse strafproces en de slachtofferhulpverlening momenteel aan die behoeften voldoen. Om deze vraag te beantwoorden werd eerst een inventarisatie gemaakt van de impact van *hate crime* op de verschillende groepen slachtoffers, van hun behoeften ten aanzien van en ervaringen met de strafprocedure en de hulpverlening. Ook werd gekeken naar de procedurele rechten en voorzieningen die in buitenlandse jurisdicties voor *hate crime* slachtoffers zijn ontwikkeld. Het onderzoek werd verricht aan de hand van zeven onderzoeksvragen, verdeeld over de volgende drie categorieën:

### Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers:

- 1) Welke te onderscheiden groepen van slachtoffers van *hate crime* zijn er?
  - a. Welke groepen worden momenteel onderscheiden in de Nederlandse wet- en regelgeving en het Nederlandse (vervolgings)beleid?
  - b. Welke groepen worden in bepaalde buitenlandse jurisdicties onderscheiden?

### Vragen met betrekking tot de impact en slachtofferbehoeften:

- 2) Wat is volgens de empirie in de literatuur de impact van een *hate crime* op de diverse typen slachtoffers, ook als het delict niet als zodanig wordt of is herkend?

- 3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?
- 4) In hoeverre stelt dit bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij het melden c.q. doen van aangifte en daarna bij het bieden van slachtofferhulp?

#### Vragen met betrekking tot het binnenlandse en buitenlandse maatregelen

- 5) In hoeverre worden de (huidige) mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict als toereikend ervaren?
- 6) Hoe verhouden de bevindingen zich tot de maatregelen die de Richtlijn minimumnormen slachtoffers reeds gaan bieden, waaronder met name de inventarisatie van de kwetsbaarheid bij aangifte?
- 7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning?

### **3. Methodes van onderzoek**

In deze studie zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- 1) Systematische literatuurreview. Op dit specifieke terrein is relatief weinig onderzoek verricht. Toch zijn er met behulp van een systematische literatuurreview 18 kwantitatieve studies gevonden over de impact van *hate crimes* en/of de behoeften van *hate crime* slachtoffers ten aanzien van het strafproces.
- 2) Interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties. Om de Nederlandse situatie exploratief in kaart te brengen zijn 21 interviews afgenomen met in totaal 24 personen gelieerd aan organisaties die met deze problematiek te maken hebben. Dit betreft zowel organisaties die de belangen behartigen van een specifieke gemeenschap die bovengemiddeld vaak te maken heeft met *hate crime* (bijvoorbeeld COC of Transgender Netwerk Nederland) als de politie, het OM en algemene slachtofferhulporganisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland.
- 3) Rechtsvergelijkende studie. Het rechtsvergelijkende gedeelte van het onderzoek is verricht met behulp van 1) een korte schriftelijke survey waaraan experts uit 21 EU lidstaten hebben meegewerkt, aangevuld met 2) een meer uitgebreide beschrijving van het systeem van het Verenigd Koninkrijk op basis van (online) literatuur en vier interviews met experts op het gebied van dat systeem.

### **4. Resultaten**

In deze paragraaf worden de resultaten per cluster onderzoeksvragen weergegeven.

#### 4.1. Vragen met betrekking tot de verschillende groepen slachtoffers

- 1) Welke te onderscheiden groepen van slachtoffers van *hate crime* zijn er?
  - a) Welke groepen worden momenteel onderscheiden in de Nederlandse wet- en regelgeving en het Nederlandse (vervolgings)beleid?
  - b) Welke groepen worden in bepaalde buitenlandse jurisdicties onderscheiden?

Het concept *hate crime* is in Nederland niet in het Wetboek van Strafrecht verankerd, noch wordt het in de Nederlandse strafrechtspraktijk gebruikt. Omdat het onderhavige onderzoek voor wat betreft het Nederlandse *hate crime* beleid aansluit bij de CODIS-feiten en de Aanwijzing Discriminatie kunnen we de groepen slachtoffers die bescherming genieten toch afbakenen. De Aanwijzing discriminatie is namelijk ook op commune delicten met een discriminatoir aspect van toepassing, mits dit discriminatoire aspect samenvalt met één van de gronden genoemd in artikel 137c WvSr. Sinds 1 januari 2019 is ook 'genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht' toegevoegd als discriminatiegrond. Dit betekent dat het Nederlandse vervolgingsbeleid van toepassing is op slachtoffers van *hate crime* vanwege:<sup>1</sup>

- Ras
- Godsdienst of levensovertuiging
- Hetero- of homoseksuele gerichtheid
- Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap
- Genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht

Op basis van de survey in 21 EU lidstaten is ook een overzicht verkregen van de gronden die in buitenlandse jurisdicties worden beschermd. Ten aanzien van de beschermde gronden kiezen de meeste landen – net als Nederland – voor een *limitatieve* opsomming van de categorieën slachtoffers. Verder blijkt dat de drie gronden 'ras', 'godsdienst', 'nationale of etnische afkomst' vrijwel in alle lidstaten bescherming tegen *hate crime* genieten. Ten aanzien van 'seksuele geaardheid' en 'mentale of fysieke beperking' is meer verdeeldheid, hoewel ook deze gronden in een ruime meerderheid van de onderzochte landen zijn beschermd. 'Genderidentiteit' is in ongeveer de helft van de lidstaten een beschermde grond, maar is duidelijk in opkomst. De keuze om 'genderidentiteit' in Nederland te erkennen als officiële beschermingsgrond sluit daarmee aan op een Europese trend.

Beschermingsgronden die Nederland niet kent, maar die in enkele andere EU landen wel worden begrepen onder de nationale *hate crime* definitie zijn: 'taal', 'geslacht', 'leeftijd' en 'ideologie of politieke opinie'.<sup>2</sup> Unieke gronden – gronden die slechts door één of twee lidstaten werden genoemd – zijn 'burgerschap' (Malta) en 'sociale status' (Duitsland en Litouwen).

---

<sup>1</sup> De precieze invulling van deze afzonderlijke beschermde gronden – zoals de vraag of bijvoorbeeld alle personen uit de LHBTI gemeenschap worden beschermd – is te vinden in paragraaf 1.2.3 (hoofdstuk 1).

<sup>2</sup> Overigens worden in de werkinstructie van de Individuele Beoordeling ook andere "gronden" genoemd (bijvoorbeeld 'politieke opinie') die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de kwetsbaarheid van

#### 4.2. Vragen met betrekking tot impact en slachtofferbehoeften

- 2) Wat is volgens de empirie in de literatuur de impact van een *hate crime* op de diverse typen slachtoffers, ook als het delict niet als zodanig wordt of is herkend?
- 3) Wat zijn de behoeften van de verschillende te onderscheiden slachtoffergroepen van *hate crime* ten aanzien van de strafprocedure en slachtofferhulp?
- 4) In hoeverre stelt dit bijzondere eisen aan bijvoorbeeld de opvang van deze slachtoffers bij het melden c.q. doen van aangifte en daarna bij het bieden van slachtofferhulp?

##### 4.2.1. Resultaten op basis van de systematische literatuurreview

In de 18 geïncludeerde studies werd bevestigd dat het discriminatie-aspect van invloed is op de ernst en de duur van de psychosociale gevolgen van het delict. In vergelijking met “reguliere” slachtoffers hebben *hate crime* slachtoffers gemiddeld meer te lijden onder het strafbare feit. Zij hebben bijvoorbeeld vaker en langer last van depressieve gevoelens, woede, angst en stress als gevolg van het delict. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat het discriminatoire motief het delict persoonlijker maakt dan delicten zonder haatmotief, dat *hate crime* slachtoffers in zekere zin “inwisselbaar” (en daarmee machtelozer) zijn, en dat veel van deze slachtoffers gedurende hun leven herhaaldelijk te maken krijgen met *hate crime*. Juist deze cumulatieve impact kan ernstige gevolgen teweeg brengen.

Voorts toonden enkele studies dat *hate crime* slachtoffers onderling ook verschillen in de fysieke en psychische impact die het misdrijf op hen kan hebben. Dit betreft verschillen tussen de verscheidene beschermde groepen (*between group differences*), maar zelfs binnen één beschermingsgrond werden verschillen gevonden (*within group differences*). Ook de ervaringen van *hate crime* slachtoffers die tot meerdere kwetsbare groepen horen, kunnen afwijken van de ervaringen van slachtoffers die werden aangevallen vanwege één discriminatiegrond.

Tevens toonden de buitenlandse slachtofferstudies dat *hate crime* slachtoffers gemiddeld minder tevreden zijn over hun ervaringen met het strafrechtssysteem dan reguliere slachtoffers en dat ook het risico op secundaire victimisatie voor deze slachtoffergroep groter is.<sup>3</sup> De problemen van *hate crime* slachtoffers kunnen grofweg worden geclusterd in drie thema's:

- Lage aangiftebereidheid: De aangiftebereidheid onder *hate crime* slachtoffers is doorgaans lager dan die van andere typen slachtoffers. Redenen hiervoor zijn de geringe gepercipieerde ernst van het incident; angst niet serieus te worden genomen; schaamte; angst voor vergeldingsmaatregelen; eerdere negatieve ervaringen met de politie; (angst voor) gebrek aan training en kennis van politieambtenaren; en

---

slachtoffers. Dergelijke officieuze “gronden” worden echter niet opgenomen in de officiële registraties en ook het OM verbindt aan een dergelijke “grond” geen gevolgen.

<sup>3</sup> Secundaire victimisatie wordt gedefinieerd als ‘verergering van het leed of de schade als gevolg van het strafproces als zodanig’ (K.D. Lünnehan & A.G. Mein, *Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap*, Verwey-Jonker Instituut 2014, p. 10-11, onder verwijzing naar Wijers & De Boer, 2010)

normalisering van *hate crimes*. Sommige slachtoffers hebben daarnaast ook nog groeps-specifieke redenen om geen aangifte te doen.<sup>4</sup>

- Beperkte toegang tot voorzieningen: *Hate crime* slachtoffers hebben daarnaast in mindere mate toegang tot bepaalde rechten of voorzieningen. Dit komt doordat sommige slachtoffers niet beseffen dat ze slachtoffer van een *hate crime* zijn of dat er allerlei specifieke (hulp)voorzieningen voor hen bestaan (bijvoorbeeld gespecialiseerde politieagenten).
- Gebrek aan herkenning en erkenning: Het gebrek aan specialistische kennis bij politie- en justitiemedewerkers zorgt ervoor dat het discriminatie-aspect soms niet wordt herkend of niet op juiste waarde wordt geschat, bijvoorbeeld wanneer het commune feit als minder ernstig wordt gezien. Ook agenten en justitiemedewerkers die zelf discrimineren worden in dit verband genoemd.

#### 4.2.2. Resultaten op basis van de interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

Onder andere vanwege het relatief beperkte aantal interviews (van slachtoffers per aparte discriminatiegrond en van experts per relevante belangenorganisatie) zijn de resultaten van dit gedeelte van het onderzoek slechts exploratief. Toch kwamen veel van de in de buitenlandse literatuur gesignaleerde problemen ook in de Nederlandse interviews terug.

De lage aangiftebereidheid wordt volgens de respondenten veroorzaakt door normalisering van het fenomeen, door (verhalen over) slechte bejegening door de politie, door gebrek aan herkenning en erkenning van het discriminatie-aspect en door het gevoel dat het doen van aangifte toch niet zal helpen in termen van speciale en generale preventie. Een aspect dat in de buitenlandse literatuur minder prominent naar voren kwam, maar dat in de Nederlandse interviews wel werd vermeld is het verschil tussen registratie van het incident als melding of als aangifte en de problemen die hierdoor voor slachtoffers kunnen ontstaan. In tegenstelling tot een 'aangifte' (artikel 161 Sv) is een 'melding' geen wettelijk begrip en veel slachtoffers kennen het verschil tussen beide concepten niet. Indien het slachtoffer meent aangifte te hebben gedaan, terwijl er in realiteit slechts een melding is opgenomen dan ontstaan er bij het slachtoffer verkeerde verwachtingen ten aanzien van de reactie vanuit politie en justitie, want meldingen resulteren doorgaans niet in een opsporingsonderzoek en eventuele vervolging. Ook de noodzaak om een afspraak te maken voor het doen van aangifte stuit bij enkele slachtoffers op bezwaren, zoals de extra tijd en moeite die hiermee is gemoeid.

Sommige knelpunten ten aanzien van de aangiftebereidheid worden slechts of vooral door specifieke slachtoffergroepen ervaren, zoals schaamtegevoelens (LHBTI), problemen met het juridische jargon (verstandelijk beperkte personen), afhankelijkheid van derden voor het doen van aangifte (verstandelijk beperkte personen), een verbrokkelde organisatiegraad (Moslims en verstandelijk beperkte personen). Transgenderpersonen hebben daarnaast mogelijk meer dan andere groepen angst om niet serieus te worden genomen, zij lopen een nog groter risico op herhaald slachtofferschap, en zij ervaren nog meer bijkomende problemen als depressie, angst of minderwaardigheidsgevoelens en intersectionele problematiek.

---

<sup>4</sup> Verstandelijk beperkte personen vrezen bijvoorbeeld niet serieus te worden genomen vanwege hun beperking.

Wanneer slachtoffers dan toch besluiten aangifte te doen, worden bepaalde gevreesde knelpunten soms ook bewaarheid: de bejegening door verbalisanten is niet altijd voldoende sensitief, kundig of empathisch, het discriminatie-aspect wordt onvoldoende (h)erkend of de beoogde aangifte wordt in de praktijk geregistreerd als een melding. Ook het juridisch jargon en onduidelijkheid ten aanzien van de strafprocedure vormen voor bepaalde slachtoffers een probleem.

Het onvoldoende (kunnen) (h)erkennen van het discriminatie-aspect is ook problematisch in latere fasen van het strafproces. Verschillende geïnterviewden constateren dat het discriminatie-aspect gaandeweg het strafproces soms uit beeld verdwijnt, ofwel vanwege bewijsproblemen, ofwel omdat de politie, het OM en de rechter het discriminatoire motief onvoldoende meewegen in hun beslissingen. De respondenten erkennen dat dit aspect bewijstechnisch lastig kan zijn, maar ook bij voldoende bewijs wordt soms te weinig erkenning van het discriminatoire motief ervaren. Het lastige juridisch jargon en onduidelijkheid ten aanzien van bepaalde beslissingen spelen in deze fase eveneens een rol.

Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening constateren de respondenten dat er soms sprake is van gebrek aan specifieke deskundigheid en, derhalve, problemen met de juiste bejegening. Ook vinden sommige respondenten dat het hulpaanbod in Nederland is versnipperd. Problemen met officiële registratiesystemen worden door medewerkers op alle niveaus – politie, OM, Slachtofferhulp Nederland – gesignaleerd.

De door de respondenten genoemde behoeften sluiten dikwijls op bovengenoemde knelpunten aan. Zo is er tijdens de aangift fase behoefte om serieus te worden genomen en aan een empathische en sensitieve bejegening door agenten met voldoende kennis van zaken. Verder dient het discriminatieaspect in alle fasen van het strafproces voldoende herkend en erkend te worden. Omdat juist dit aspect bewijstechnisch lastig kan zijn, is er bij de slachtoffers zowel tijdens de aangifte- als tijdens daaropvolgende fasen behoefte aan meer verwachtingsmanagement en uitleg. Voorts dient er in beginsel altijd aangifte te worden opgenomen, tenzij slachtoffers bewust en goed geïnformeerd de voorkeur geven aan het doen van een melding.<sup>5</sup> Sommige respondenten maken verder melding van een behoefte aan verduidelijking van het juridische jargon en toelichting op bepaalde beslissingen. Dit geldt voor alle fasen van het strafproces. Ten aanzien van de slachtofferhulpverlening wordt de behoefte aan proactieve en empathische medewerkers met kennis van zaken genoemd. Verder geven sommige gemeenschappen de voorkeur aan slachtofferhulp vanuit de eigen gelederen in plaats van algemene voorzieningen.

---

<sup>5</sup> Toch kan ook het enkele melden voor sommige slachtoffers de voorkeur genieten. Dit kan bijvoorbeeld anoniem, het geeft een gevoel van controle (ik heb tenminste iets gedaan) en het is laagdrempeliger dan het doen van aangifte.

#### 4.3. Vragen met betrekking tot binnenlandse en buitenlandse maatregelen

- 5) In hoeverre worden de (huidige) mogelijkheden voor het stimuleren van het doen van aangifte, het bieden van bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, het wegnemen van angst en ondersteuning bij de verwerking van het delict als toereikend ervaren?
- 6) Hoe verhouden de bevindingen zich tot de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaan bieden, waaronder met name de inventarisatie van de kwetsbaarheid bij aangifte?
- 7) Wat kan Nederland leren van buitenlandse voorbeelden van op deze groepen afgestemde vormen van bescherming, opvang en ondersteuning?

##### 4.3.1. Het Nederlandse beleidskader inzake hate crime slachtoffers

Voor een inventarisatie van de rechten van slachtoffers van *hate crime* zijn de volgende instrumenten van belang: de EU Slachtofferrichtlijn, de artikelen 51a t/m 51h Wetboek van Strafvordering, de OM Aanwijzing slachtofferrechten, het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten,<sup>6</sup> de OM Aanwijzing Discriminatie en – sinds juni 2018 – de Individuele Beoordeling (hierna: IB).<sup>7</sup>

Naast generieke slachtofferrechten – rechten die voor alle slachtoffers gelden – zijn er ook procedurele rechten die speciaal voor *hate crime* en andere kwetsbare slachtoffers in het leven zijn geroepen. Zo bepaalt bijvoorbeeld de Aanwijzing Discriminatie dat slachtoffers (schriftelijk) gemotiveerd op te hoogte moeten worden gebracht van een besluit om niet (verder) te vervolgen, te seponeren, dan wel onder voorwaarden te seponeren.<sup>8</sup> Daarnaast is vooral de Individuele Beoordeling van belang. Tijdens het eerste persoonlijke contact met de politie worden sinds kort de beschermingsbehoefte van *alle* slachtoffers structureel geïnventariseerd. Dit gebeurt aan de hand van een inleidend gesprek, het kijken naar de context waarin het strafbare feit heeft plaatsgevonden, het raadplegen van de systemen en het nalopen van een lijst van indicatoren die kunnen wijzen op een extra behoefte aan bescherming tegen secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding. Conform de EU Slachtofferrichtlijn – en de uitwerking in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten – worden slachtoffers van “vooroordelen of discriminatie” als kwetsbaar gezien: Er is een sterke veronderstelling dat deze slachtoffers gebaat zullen zijn bij bijzondere beschermingsmaatregelen. Vervolgens dient de politie te overleggen met het slachtoffer of er behoefte is aan een beschermende maatregel en dient zij de verkregen Individuele Beoordeling-gegevens te registreren.<sup>9</sup> Een overzicht van de specifieke IB beschermingsmaatregelen kan worden gevonden in Bijlage 1.

Andere bijzondere voorzieningen voor of ten behoeve van *hate crime* (en andere discriminatie) slachtoffers betreffen: Roze in Blauw (politiefunctionarissen gespecialiseerd in het opnemen

<sup>6</sup> Besluit van 24 augustus 2016, houdende regels voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Besluit slachtoffers van strafbare feiten) *Stb.* 2016, 310.

<sup>7</sup> Zie ‘Ketenwerkproces Beoordelen en Beschermen van slachtoffers’ (intern document).

<sup>8</sup> Reguliere slachtoffers worden hier enkel ‘op verzoek’ van op de hoogte gebracht.

<sup>9</sup> Overigens kan een beschermende maatregel zo nodig ook ambtshalve door de politie worden toegepast, ongeacht of het slachtoffer deze maatregel wenst.

van aangiften van LHBTI slachtoffers) en vergelijkbare voorzieningen binnen de politie ten behoeve van andere gemeenschappen; het achteraf nagaan van bepaalde zaken om te zien of er mogelijk een discriminatieaspect over het hoofd is gezien; gespecialiseerde discriminatieofficiëren van justitie en andere gespecialiseerde OM-medewerkers en gespecialiseerde contactambtenaren van politie; (vrijwillige) cursussen en trainingen op het gebied van discriminatie en *hate crime* voor politie en officieren van justitie; het onderhouden van contacten met relevante gemeenschappen door de politie; en gespecialiseerde antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). Hierbij dient te worden vermeld dat we in Nederland weliswaar gespecialiseerde discriminatieofficiëren van justitie kennen en dat ook de politie gebruik maakt van speciale contactambtenaren en Roze in Blauw agenten, maar dat veel *hate crime* zaken nog steeds door reguliere officieren van justitie en politieambtenaren worden opgepakt. Verplichte behandeling van *hate crimes* (in de zin van CODIS-feiten) door specialisten kent het Nederlandse rechtssysteem niet. De specialisten kunnen in dat geval – afhankelijk van hun beschikbaarheid – wel dienen als ‘achterwacht’ en vraagbaak. Tijdens een tweewekelijks regionaal samenwerkingsoverleg – tussen specialisten vanuit het OM, politie en ADV – wordt een overzicht van *alle* zaken met een mogelijk discriminatieaspect besproken en wordt bijvoorbeeld bepaald of een ADV (alsnog) bij de zaak wordt betrokken en of de zaak moet worden opgepakt door een “reguliere” of een discriminatieofficier van justitie.

#### 4.3.2. Resultaten op basis van de interviews met vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties

Tijdens de interviews met de Nederlandse experts werd vooral aandacht besteed aan de bijzondere voorzieningen en rechten die voor *hate crime* slachtoffers of *hate crime* zaken zijn gecreëerd. Hoe dachten de geïnterviewden over deze (speciale) rechten en voorzieningen?

Om tegemoet te komen aan de behoeften van *hate crime* slachtoffers is het cruciaal dat het discriminatieaspect ook echt als zodanig wordt herkend. Om de herkenning van *hate crimes* te verbeteren worden op dit moment bepaalde zaken op basis van een query uit het landelijk politieregistratiesysteem gefilterd en herlezen door een speciaal team om te kijken of het discriminatieaspect niet per ongeluk over het hoofd is gezien (herkenning aan de achterkant), maar idealiter vindt herkenning al *aan de voorkant* en in *alle* zaken plaats. Mogelijk zal de toepassing van de in juni 2018 geïntroduceerde Individuele Beoordeling (IB) de herkenning aan de voorkant verbeteren. Dankzij de IB wordt immers aan *alle* slachtoffers structureel gevraagd of er sprake is van een discriminatieaspect.

Verder zorgt de IB-training wellicht voor een toegenomen sensitiviteit en alertheid bij verbalisanten, maar aanvullende *hate crime training* blijft mogelijk nodig, ook met het oog op de juiste bejegening van deze groep slachtoffers. Op dit moment worden speciale cursussen op basis van vrijwilligheid aangeboden al wordt er ook gewerkt aan een verplichte cursus binnen het curriculum van de Politieacademie. Wel bestaan er agenten die speciaal zijn opgeleid om met verstandelijk beperkten om te gaan en zijn er agenten met meer affiniteit voor en kennis van *hate crime* (bijv. Roze in Blauw agenten, de contactpersonen discriminatie binnen de korpsen). Toch worden de meeste zaken *hate crime* meldingen en aangiften opgenomen door reguliere agenten.

De juiste registratie is eveneens belangrijk. De meeste respondenten ondersteunen het registreren en oormerken als *hate crime* op basis van de perceptie van het slachtoffer. Of het discriminatie-aspect uiteindelijk juridisch gehandhaafd kan blijven, moet in een later stadium



worden uitgemaakt. Het is onduidelijk of registratie op basis van perceptie momenteel (altijd) gebeurt of dat agenten reeds in het aangiftestadium een inschatting maken van de juridische haalbaarheid van dit aspect. Voorts dient het oormerk eenvoudig en in alle opeenvolgende stadia (politie, OM, Slachtofferhulp Nederland) geregistreerd en overgedragen te kunnen worden. De huidige digitale registratiesystemen lijken hier onvoldoende op toegerust, al zal het discriminatie-aspect sinds de inwerkingtreding van de Individuele Beoordeling – als het goed is – in ieder geval in de IB-gegevens terug te vinden zijn.

De geïnterviewden hebben geen behoefte aan geprivilegieerde informatierechten voor *hate crime* slachtoffers. Informatie is erg belangrijk, maar dit geldt voor alle slachtoffers. De huidige informatierechten voorzien op papier in de behoeften van de slachtoffers, maar in de praktijk worden problemen geconstateerd, bijvoorbeeld ten aanzien van het verschaffen van zaakspecifieke informatie. Daarnaast zou zaakspecifieke informatie voor *hate crime* slachtoffers eventueel meer gepersonaliseerd kunnen worden (meer persoonlijk contact; niet alleen (standaard)brieven) en zou er meer aandacht moeten komen voor eenvoudig taalgebruik in de communicatie met verstandelijk beperkte slachtoffers.

Het onderhouden van contacten met de gemeenschappen gebeurt vooral vanuit de politie (en *vice versa*) en wordt door de respondenten als een positief initiatief gezien.

Op de ondersteuning door antidiscriminatievoorzieningen en Slachtofferhulp Nederland hadden de respondenten doorgaans minder zicht. Enkele belangenorganisaties spraken de behoefte uit aan gespecialiseerde hulp vanuit de eigen gemeenschap. Het algemene Slachtofferhulp Nederland zou deze slachtoffers naar gespecialiseerde hulp kunnen doorverwijzen.

Een verband als Roze in Blauw wordt door vrijwel alle respondenten als een grote meerwaarde voor LHBTI *hate crime* slachtoffers beschouwd en de (verdere) ontwikkeling van een vergelijkbare voorziening voor de andere beschermde gemeenschappen wordt toegejuicht. Zolang er nog geen sprake is van de ideale situatie waarin iedere medewerker uit de strafrechtketen over voldoende kennis, ervaring en sensitiviteit beschikt om dit soort zaken goed af te handelen, blijven dergelijke voorzieningen nodig. Hierbij lijkt Roze in Blauw momenteel steviger te zijn verankerd in de politieorganisatie en ook meer bekendheid te genieten bij de belangenorganisaties dan vergelijkbare voorzieningen die zich op andere gemeenschappen richten. Ook zijn er niet altijd (direct) Roze in Blauw agenten beschikbaar wanneer een LHBTI slachtoffer aangifte van *hate crime* wil doen.

Ten aanzien van de recent geïntroduceerde Individuele Beoordeling is het te vroeg om te beoordelen of de verwachtingen worden waargemaakt. Indien juist geïmplementeerd en conform het beleid in de praktijk toegepast, kan de IB volgens respondenten bijdragen aan de herkenning van het discriminatieaspect, het leveren van maatwerk ten aanzien van bepaalde beschermingsmaatregelen en het inzetten van effectievere alternatieven voor vervolging. Of het uiteindelijk ook de aangiftebereidheid van *hate crime* slachtoffers gaat verhogen blijft eveneens nog even de vraag.

Ten aanzien van de verhouding tussen de behoeften van slachtoffers en de maatregelen die de EU Slachtofferrichtlijn reeds gaan bieden (onderzoeksvraag 6) het volgende. Wanneer we het samenstel van rechten – dus de algemene slachtofferrechten, de bijzondere voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers en de IB-beschermingsmaatregelen – overzien, bestaat de indruk dat reeds voor een groot deel in de speciale behoeften van *hate crime* slachtoffers wordt

voorzien, *mits zij in de praktijk correct worden toegepast!* Met name de correcte implementatie in de praktijk verdient de komende jaren de aandacht.

Om *volledig* aan te sluiten bij de behoeften van slachtoffers, zou eventueel ook meer aandacht kunnen worden besteed aan speciale training van reguliere politieambtenaren, verwachtingsmanagement bij slachtoffers (bijvoorbeeld ten aanzien van de handhaafbaarheid van het discriminatieaspect gedurende het strafproces of de beperkte beschikbaarheid van gespecialiseerde functionarissen), hulp bij het begrijpen van het juridische jargon; en het in beginsel opnemen van een aangifte in plaats van een melding (tenzij het slachtoffer bewust de voorkeur geeft aan het doen van een melding). Deze behoeften worden namelijk wel door de geïnterviewden geuit, maar komen in geen van de door ons bestudeerde instrumenten (de 2012 EU Slachtofferrichtlijn, de artikelen 51a t/m 51h Wetboek van Strafvordering, de OM Aanwijzing slachtofferrechten, het Besluit Slachtoffers van strafbare feiten, de OM Aanwijzing Discriminatie en de Individuele Beoordeling) terug.<sup>10</sup>

#### 4.3.3. Resultaten uit de rechtsvergelijkende survey

Er zijn vrijwel geen landen die *exclusieve* rechten of voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers hebben ontwikkeld. Vrijwel alle genoemde maatregelen worden ook aan andere kwetsbare slachtoffers geboden. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

Strafverhoging en mediation. Strafverhoging wordt in alle lidstaten voorgeschreven in het geval van *hate crimes*, meestal door middel van een wettelijke bepaling, maar ook mediation is in een overgrote meerderheid van de EU lidstaten toegestaan. Het Nederlandse beleid is in dat opzicht dus in lijn met Europese tendensen.

Training en specialisatie. Sommige lidstaten werken met gespecialiseerde politieagenten (n=8) en/of gespecialiseerde officieren van justitie (n=7), maar in de praktijk worden veel *hate crime* zaken ook in deze landen door generalisten behandeld. Op het gebied van training wordt vooral gewerkt met keuzemodules voor politiemedewerkers. Verplichte modules zijn in sommige landen echter wel voorgeschreven voor nieuwe medewerkers of voor gespecialiseerde agenten. In vergelijking met politiemedewerkers lijken gespecialiseerde trainingsmogelijkheden voor officieren van justitie in mindere mate beschikbaar.

Voorzieningen in de voorbereidende fase. Uit de survey bleek verder dat voorzieningen als: een individuele screening op beschermingsbehoeften; verwijzingen naar gespecialiseerde ADV of slachtofferhulporganisaties; het verschaffen van aanvullende algemene informatie; of het bieden van speciale bijstand gedurende het verhoor of de aangifte brede navolging genieten in de EU lidstaten. Deze voorzieningen worden in veel landen aan *hate crime* slachtoffers geboden.

(Nederlandse) voorzieningen als de mogelijkheid van domiciliekeuze op het politiebureau, aangifte door derden of de mogelijkheid van het weglaten van de naam en contactgegevens van het slachtoffer uit het dossier zijn in minder EU landen beschikbaar. Een voorziening als *reporting centers* (speciale plaatsen buiten het politiebureau waar slachtoffers van *hate crime*

---

<sup>10</sup> In de nieuwe Aanwijzing Discriminatie wordt vermeld dat de politie 'aangiften betreffende discriminatie in beginsel op [dient] te nemen en in behandeling te nemen, tenzij hierover in een concreet geval of in categorie van gevallen andere afspraken zijn gemaakt met het OM.' Ook is het volgens de Aanwijzing 'een verantwoordelijkheid van de politie om slachtoffers goed op de hoogte te stellen van het verschil tussen het doen van aangifte en een melding'.

aangifte kunnen doen, zoals de kantine van een sport- of buurtcentrum) bestaan wel in enkele lidstaten, maar kennen we in Nederland niet.<sup>11</sup> De mogelijkheid om te verzoeken om een politiemedewerker met dezelfde achtergrond of één contactpersoon binnen de politie bestaat eveneens in enkele lidstaten, maar is daar – net als in Nederland – afhankelijk van praktische (on)mogelijkheden. In zes lidstaten worden *hate crime* slachtoffers eerder en/of frequenter op de hoogte gebracht van zaakspecifieke informatie dan andere slachtoffers. Een dergelijke, geprivilegieerde informatievoorziening kent het Nederlandse rechtssysteem niet.

Voorzieningen ter zitting. De meeste lidstaten hebben tijdens de zitting dezelfde beschermingsmaatregelen als Nederland geïntroduceerd, zoals voorzieningen om oogcontact met de verdachte te vermijden of om te getuigen via een videoverbinding. Wel anders is het feit dat vijf lidstaten het spreekrecht lijken te hebben toegekend aan *alle* slachtoffers van *hate crimes*. In Nederland is dit afhankelijk van de ernst van het onderliggende commune delict.

Al met al kunnen we concluderen dat Nederland veel maatregelen die in buitenlandse systemen eveneens worden toegepast al heeft geïmplementeerd. Voorzieningen die Nederland niet (verplicht of structureel) heeft geïmplementeerd – gespecialiseerde agenten, geprivilegieerde informatierechten of *reporting centers* – worden slechts in enkele lidstaten aangeboden en stuiten daar vaak op praktische belemmeringen.

#### 4.3.4. *Het anti-hate crime beleid in het Verenigd Koninkrijk*

Van alle EU lidstaten voert het VK het meest omvattende anti-*hate crime* beleid. De Britten hebben gekozen voor een holistische aanpak, die zich bijvoorbeeld ook richt op beveiligings- en bewakingsmaatregelen bij gebedshuizen en generale preventie door speciale voorlichting in het onderwijs. Ten aanzien van de strafprocedure heeft het VK ook enkele bijzondere maatregelen geïntroduceerd:

- Slachtoffers hoeven zich niet per se op het politiebureau te melden om aangifte te doen van *hate crimes*. Ze kunnen ook bij de laagdrempelige *reporting centers* in bijvoorbeeld sportcentra of clubhuizen terecht.
- Via de *Hate Crime Operational Guidance* krijgen politieambtenaren instructies over hoe ze een *hate crime* dienen te registreren. Registratie als *hate crime* gebeurt standaard op basis van de perceptie van het slachtoffer (dus geen discretionaire ruimte voor de verbalisant).
- Bepaalde politiekorpsen werken met gespecialiseerde *hate crime* afdelingen en/of gespecialiseerde agenten al worden veel zaken nog steeds afgehandeld door reguliere politieambtenaren.
- Alle *hate crime* slachtoffers hebben recht op een gesprek met een officier van justitie indien de zaak leidt tot vervolging. Ook mogen ze van tevoren een bezoek brengen aan de rechtszaal.
- *Hate crime* slachtoffers met een verstandelijke beperking vallen extra voorzieningen ten deel indien zij ter zitting moeten getuigen of bij de politie een verklaring afleggen (bijvoorbeeld hulp van *Registered Intermediaries*).
- *Hate crime* slachtoffers hebben voorts geprivilegieerde informatierechten. Zij krijgen eerder (en mogelijk meer) dan reguliere slachtoffers informatie over belangrijke

---

<sup>11</sup> In Nederland kan overigens wel op locatie (bijvoorbeeld thuis bij het slachtoffer) aangifte worden opgenomen, maar speciaal daartoe ingerichte aangiftelocaties kennen we niet.

beslissingen (inclusief de redenen) in hun zaak. Ook wordt hen uitleg geboden over zogenaamde *special measures* (indien van toepassing) en kunnen ze informatie krijgen over gespecialiseerde hulporganisaties, *pre-trial* therapie en *counselling*.

- Indien een zaak niet tot vervolging leidt, moet de politie het slachtoffer vragen of hij op de hoogte wil worden gebracht indien het opsporingsonderzoek in een later stadium wordt heropend.
- Alle slachtoffers mogen tijdens hun verklaring als getuige ter zitting een *Victim Personal Statement* maken. Dit wordt door de officieren van justitie aangemoedigd. *Hate crime* slachtoffers mogen in plaats daarvan ook een *Victim Personal Statement* bij de politie maken, voorafgaand aan de zitting, ongeacht of ze al dan niet moeten getuigen.
- Alle OM parketten hebben een *Hate Crime Lead*. Deze officier van justitie is gespecialiseerd op het gebied van *hate crime* en is verantwoordelijk voor (het overzicht op) alle vervolgingen wegens *hate crime* in zijn of haar gebied. Ook zijn er landelijk speciale *hate crime Senior Policy Advisors*.
- Ook voor officieren van justitie zijn verschillende werkinstructies in het leven geroepen (*prosecution guidances*) op het gebied van *hate crime*. Hierin staan de factoren beschreven die zij moeten meewegen in de vervolging van *hate crimes*. Verder staan in deze documenten aanvullende voorzieningen voor *hate crime* slachtoffers vermeld, zoals:
  - De mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan een zogenaamde *Community Impact Statement*. Via deze CIS krijgt de (lokale) gemeenschap de kans om duidelijk te maken welke impact het specifieke delict of een reeks van *hate crime* incidenten op de gemeenschap heeft gehad. De CIS kan gedurende de gehele procedure een rol spelen.
  - Indien het slachtoffer na aanvang van de vervolging weigert om nog langer een bijdrage aan de strafvervolging te leveren (bijvoorbeeld weigert te getuigen), dan moet worden onderzocht waarom het slachtoffer de vervolging niet langer steunt en moeten mogelijkheden worden onderzocht om het slachtoffer te ondersteunen.
  - In de omgang met LHBTI en slachtoffers met beperkingen dienen officieren van justitie gepast en niet-kwetsend taalgebruik te bezigen. Ook dienen ze zich bewust te zijn van bepaalde gevoeligheden of kwetsbaarheden, bijvoorbeeld het feit dat bepaalde slachtoffers nog niet *ge-out* zijn.<sup>12</sup> Bij twijfel dienen ze te vragen op welke wijze (man of vrouw) een slachtoffer aangesproken wenst te worden

## **5. Aanbevelingen en discussie**

Tot slot werden in het rapport nog enige aanvullende aanbevelingen en discussiepunten besproken.

Een eerste discussiepunt betrof de vraag of Nederland de categorieën beschermingsgronden zou moeten uitbreiden, bijvoorbeeld door aanvulling met andere beschermingsgronden of door gebruikmaking van een open definitie. Vanwege de rechtszekerheid en helderheid verdient

---

<sup>12</sup> Zo worden officieren van justitie geïnstrueerd om in geval van telefonisch contact met een LHBTI slachtoffer direct met het slachtoffer te praten, en niet met diens familieleden.

een limitatieve opsomming van beschermde gronden (voorlopig) de voorkeur boven een open definitie. Wel zou het interessant zijn om buitenlandse ervaringen met alternatieve gronden te bestuderen en dienen mogelijke signalen van *hate crimes* jegens niet-beschermde gemeenschappen in de gaten te worden gehouden. Dit zou aanleiding kunnen zijn in de toekomst de huidige selectie van beschermde gronden uit te breiden. Wel zouden we op korte termijn kunnen aansluiten bij enkele voorstellen uit het aanhangig wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet gelijke behandeling. Dit wetsvoorstel beoogt bijvoorbeeld de term 'hetero- en homoseksuele gerichtheid' te wijzigen in het meer algemene 'seksuele gerichtheid'. Dit om te verduidelijken dat ook lesbische vrouwen, biseksuelen en asexuelen bescherming (dienen te) genieten. Deze verduidelijking zou ook in de context van artikel 137c Sr op zijn plaats zijn. Hetzelfde geldt voor de in hetzelfde wetsvoorstel genoemde verduidelijking dat onder de term 'geslacht' ook de begrippen 'geslachtskenmerken', 'genderidentiteit' en 'genderexpressie' vallen.

Voorts verdient het aanbeveling helderheid te scheppen ten aanzien van de vraag naar welke hulpinstantie de politie melders en aangevers van *hate crime* dient door te verwijzen. De oude Aanwijzing Discriminatie schreef voor dat melders dienden te worden doorverwezen naar antidiscriminatievoorzieningen. In de nieuwe Aanwijzing Discriminatie is dit voorschrift achterwege gelaten. Vanwege het versnipperde hulpaanbod en de beperkte (gespecialiseerde) capaciteit bij de politie lijkt het raadzaam om zowel melders als aangevers in beginsel door te verwijzen naar Slachtofferhulp Nederland.<sup>13</sup> Deze instantie kan op zijn beurt weer doorverwijzen naar meer specialistische organisaties.

Verder dient meer aandacht te worden besteed aan het verschil tussen het opnemen van meldingen versus aangiften. In het geval van een melding wil de melder de politie slechts in kennis stellen van een incident, terwijl een aangifte doorgaans wordt opgevat als een (impliciet) verzoek tot vervolging. Verschillende belangenorganisaties klaagden dat beoogde aangiften van *hate crime* uiteindelijk slechts als melding werden geregistreerd. Hoe vaak het in de praktijk voorkomt dat de politie – in strijd met de wens van het slachtoffer – een melding opneemt in plaats van een aangifte kon op basis van de gebruikte onderzoeksmethoden niet worden vastgesteld, maar het belang van een juiste registratie is met de introductie van de nieuwe Aanwijzing Discriminatie alleen maar toegenomen. Waar de oude Aanwijzing namelijk vrijwel altijd strafvervolging voorschreef – ongeacht of er al dan geen aangifte was gedaan – daar reserveert de nieuwe Aanwijzing strafvervolging in beginsel slechts voor zaken waarin *aangifte van hate crime* is gedaan. Om deze reden zou het uitgangspunt moeten zijn dat in beginsel altijd aangifte dient te worden opgenomen. Dit uitgangspunt wordt in de nieuwe Aanwijzing overigens onderschreven. Slechts nadat een slachtoffer goed over het verschil tussen een aangifte en melding is geïnformeerd en er vervolgens *bewust en expliciet* voor kiest van aangifte af te zien, komt een registratie als melding in beeld. Een discretionaire afweging door de betrokken verbalisant op basis van de (gepercipieerde) strafrechtelijke (ir)relevantie of bewijsbaarheid van het incident is in dat stadium nog niet op zijn plaats. Eenzelfde overweging geldt ten aanzien van het oormerken van het incident als *hate crime* of regulier algemeen delict zonder discriminatoir motief. Ook wat dat betreft zou in het stadium van de aangifte de perceptie van het slachtoffer leidend moeten zijn.

Dan de vraag of we toch niet zouden moeten kiezen voor de verplichte behandeling van *hate crime* zaken door gespecialiseerde agenten en officieren van justitie. Dit wordt door veel

---

<sup>13</sup> Uiteraard enkel indien melders en aangevers hier toestemming voor hebben gegeven.

buitenlandse respondenten als een *best practice* beschouwd en ook enkele geïnterviewde belangenorganisaties zien daar heil in. In Nederland hebben we daarentegen gekozen voor een generieke taakstelling – met de specialisten van Roze in Blauw en contactambtenaren als achterwacht – en ook daar valt veel voor te zeggen. Op zich is de keuze voor behandeling van *hate crimes* binnen de generieke taakstelling verdedigbaar, *mits aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan*. Zo zou er voor moeten worden gezorgd dat een bepaald niveau van specialistische kennis en vaardigheden bij alle medewerkers voldoende is geborgd door middel van verplichte training voor alle (frontoffice) agenten. Of de IB-training daar momenteel al voldoende in voorziet en hoe deze training vervolgens doorwerkt in de praktijk is niet duidelijk. Toekomstig onderzoek naar de (implementatie van de) IB zou hier antwoord op kunnen geven.

Een laatste opmerking betreft het verschil tussen de *law in the books* en de *law in practice*. De rode draad in veel interviews was het grote belang van een goede implementatie in de praktijk van de reeds bestaande rechten. De indruk bestaat dat de knelpunten niet zozeer te maken hebben met een gebrek aan procedurele rechten – een forse uitbreiding van het arsenaal aan slachtofferrechten of voorzieningen ligt niet in de rede – maar veeleer in de correcte implementatie van deze rechten in de praktijk en het waarborgen van voldoende capaciteit bij handhavende instanties.