



JAARLIJKSE RAPPORTAGE
MENSENRECHTEN IN NEDERLAND

**VEILIG JEZELF ZIJN
IN HET OPENBAAR**

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

College voor de Rechten van de Mens

Kleinesingel 1-3

Postbus 16001

3500 DA Utrecht

T 030 888 38 88

F 030 888 38 83

E info@mensenrechten.nl

W www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

A vibrant, sunlit scene of a tree-lined path. The path is wide and paved, with many people walking and cycling. The trees are lush green, and the overall atmosphere is bright and active. In the foreground, a person is cycling towards the camera, slightly out of focus. In the background, several people are walking, and a group of cyclists is riding away. The path is flanked by tall, thin trees with dense green foliage.

**‘Door
discriminerend
gedrag komen
mensenrechten
in de knel.’**

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	7
Afkortingenlijst	11
1 Inleiding	13
1.1 Discriminerend gedrag, mensenrechten en de overheid	14
1.2 Waarom deze rapportage?	16
1.3 Leeswijzer	17
2 Veilig jezelf kunnen zijn, discriminatie en mensenrechten	21
2.1 Discriminerend gedrag	22
2.2 Structureel probleem	24
3 Het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar	29
3.1 Het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar	30
3.2 Verplichtingen van de overheid	33
3.3 Beperkingen en botsingen van mensenrechten	39
3.4 Conclusie	41
4 Veilig jezelf zijn in je eigen leefomgeving	45
4.1 Een veilige woonomgeving en mensenrechten	46
4.2 Een veilige online omgeving en mensenrechten	51

5	Veilig jezelf zijn onderweg: op straat en in het openbaar vervoer	61
5.1	Veilig jezelf zijn op straat en mensenrechten	62
5.2	Veilig jezelf zijn in het openbaar vervoer en mensenrechten	66
6	Veilig jezelf zijn in en bij openbare gebouwen	75
6.1	Veilig jezelf zijn in de horeca en mensenrechten	76
6.2	Veilig jezelf zijn bij gebedshuizen en mensenrechten	79
7	Slotsom en aanbevelingen	85
7.1	Discriminerend gedrag en mensenrechten	86
7.2	De Nederlandse overheid moet meer doen	86
7.3	Aanbevelingen	87
	Bijlage	I
	Ervaringen met discriminerend gedrag in de openbare ruimte	

Voorwoord

In de korte tijd tussen het begin en de afronding van deze jaarrapportage 2019 van het College voor de Rechten van de Mens is ons leven enorm veranderd. De wereldwijde coronacrisis betekent dat verdriet, onzekerheid en angst bij het dagelijkse leven zijn gaan horen. En dat ieder van ons op de een of andere manier door de coronamaatregelen wordt beperkt in de vrijheid om het leven in te richten zoals we dat zelf willen en gewend waren. Daardoor ervaren we heel direct en meer dan ooit hoe belangrijk onze vrijheden voor ons zijn. We voelen nu de betekenis en waarde van onze vrijheid om te gaan en staan waar we maar willen, wanneer we dat willen, en met wie we dat willen.

De coronacrisis maakt daarmee tastbaar wat eerder voor veel mensen in ons land vanzelfsprekend was, en daardoor niet heel bewust werd beleefd. Ik heb het over de uitoefening van onze mensenrechten. De beperkingen die we nu ondervinden, in onze bewegingsvrijheid, maar bijvoorbeeld ook bij het ontvangen van bezoek in (verpleeg)huis, laten zien hoe belangrijk mensenrechten zijn voor ons privéleven én voor wanneer we ons in het openbare leven begeven.

Maar ook vóór de coronacrisis was de uitoefening van deze en andere mensenrechten niet voor iedereen vanzelfsprekend. Zo zijn er vrouwen die uit vrees voor seksuele intimidatie zich anders kleden dan ze zouden willen of bepaalde locaties mijden. Zo zijn er LHBTI's die bedreigd en geslagen worden vanwege hun seksuele gerichtheid en genderidentiteit. Zo zijn er mensen met een beperking die worden buitengesloten. Zo zijn er gelovigen die vanwege hun hoofddoek of keppeltje worden uitgescholden. En zo zijn er mensen met een migratie-achtergrond of een niet-westers uiterlijk die de toegang tot uitgaansgelegenheden wordt ontzegd. Door het discriminerend gedrag van anderen zijn zij niet vrij en voelen zij zich niet veilig om in de openbare ruimte zichzelf te zijn en te gaan waar zij willen.



‘De beperkingen die we nu ondervinden, laten zien hoe belangrijk mensenrechten zijn’

Discriminerend gedrag in de openbare ruimte is een ernstig en hardnekkig probleem in de Nederlandse samenleving. Daarom presenteer ik met een zekere trots deze rapportage van het College die gaat over het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar. En die vooral ook gaat over wat we met z'n allen kunnen doen om dit recht werkelijk in de praktijk uit te oefenen. Over wat overheden daaraan kunnen doen, maar ook wat iedereen kan doen die het recht om veilig jezelf te zijn heeft en koestert. En dat zijn wij allen.

Adriana van Dooijeweert
voorzitter



Samenvatting

Veilig jezelf zijn

Iedereen heeft het recht om veilig zichzelf te zijn in het openbaar. Dat betekent dat alle mensen zich in het openbaar moeten kunnen begeven, zonder dat zij vanwege hun uiterlijk of identiteit door anderen worden beledigd, geïntimideerd, bedreigd of aangevallen. Deze jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens gaat over dit recht, de structurele en hardnekkige aanwezigheid van discriminerend gedrag in de openbare ruimte en de gevolgen daarvan voor individuen, groepen en de Nederlandse samenleving als geheel. Discriminerend gedrag heeft een grote impact op de verwezenlijking van mensenrechten. Om het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar voldoende te waarborgen voor iedereen, moet de rijksoverheid een aantal maatregelen treffen.

Discriminerend gedrag

Verschillende (groepen) mensen krijgen te maken met beledigingen, intimidatie en geweld in het openbaar vanwege hun persoonskenmerken zoals seksuele gerichtheid, gender, beperking, godsdienst, migratieachtergrond en/of huidskleur. Dergelijk gedrag heeft als doel of gevolg de ander te irriteren, kleineren, vernederen of intimideren en kan daarmee een vijandige, beledigende of kwetsende omgeving creëren. In deze jaarrapportage gebruikt het College daarvoor de term 'discriminerend gedrag'.

Locaties en vormen

Discriminerend gedrag heeft verschillende vormen en vindt op allerlei plekken plaats. Deze jaarrapportage bespreekt drie locaties waar mensen zich niet altijd veilig voelen om zichzelf te zijn: de eigen leefomgeving, onderweg, en in en nabij openbare gebouwen.

Met de eigen leefomgeving wordt bedoeld: de woonomgeving, inclusief de eigen buurt, en de online omgeving. In de woonomgeving komt discriminerend gedrag vaak voor in de vorm van beledigingen en pesten door burens en buurtbewoners, maar het neemt soms ook de vorm aan van bedreigingen of bekladdingen en vernieling van eigendom. In de online omgeving gaat het voornamelijk om schriftelijke belediging en in ernstige gevallen om uitlatingen die aanzetten tot haat of bedreiging. Ook seksuele intimidatie, zoals wraakporno en *sexting*, is een veel voorkomende vorm van discriminerende bejegening online.

Met 'onderweg' wordt bedoeld: op straat en in het openbaar vervoer. Daar neemt discriminerend gedrag regelmatig de vorm aan van seksuele intimidatie en racistische, homofobe, antisemitische en islamofobe uitingen. Soms gaat het zelfs om fysiek of seksueel geweld. Weigering van toegang tot taxi's of andere openbare vervoermiddelen zijn ook vormen van discriminerend gedrag die mensen onderweg meemaken.

In de derde plaats vindt discriminerend gedrag plaats in en nabij gebouwen en voorzieningen die openbaar toegankelijk zijn. De rapportage richt zich op twee specifieke omgevingen, te weten: horecagelegenheden en gebedshuizen. In en nabij horecagelegenheden neemt discriminerend gedrag vooral de vorm aan van seksuele intimidatie of fysiek geweld, maar ook van weigering van de toegang van personen vanwege hun uiterlijk of identiteit. Nabij gebedshuizen gaat het veelal om het beledigen en intimideren van gelovigen die zichtbaar religieus zijn, of om het bekladden, besmeuren of vernielen van gebedshuizen of religieuze doelen. De dreiging is daar zo reëel dat verschillende

synagogen en moskeeën structurele veiligheidsmaatregelen hebben getroffen.

Impact en meldingen

Discriminerend gedrag is een omvangrijk probleem en heeft grote gevolgen voor individuen, groepen en de Nederlandse samenleving. Mensen voelen zich na een discriminerend incident vernederd, angstig en onveilig. Zij passen hun gedrag aan, bijvoorbeeld door zich anders te kleden, niet alleen over straat te gaan of bepaalde locaties (op bepaalde tijdstippen) te mijden. Verhalen van anderen of mediaberichten over incidenten, kunnen ook bijdragen aan deze gevoelens en gedragsaanpassingen. Discriminerend gedrag heeft ook gevolgen voor de sociale cohesie in Nederland; mensen met discriminatie-ervaringen richten zich meer op hun eigen groep.

Veel mensen doen geen melding bij instanties als zij te maken hebben met discriminerend gedrag, bijvoorbeeld omdat ze denken dat dat het probleem niet oplost of omdat ze denken dat het nu eenmaal is wat het is.

Mensenrechtelijk probleem

Discriminerend gedrag in de openbare ruimte is een hardnekkig probleem. Het doet zich op verschillende locaties voor en verschillende (groepen) mensen krijgen ermee te maken, vaak meermalen. Behalve een maatschappelijk probleem, is het vooral ook een mensenrechtelijk probleem. Discriminatie-ervaringen en angst voor discriminerend gedrag belemmeren mensen in de uitoefening van hun mensenrechten. Wanneer uit vrees voor discriminerend gedrag gelovigen geen keppeltjes of hoofddoeken durven te dragen, homostellen geen handen meer durven vast

te houden, of vrouwen, mensen met een beperking en/of een migratie-achtergrond zich niet meer in publieke discussies durven te mengen, dan beperkt dat de uitoefening van hun godsdienstvrijheid, recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en vrijheid van meningsuiting.

Het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar

Verschillende mensenrechten vormen de grondslag voor 'het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar'. Het recht op non-discriminatie vormt de kern. Het verbod op discriminatie bestrijdt negatieve bejegening, intimidatie en (dreigingen met) geweld op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. De vrijheid van godsdienst, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting beschermen het recht een geloof, mening en persoonlijke identiteit te hebben en deze te uiten in de openbare ruimte. Het recht op bewegingsvrijheid omvat de vrijheid van een ieder om te gaan en staan waar zij willen.

Mensenrechten en de overheid

Nederlandse overheidsinstanties – de gemeenten, de politie, de rijksoverheid en andere instanties – hebben de verplichting het recht van iedereen om veilig zichzelf te zijn in het openbaar te respecteren, te beschermen en te garanderen. Dat houdt ook in dat zij moeten optreden tegen discriminerend gedrag en zich moeten inzetten om discriminatie te voorkomen en uit te bannen.

Mensenrechten verplichten de Nederlandse overheidsinstanties om op verschillende manieren dit recht te waarborgen. De mensenrechtelijke verplichtingen strekken zich uit tot: het opstellen van wetten, regelgeving en beleid om discriminerend gedrag te verbieden en tegen te gaan; het preventief optreden tegen dreigingen van dergelijk gedrag, vooral wanneer het gaat om dreigingen met discriminerend geweld; het handhaven van wet- en regelgeving en het bieden van rechtsbescherming aan slachtoffers van discriminerend gedrag; en het inzetten op bewustwording en deskundigenbevordering.

Meer inzet nodig van de overheid

De overheid heeft al veel maatregelen getroffen om discriminerend gedrag in de openbare ruimte tegen

te gaan. Zo is de maximumstraf voor het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld, van één naar twee jaar gegaan en zijn er verschillende actieplannen opgesteld om specifieke groepen te beschermen, zoals het Actieplan Veiligheid LHBTI en het Actieplan Aanpak Antisemitisme. Ook op lokaal niveau zet de overheid zich in, bijvoorbeeld via gemeentelijk antidiscriminatiebeleid voor de horeca.

Ondanks verschillende acties is discriminerend gedrag structureel en omvangrijk in de openbare ruimte. Het is een hardnekkig probleem in de Nederlandse samenleving. Mensenrechten vereisen nog meer inzet van de overheid. De rijksoverheid moet daar, als eindverantwoordelijke voor het garanderen van mensenrechten, een coördinerende en aansturende rol in spelen.

AANBEVELINGEN

Op basis van de jaarrapportage 2019, doet het College de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid om het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar voor iedereen te garanderen:

- Wijs een coördinator aan voor de aanpak van discriminerend gedrag in de openbare ruimte.
- Verzeker een dekkend wet- en regelgevend kader tegen discriminerend gedrag.
- Zorg voor structurele (financiële) ondersteuning van informele netwerken, zoals die van belangenorganisaties en betrek deze organisaties actief en vanaf het begin bij het maken en evalueren van wetten, regelgeving en beleid.
- Richt preventief beleid op alle vormen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte.
- Stimuleer de (verdere) ontwikkeling van effectieve interventieprogramma's.
- Zorg dat meldinstanties discriminatie expliciet signaleren bij en verwerken in meldingen/aangiftes.
- Waarborg adequate bijstand aan slachtoffers van discriminerende gedragingen.
- Bevorder de deskundigheid bij professionals, onder wie politieagenten, die omgaan met meldingen/aangiftes van discriminerend gedrag.
- Ga door met de in gang gezette bewustwordingsactiviteiten, onderzoek de effecten, en versterk of pas aan waar nodig.

Afkortingenlijst

ADV	antidiscriminatievoorziening
APV	algemene plaatselijke verordening
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
CIDI	Centrum Informatie en Documentatie Israël
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
ECRI	Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees sociaal handvest
EU Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de mens
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
LHBTI	lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgenders en intersekse personen
MiND	Meldpunt internet discriminatie
Ministerie van OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
NS	Nederlandse Spoorwegen
OM	Openbaar Ministerie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
UVRM	Universele verklaring van de rechten van de mens

4^b 08:16 Intercity 
Maastricht
via Utrecht C., 's-Hertogenbosch,
Eindhoven, Weert, Roermond
en Sittard
08:25 Sprinter Rotterdam C.



4^a 08:16 Intercity 
Maastricht
via Utrecht C., 's-Hertogenbosch,
Eindhoven, Weert, Roermond
en Sittard



1 Inleiding

Twee lesbische vrouwen die vanwege hun seksuele gerichtheid worden uitgescholden en geslagen door een man in een horecazaak. Een moeder en zoon die vanwege hun migratie-achtergrond regelmatig te maken krijgen met getreiter en beledigingen van de burens in de flat waar zij wonen. Een man die wijst op een profiel op sociale media waarmee racistische en discriminerende berichten worden verspreid over moslims. Dit is een aantal meldingen die het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) in 2019 heeft ontvangen. Ze laten zien dat individuen en groepen vanwege hun identiteit of uiterlijk te maken kunnen krijgen met intimidatie, pesterijen of (dreigingen met) geweld in het openbaar.

Het gaat hier niet om incidenten, maar om structurele problemen. Recente ontwikkelingen onderstrepen dit. De #MeToo-beweging maakt zichtbaar dat veel vrouwen te maken krijgen met seksuele intimidatie en agressie. Met de ondertekening van de Nashville-verklaring laten verschillende Nederlanders zien dat zij mensen als minderwaardig beschouwen vanwege hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit. De aandacht voor discriminerend gedrag in het voetbal benadrukt de aanwezigheid van racisme in de sportwereld, zowel bij de professionals als bij de amateurs, en zowel door medewerkers als door supporters. De discriminerende opmerkingen waarmee Nederlandse Chinezen en mensen met een Aziatisch uiterlijk werden geconfronteerd toen het coronavirus de kop opstak, schetsen eveneens een beeld van buitensluiting en belediging vanwege iemands uiterlijk.

1.1 Discriminerend gedrag, mensenrechten en de overheid

In deze jaarrapportage richt het College zich op het hardnekkige probleem van discriminerend gedrag in het openbaar. Het hardnekkige karakter werd in 2019 eens te meer zichtbaar. In de media was er veel aandacht voor discriminerend gedrag, zoals in het geval van straatintimidatie en online beledigingen en uitlatingen die aanzetten tot haat. In dat jaar kreeg het College ook veel signalen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte. Mensen meldden zich bij het College met hun persoonlijke verhalen en het College sprak met belangenorganisaties en andere experts. Het gaat daarbij om gedragingen van uiteenlopende aard, in verschillende omgevingen en op verschillende gronden. Zo gaat het soms om verbale uitingen, waardoor mensen zich gediscrimineerd voelen. In andere gevallen gaat het om strafbare feiten, zoals strafbare belediging en mishandeling.¹ Ondanks de verschillen gaat het om vergelijkbare problemen. Het betreft steeds situaties waarin mensen worden lastiggevallen om wie zij zijn. Vaak speelt meer dan een persoonlijk kenmerk van iemand een rol. Dat noemen we intersectionaliteit. Bijvoorbeeld als een homoseksuele moslim wordt lastiggevallen om wie hij is, spelen zowel zijn seksuele gerichtheid als zijn godsdienst een rol. Als een vrouw met een donkere huidskleur online grove beledigingen over zich heen krijgt, gaan die vaak zowel over haar huidskleur als over het feit dat zij vrouw is. Intersectionaliteit verdient dus de nodige aandacht.

¹ In Hoofdstuk 2 gaat het College nader in op de betekenis van discriminerend gedrag.

Discriminerend gedrag is een ernstig en omvangrijk probleem. Eigen ervaringen en de verhalen over discriminatie in het openbaar kunnen mensen een onveilig gevoel bezorgen. Eén op de vijf personen die een discriminatie-ervaring heeft gehad, voelt zich angstig.² Niet alleen de mensen die deze situaties zelf meemaken worden erdoor geraakt. Zo voelt 32 procent van de Nederlanders zich wel eens onveilig in de openbare ruimte.³

De maatschappelijke gevolgen van discriminerend gedrag en gevoelens van onveiligheid staan reeds in de belangstelling. De impact van discriminerend gedrag op de realisatie van mensenrechten is echter nauwelijks in beeld. Dergelijk gedrag wordt vaak uitsluitend in verband gebracht met recht op non-discriminatie, terwijl het ook de uitoefening van andere mensenrechten belemmert. Een brede en overkoepelende mensenrechtelijke kijk op discriminerend gedrag in de openbare ruimte roept vragen op als: wat betekent het voor de bewegingsvrijheid wanneer personen als gevolg van straatintimidatie bepaalde openbare locaties gaan mijden? Wat is de impact op de vrijheid van meningsuiting wanneer mensen zich niet meer publiekelijk in discussies durven te mengen uit vrees voor online discriminerende reacties of zelfs bedreigingen? En wat zijn de gevolgen van vandalisme van religieuze gebouwen op de uitoefening van de vrijheid van godsdienst?

2 I. Andriessen e.a., *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Den Haag: SCP, 2020, p. 20.

3 CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag: CBS, 2020, pp. 28-29.

Deze mensenrechtelijke benadering roept ook de vraag op wat de taak is van de Nederlandse overheid.⁴ De overheid heeft immers de algemene verplichting om discriminatie te bestrijden en mensenrechten te respecteren en te garanderen. Dit betekent ook dat zij de randvoorwaarden schept die ervoor zorgen dat iedereen in Nederland zich veilig voelt om zichzelf te zijn in het openbaar. Zij dient er dus ook op toe te zien dat mensen onderling elkaars rechten respecteren. Deze verantwoordelijkheid staat niet ter discussie. De regering heeft dat in het regeerakkoord van 2017-2021 benadrukt:

‘In Nederland is iedereen gelijkwaardig en heb je de vrijheid om te houden van wie je wilt en om zichtbaar jezelf te kunnen zijn. Waar die vrijheid wordt beknot, er gediscrimineerd wordt of zelfs mensen niet veilig zijn, treedt de overheid actief op.’⁵

4 De term ‘overheid’ wordt gebruikt als overkoepelende term en omvat alle hogere en lagere overheden, evenals gespecialiseerde overheidsinstanties. Het omvat onder meer de rijksoverheid, gemeenten, politie en het OM.

5 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, oktober 2017, p. 10.

1.2 Waarom deze rapportage?

De hardnekkigheid van discriminerend gedrag in de openbare ruimte, de beperkte kennis over de gevolgen ervan voor de realisatie van mensenrechten en van de omvang van de overheidsverplichtingen, zijn redenen voor het College om de jaarlijkse rapportage 2019 te wijden aan het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar.

Met deze rapportage agendeert het College discriminerend gedrag als een mensenrechtenprobleem, en laat het de noodzaak zien van een gecoördineerde overheidsaanpak tegen dergelijk gedrag.

Hiermee draagt het College bij aan een cultuur van respect voor mensenrechten, waaraan iedereen vrij en in waardigheid kan deelnemen, niet gehinderd door vooroordelen en discriminatie en waarin ieder zich naar zijn potentieel kan ontwikkelen.

In deze rapportage doet het College dat door **het recht om veilig jezelf te kunnen zijn in het openbaar** als uitgangspunt te nemen. Dit maakt het mogelijk om zowel de ernst van discriminerend gedrag voor de verwezenlijking van mensenrechten te verduidelijken, als het discriminerend motief mee te nemen. De jaar-rapportage gaat in op de juridische verplichtingen van de overheid om passende maatregelen te nemen die bijdragen aan een structurele verbetering van de bescherming van mensenrechten en daarmee een veilige openbare ruimte voor iedereen te creëren. Daarnaast biedt deze mensenrechtelijke benadering ook duidelijke kaders voor het afwegen van verschillende belangen en rechten in de praktijk. Een mensenrechtelijke benadering van het hardnekkige probleem

van discriminerend gedrag in de openbare ruimte laat dus niet alleen de ernst van dat probleem zien, maar draagt tevens bij aan de oplossing ervan.

Totstandkoming van de jaarrapportage 2019

Het College baseert zich in deze jaarrapportage op verschillende onderzoeken, politieke discussies, meldingen en berichtgeving in de media over incidenten en maatschappelijke ontwikkelingen die uiterlijk op 31 maart 2020 zijn geregistreerd. De bevindingen zijn verder gebaseerd op de signalen die naar voren zijn gekomen tijdens verschillende gesprekken en een rondetafelbijeenkomst met belangenorganisaties en andere experts. Ter verdieping heeft het College ook een empirisch onderzoek uit laten voeren naar discriminatie-ervaringen van Nederlanders in het openbaar en de effecten daarvan. De rapportage is deels op de resultaten van dat onderzoek gebaseerd. Een uitgebreide bespreking van de resultaten en verantwoording van het onderzoek is te vinden in de bijlage bij deze rapportage.

1.3 Leeswijzer

De jaarrapportage 2019 begint met het verduidelijken dat discriminerend gedrag in het openbaar een omvangrijk, structureel en hardnekkig maatschappelijk probleem is, én een mensenrechtenprobleem (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van het recht om veilig jezelf te zijn en de verplichtingen die de overheid heeft om dit recht te verzekeren (hoofdstuk 3). In het tweede deel komen diverse problemen, zoals die zich voordoen op diverse locaties in de openbare ruimte, aan bod. Hoofdstuk 4 kijkt naar de leefomgeving van individuen, zowel online als offline. Hoofdstuk 5 richt zich op het veilig jezelf kunnen zijn onderweg, in het bijzonder op straat en in het openbaar vervoer. Hoofdstuk 6 gaat in op de situatie in en nabij specifieke openbare gebouwen en voorzieningen: horecagelegenheden en gebedshuizen. Deze drie hoofdstukken beginnen steeds met een analyse van de problemen die zich voordoen op specifieke locaties, waarbij naar bepaalde groepen wordt gekeken die bovenmatig vaak te maken krijgen met discriminerend gedrag vanwege hun identiteit of uiterlijk. Daarna wordt ingegaan op de gevolgen van deze problemen voor het veiligheidsgevoel van individuen en hoe hun gedrag daarop wordt aangepast. Vervolgens wordt kort ingegaan op de mensenrechten die in het gedrang zijn. Daarna is er aandacht voor de maatregelen die de overheid al neemt voor wat betreft wetten, regels en beleid, en de handhaving en rechtsbescherming daarvan. Dat is veel; het is duidelijk dat het voorkomen en bestrijden van discriminatie op de politieke agenda staat. De hoofdstukken benoemen slechts een selectie van deze maatregelen. Hoofdstuk 7 sluit deze rapportage af met negen aanbevelingen aan de rijksoverheid.



INTERVIEW

Jean (32) woont in Gelderland. Hij is geboren in Kigali, Rwanda, en vluchtte op zijn elfde vanwege de burgeroorlog samen met zijn ouders, zussen en broertje, dat onderweg geboren werd, naar de buurlanden in Oost-Afrika. Later vluchtten ze vanwege de onveiligheid opnieuw, dit keer naar Nederland. Jean heeft gestudeerd aan Wageningen University. Verder doet hij vrijwilligerswerk voor Africa In Motion.

‘Ruim vier jaar nadat we als vluchtelingen in het asielzoekerscentrum (AZC) in Renkum arriveerden, kregen we in de buurt een huis. Daar woonden we tot het overlijden van mijn moeder. Daarvóór had ik jaren in Afrika gewoond, waar de meeste mensen op mij leken. Als je dan ineens in een klas zit waar je de enige donkere jongen bent, is dat even wennen. Je valt meer op, ook in cultureel opzicht. Ik kwam uit een collectieve cultuur. Als iemand kauwgom had, deelde hij dat automatisch met de rest van de groep, ook al hield hij zelf niks over. Hier ging dat anders. Ik ben altijd trots geweest op mijn culturele achtergrond en mijn huidskleur.

Confronterend

Hoewel ik inmiddels 22 jaar in Nederland woon, word ik soms toch gezien als “anders”. Dat merk ik als ik in het Engels word aangesproken. Dat gebeurde een paar keer in mijn buurtsupermarkt. Een oudere man zei tegen mij en mijn neefje: “Hé hello guys, are you new here?” Nee, we wonen al tien jaar in de wijk, antwoordde ik. Hij bleef maar Engels praten, tot uiteindelijk door mijn reactie, het kwartje viel. Mensen hebben nu eenmaal het vertekende beeld dat mensen met een donkere huidskleur anders zijn; ik neem het ze niet kwalijk. Ook vragen ze weleens waar ik vandaan kom. Dat vind ik confronterend. Voor mij is het iedere keer een herinnering aan het feit dat ik als anders dan de rest gezien word. Ik reageer altijd vriendelijk, zeg dingen als: “Hoe gaat het met u meneer”, zodat ze merken dat ik Nederlands ben.

Moeilijk bespreekbaar

Dit soort ervaringen hoor ik ook van jongeren met een donkere huidskleur uit mijn omgeving. Helaas praten ze hier niet vaak over, ik denk dat ze het moeilijk vinden

om dit soort onderwerpen bespreekbaar te maken. Het is een beetje taboe. Daardoor is het moeilijk om zichtbaar te maken dat onbewuste vooroordelen of discriminatie in de openbare ruimte wel degelijk aanwezig zijn.

Als ik met de trein ergens heen ga, ben ik goed voorbereid en zie ik er netjes uit. Mijn OV-pas is opgeladen, ID-kaart mee, alles klopt. Ooit had ik een kaartje om eerste klas te reizen. Ik zag de conducteur al bij het instappen een blik werpen; hij kwam meteen naar me toe om me te controleren. Tja, waar moet ik dat aan toeschrijven? Ook ben ik tijdens mijn studententijd, als ik ging stappen in Wageningen, vaak geweigerd bij de discotheek. Hoewel je nooit helemaal zeker weet waar dat aan ligt, leek dat vaak niet te kloppen.

Bruggen bouwen

Doordat ik me vroeger zo snel heb moeten aanpassen, vraag ik me de laatste tijd af wat mijn cultuur voor me betekent en welke normen en waarden ik belangrijk vind. Momenteel ben ik aan het kijken of ik een tijdje in Afrika wil gaan wonen. Ik werk aan een eigen adviesbureau, waarbij ik Nederlandse bedrijven wil gaan faciliteren om de Oost-Afrikaanse markt te betreden. Zo kan ik mijn “anders”-zijn inzetten bij het bouwen van bruggen tussen de Nederlandse en Afrikaanse cultuur. Ik wil weten hoe het is om ergens te zijn waar je het gevoel hebt deel uit te maken van de massa, in ieder geval wat betreft je uiterlijk. Hoewel ik het grootste deel van mijn leven in Nederland doorgebracht heb, vind ik het moeilijk om hier een gevoel van verbondenheid te koesteren.

Vooroordelen vermijden

Africa In Motion is een stichting voor mensen uit de Afrikaanse diaspora, die ambities hebben om vanuit

Nederland daar iets te gaan ondernemen. We helpen bij het maken van ondernemingsplannen en vertellen met welke culturele verschillen je zowel in Afrika als hier rekening moet houden. Als je als donkergetinte man of vrouw bij investeerders aan tafel zit, weet je niet wat hun standpunt is over huidskleur. Dus adviseren we mensen altijd om zich extra netjes te kleden, supergoed voorbereid te zijn en absoluut niet te laat te komen. Zo proberen we al die vooroordelen vóór te zijn. Jammer dat dat nodig is, maar het is nu eenmaal een gegeven.

‘Elke keer word ik eraan herinnerd dat ze me als “anders” zien’

Rolmodel

Ik ben me ervan bewust dat de donkergetinte mens ondervertegenwoordigd is in de maatschappij en dat in de media een niet altijd een rooskleurig beeld van hem wordt gegeven. Daar moeten we doorheen breken. In de Tweede Kamer zit bijvoorbeeld niemand met een donkere huidskleur. Toen Obama president werd, zag je overal donkere kinderen glimlachen. Dat zou ik ook voor Nederland willen. Ik heb als kind nooit een rolmodel gehad, iemand op wie ik leek. Ook nu mis ik dat nog steeds. Het heeft tijd gekost, maar ik heb uiteindelijk mijn eigen identiteit kunnen vormen. Ik ben er wel van overtuigd dat een rolmodel erbij had kunnen helpen om mijn eigen plek in de samenleving te creëren.’



2 Veilig jezelf kunnen
zijn, discriminatie en
mensenrechten

Meisjes en vrouwen hebben het recht om veilig over straat te gaan zonder dat zij seksueel getinte opmerkingen naar hun hoofd geslingerd krijgen of aangerand worden. Mensen met een donkere huidskleur hebben het recht uit te gaan, zonder dat iemand hen uitscheldt. Homoseksuelen moeten hand in hand over straat kunnen lopen, zonder dat iemand hen dwingt elkaar los te laten. Joodse mannen moeten een keppeltje kunnen dragen en vrouwelijke moslims een hoofddoek, zonder dat iemand hen belaagt. Mensen in een rolstoel moeten met de trein kunnen gaan, zonder dat iemand hen dat belemmert door hen aan de kant te duwen.

2.1 Discriminerend gedrag

Dit zijn heel verschillende scenario's met een gemeenschappelijk aspect: mensen vallen andere mensen lastig om wie zij zijn. Het gaat dan om beledigingen, intimidatie, bedreigingen en geweld in de openbare ruimte vanwege iemands uiterlijk of identiteit. Met andere woorden, het gaat om discriminerend gedrag. Van de mensen met een discriminatie-ervaring geeft maar liefst 43 procent aan dit in publiek toegankelijke gebouwen te hebben ervaren (zie figuur 2 in de bijlage). De hoofdstukken 4-6 van deze jaarrapportage gaan in op wat dit lastigvallen precies inhoudt en wat het voor gevolgen heeft voor de mensenrechten van degenen die ermee te maken hebben. Aan het gedrag ligt vaak discriminatie ten grondslag. Omdat het om een grote variëteit aan gedragingen gaat, wordt hier steeds gesproken over 'discriminerend gedrag' (zie het kader). Dit hoofdstuk belicht wat discriminerend gedrag is en zet uiteen dat het een structureel, omvangrijk en hardnekkig probleem is. Hoofdstuk 3 gaat nader in

op welke gevolgen dergelijk gedrag heeft voor de uitoefening van mensenrechten van degenen die ermee te maken krijgen. Het omschrijft 'het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar' en de verplichtingen die de overheid heeft om dit recht te waarborgen.

2.1.1 Objectieve en subjectieve ('ervaren') discriminatie

Er bestaat een belangrijk verschil tussen objectieve discriminatie en subjectieve discriminatie. Bij objectieve discriminatie wordt een extern perspectief gebruikt om te bepalen of een gedraging discriminerend is. Vaak is dat een juridisch perspectief. Mensenrechtenverdragen definiëren discriminatie als elk onderscheid, uitsluiting of beperking op een verboden grond, die het doel of effect heeft om de erkenning, genot of beoefening op gelijke voet van mensenrechten en fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal, cultureel of ander gebied teniet te doen of aan te tasten. De Nederlandse Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling verbieden discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat.

Van subjectieve discriminatie is sprake als iemand het gevoel heeft gediscrimineerd te zijn. Het gaat er dus niet om of anderen dat in dezelfde situatie ook zo ervaren. Ook is niet relevant dat degene die onderscheid maakte, de bedoeling had te discrimineren. In het empirisch onderzoek van het College wordt bijvoorbeeld gekeken naar discriminatie-ervaringen en de gevolgen daarvan voor individuen (zie de bijlage).

Wat wordt verstaan onder discriminerend gedrag?

Deze jaarrapportage gebruikt de term **discriminerend gedrag** om gedragingen van uiteenlopende aard te omschrijven. Het kan gaan over het gebruik van woorden, gebaren en gedrag waardoor anderen geïrriteerd, gealarmeerd, misbruikt, geïntimideerd, gekleineerd of vernederd worden, of dat nu de bedoeling was of niet. Dit gedrag richt zich op een persoon of op een groep, en houdt verband met een of meerdere discriminatiegronden (godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat). Hierdoor kan een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving ontstaan. Deze term is dus ruimer dan discriminatie in de juridische betekenis en gaat verder dan de betekenis ervan in het strafrecht of de gelijkebehandelingswetgeving. Discriminerend gedrag omvat ook incidenten die niet strafrechtelijk van aard zijn of waarbij discriminatie juridisch gezien niet bewezen is, maar wel aanneemelijk is dat discriminatie een rol heeft gespeeld. Dit is bijvoorbeeld het geval als degene die met het gedrag te maken krijgt, zichzelf identificeert met een bepaalde groep die vaak geconfronteerd wordt met discriminerend gedrag. Of als degene die discriminerend gedrag vertoont, die persoon daarmee associeert.

2.1.2 Vooroordelen, bejegening en geweld

Soms is discriminerend gedrag bewust en opzettelijk. Vaker gebeurt het onbewust en onopzettelijk. Niet iedereen die een grap maakt over iemands uiterlijk, heeft de bedoeling de ander te kwetsen en niet iedereen kiest er heel bewust voor om iemand op een andere manier te benaderen vanwege diens uiterlijk. Een voorbeeld is dat in contacten vaak de nadruk wordt gelegd op het 'anders-zijn' van mensen.⁶ De bedoeling zou echter niet leidend moeten zijn. Onbewust kunnen vooroordelen, stereotypen en stigma's over groepen mensen doorsijpelen in iemands gedrag en daarmee bijdragen aan het in stand houden ervan.

Als iemand negatieve opvattingen of vooroordelen heeft over bepaalde groepen mensen, zoals mensen met een bepaalde religie, huidskleur of genderidentiteit, kunnen die worden gevoed en/of bevestigd door anderen. Dat gebeurt bijvoorbeeld doordat anderen grappen maken over deze groepen, of doordat zij mensen die tot deze groep behoren, buitensluiten. Dat gedrag normaliseert de negatieve opvattingen en vooroordelen. Dit kan het beeld doen ontstaan dat het uiten van gevoelens van superioriteit en het benadrukken van verschillen tussen mensen acceptabel is. En dit kan leiden tot discriminerend gedrag, zoals beledigingen, intimidatie of bedreigingen van bepaalde groepen of individuen vanwege hun identiteit of uiterlijk. Wanneer steeds meer mensen het openlijk uitdrukken van de minderwaardigheid van groepen en individuen accepteren,

6 J. Omlo, *Verzetten, vermijden of veranderen? Reageren op discriminatie en stigmatisering*, Rotterdam: Art. 1 en Radar, 2020, Hoofdstuk 2.

zou dit zelfs kunnen bijdragen aan het ‘dehumaniseren’ van de ander, wat de drempels voor het gebruik van seksueel en/of fysiek geweld tegen de ander kan wegnemen.

Natuurlijk zet niet iedereen deze stappen van negatieve opvattingen naar het daadwerkelijk gebruik van geweld. Wel is duidelijk dat stereotiepe denkbeelden kunnen bijdragen aan ‘kleine’ discriminerende gedragingen, die vervolgens kunnen leiden tot een cultuur waarin de stap naar discriminerend geweld makkelijker gezet wordt. Het is daarom noodzakelijk om niet alleen op te treden tegen de extreemste manifestaties van discriminerend gedrag die binnen de grenzen van het Wetboek van Strafrecht vallen. Ook die ‘kleine’ discriminerende gedragingen moeten serieus worden genomen en de onderliggende problemen moeten worden aangepakt. Dit kan op verschillende manieren. Er zijn al veel goede voorbeelden van initiatieven van burgers en belangenorganisaties, zoals naar voren komt in de interviews in deze jaarrapportage. De overheid heeft ook een belangrijke verantwoordelijkheid in het voorkomen en tegengaan van discriminerend gedrag.

2.2 Structureel probleem

2.2.1 Maatschappelijk probleem

Discriminerend gedrag speelt tussen burgers onderling. Toch is het niet slechts een aangelegenheid tussen twee of meer personen.

Structureel en omvangrijk

De hierboven genoemde voorbeelden en de hoofdstukken 4-6 in deze jaarrapportage laten zien dat stereotypering, stigmatisering en discriminatie in het openbaar structureel van aard zijn. Het is ook een omvangrijk probleem. Meer dan één op de tien Nederlanders heeft in 2018 discriminatie ervaren in het openbaar.⁷ Meer dan 10 procent van de Nederlanders is in 2018 dus beledigd, geïntimideerd, bedreigd of aangevallen vanwege persoonskenmerken of identiteit. Uit het empirisch onderzoek van het College blijkt dat het in de meeste gevallen niet om een eenmalige ervaring met discriminerend gedrag ging. Bijna twee derde van de respondenten uit het onderzoek van het College heeft in 2019 twee of meer ervaringen gehad met discriminerend gedrag (zie figuur 3 in de bijlage).

Brede impact

Incidenten raken niet alleen de direct betrokkenen. Incidenten in de openbare ruimte, bijvoorbeeld op straat en in de horeca, laten ook een indruk achter op omstanders. Wanneer bepaalde groepen personen bovenmatig vaak te maken krijgen met beledigingen of geweld dan kan het beeld ontstaan dat dit iedereen die tot deze groep behoort, kan overkomen. Zo blijkt de wet gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding

⁷ Andriessen e.a., noot 2, p. 17.

niet alleen vrouwen die een boerka dragen te raken. Ook moslima's die een hoofddoek dragen, krijgen sinds de invoering van het verbod vaker te maken met agressieve reacties. Verschillende moslima's geven aan dat zij bang zijn dat hen hetzelfde overkomt en dat zij daarom soms geen hoofddoek meer dragen. Incidenten zoals het bedreigen van Nikkie de Jager van Nikkie Tutorials met het bekendmaken van haar transgender-zijn, zijn indirect ook bedreigend voor andere transgenders.

Incidenten hebben bovendien een impact op de samenleving als geheel. Discriminerend gedrag kan ertoe leiden dat mensen tijdelijk niet naar school of werk kunnen. Ook kunnen zij door incidenten of vrees daarvoor, last krijgen van mentale of emotionele problemen. Daarnaast kan discriminerend gedrag de afstand tussen burgers onderling vergroten. Het SCP-onderzoek naar ervaren discriminatie laat zien dat 36 procent van de mensen met een discriminatie-ervaring afstand houdt tot mensen die lijken op de mensen die hen gediscrimineerd hebben.⁸ Het empirisch onderzoek van het College bevestigt dit beeld. Van de mensen die discriminerend gedrag in het afgelopen jaar hebben meegemaakt, geeft 45 procent aan dat zij als gevolg van deze ervaring zich meer op hun eigen groep of bekenden zijn gaan richten (zie figuur 6 in de bijlage). Discriminerend gedrag belemmert dus de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving. Het structurele karakter van discriminerend gedrag heeft daarbij ook gevolgen voor de impact. Als stelregel geldt: structurele discriminatie-ervaringen hebben een grotere impact op mensen dan eenmalige ervaringen.

Dit gaat niet alleen om gevolgen voor de mensen die het treft, zoals het maken van kosten (bijvoorbeeld vanwege een verhuizing of een juridische procedure), maar ook om maatschappelijke gevolgen. Zo melden mensen die herhaaldelijk te maken hebben gehad met discriminerend gedrag, zich vaker ziek op het werk of school (zie figuur 5 in de bijlage).

Hardnekkig

Dat discriminerend gedrag in het openbaar voorkomt, is niet nieuw of onbekend. Ook staat het al geruime tijd op de politieke agenda en spannen burgers en belangenorganisaties zich in om het tegen te gaan. Dat blijkt ook uit de nog volgende hoofdstukken en de interviews in deze jaarrapportage. Toch is er weinig tot geen verbetering te zien. Dit onderstreept het feit dat discriminerend gedrag in het openbaar hardnekkig is en vraagt om nog meer en andere inzet om dit probleem effectief aan te pakken.

⁸ Andriessen e.a., noot 2, pp. 90-91. Zie ook Omlo, noot 6, par. 3.1.5.

HOE VAAK TREFT DISCRIMINEREND GEDRAG DEZELFDE MENSEN?



De cijfers in deze afbeelding zijn gebaseerd op het empirisch onderzoek van het College (zie bijlage).

2.2.2 Mensenrechtenprobleem

Stereotypering en discriminerend gedrag doen afbreuk aan de fundamentele waarden van gelijkwaardigheid, menselijke waardigheid en vrijheid. Wanneer mensen niet meer veilig zichzelf kunnen of durven zijn vanwege angst voor discriminerende opmerkingen, bedreiging en geweld, dan kunnen zij niet meer op gelijke voet en in vrijheid hun mensenrechten uitoefenen. Zij uiten zich bijvoorbeeld niet meer in het publieke debat, omdat zij bang zijn voor racistische reacties en bedreigingen. Zij mijden de horeca uit angst om seksueel geïntimideerd te worden. Zij gaan niet meer met het openbaar vervoer, omdat zij het idee hebben dat er geen begrip is voor hun beperking. Of zij komen niet meer openlijk uit voor hun geloof, seksuele gerichtheid of transgender-zijn, omdat zij vrezen dat dit tot onbegrip, grappen of zelfs tot geweld zal leiden. Het raakt mensen in hun persoonlijke levenssfeer, het beperkt hun vrijheid van meningsuiting en godsdienst en bedreigt hun lichamelijke integriteit en bewegingsvrijheid. Met andere woorden: het is een mensenrechtenprobleem. Dat zoveel mensen zich niet veilig voelen in de openbare ruimte en dat discriminerend gedrag structureel en hardnekkig is en gevolgen heeft voor verschillende mensenrechten, vraagt om respect voor en bescherming van 'het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar'. De erkenning van dit overkoepelende recht is essentieel om de mensenrechten en de onderliggende waarden te beschermen en de cruciale rol van de overheid in al zijn facetten te belichten.



3 Het recht om
veilig jezelf te zijn
in het openbaar

Het recht om veilig jezelf te zijn is niet met zoveel woorden vastgelegd in de Grondwet of in internationale mensenrechtenverdragen. Voor deze jaarrapportage omschrijven wij dit recht als ‘iedereen heeft het recht zich zonder gediscrimineerd te worden veilig in de openbare ruimte te kunnen begeven’. Dit recht is gebaseerd op verschillende rechten die wel zijn vastgelegd in de Grondwet en diverse verdragen, en zijn uitgelegd door toezichthoudende instanties. Een ‘holistische’ benadering of alomvattende kijk op mensenrechten laat zien dat mensenrechten de vrijheid beschermen om jezelf te zijn, niet slechts thuis maar ook in het openbaar. Deze paragraaf bespreekt welke rechten en vrijheden het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar vormgeven en de verschillende onderliggende concepten van dit recht: jezelf zijn, in het openbaar, en veiligheid.

3.1 Het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar

Het verbod op discriminatie is onderdeel van alle mensenrechten. Dit verbod bestrijdt benadeling, negatieve bejegening, intimidatie en (dreigingen met) geweld op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Het beschermt het recht van een ieder op respect en gelijkheid. Iedereen moet in alle vrijheid en veiligheid kunnen deelnemen aan de samenleving. Dit verbod staat dus centraal in het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar, en loopt als een rode draad door de volgende paragrafen.

3.1.1 Jezelf zijn

Het recht om jezelf te zijn is allereerst een vrijheidsrecht. Dat betekent dat de overheid noch andere burgers mogen bepalen wat iemands identiteit of opvattingen zijn. Iedereen mag dat voor zichzelf doen. In de kern gaat de vrijheid om jezelf te zijn over respect voor de waardigheid en autonomie van iedereen en over de ruimte voor verschillen. Het betekent dat mensen zelf vorm mogen geven aan hun leven. Verschillende bepalingen in nationale en internationale rechtsbronnen beschermen aspecten van jezelf zijn; het gaat hierbij zowel om het hebben van een identiteit als het uiten daarvan.

Het recht op **vrijheid van godsdienst en levensovertuiging** en het recht op **vrijheid van meningsuiting** beschermen de vrijheid van allen om zelf te bepalen welke religie zij aanhangen en wat hun politieke overtuiging, ideeën en opvattingen zijn. Het recht op **eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer** beschermt de lichamelijke en geestelijke integriteit van een persoon. Dit recht beschermt bovendien elementen van iemands lichamelijke en sociale identiteit, zoals gender, seksuele gerichtheid en etniciteit.

De opvattingen en overtuigingen die je hebt, mag je ook uiten. Godsdienstvrijheid omvat de vrijheid om uitdrukking te geven aan je geloof, bijvoorbeeld door het naleven van religieuze voorschriften, zoals het dragen van een hoofddoek, een keppeltje, een kruisje, een tulband en het bezoeken van een gebedshuis. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beschermt ook persoonlijke keuzes voor het dragen van bepaalde kleding of een bepaald kapsel. Dat wordt ook gezien als een uiting van de persoonlijkheid. Onder dit recht vallen ook uitingen

Mensenrechten – waar staan ze?

Mensenrechten zijn vastgelegd in nationale wetten, zoals de Nederlandse Grondwet, en in internationale en Europese verdragen en verklaringen. In het kader van de Verenigde Naties (VN) zijn daarvan de bekendste de Universele verklaring van de rechten van de mens (UVRM), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). Op Europees niveau zijn dat het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU Handvest).

Vooraf binnende VN zijn verdragen opgesteld om mensenrechten van bepaalde groepen beter te beschermen. In die verdragen zijn de rechten uit de algemene verdragen verder uitgewerkt. Vooraf de verplichtingen die staten op zich hebben genomen zijn preciezer omschreven. Zo zijn er specifieke verdragen gericht op de uitbanning van rassendiscriminatie en discriminatie van vrouwen, en is er een verdrag ter bescherming van de rechten van mensen met een beperking.

Ook op nationaal niveau zijn mensenrechten verder concreet gemaakt en uitgewerkt in wetten en andere regelgeving. Het verbod op discriminatie is nader uitgewerkt in de verschillende wetten over gelijke behandeling, waaronder de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) en de Wet gelijke behandeling bij handicap en chronische ziekte. Deze wetten zijn niet van toepassing op elke discriminatie in het openbaar. Ze gelden alleen in bepaalde situaties, zoals bij arbeid en in het onderwijs. Voor de openbare ruimte is ook het Wetboek van Strafrecht van belang, dat bijvoorbeeld racistische belediging strafbaar stelt.

Rechters en andere nationale en internationale toezicht-houdende instanties spelen een belangrijke rol in de uitleg van de rechten en van de verplichtingen die op de overheid rusten. Als zij een concrete zaak voor zich hebben, interpreteren zij deze rechten en passen ze deze toe. De uitspraken van deze instanties zijn daarom belangrijke en gezaghebbende bronnen voor de betekenis van mensenrechten en de reikwijdte van mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid.

van een andere soort, bijvoorbeeld de hand vasthouden van je partner.

Het recht op vrijheid van meningsuiting beschermt de vrije uiting van iemands mening en ideeën. Dat geldt niet alleen voor uitingen die positief ontvangen worden door de overheid of de meerderheid van de bevolking, maar ook voor uitingen die als kwetsend,

beledigend of schokkend kunnen worden ervaren. Jezelf zijn betekent immers dat je je ideeën mag uitspreken, ook als deze controversieel zijn. Iedereen is vrij zijn mening uit te dragen op de manier waarop hen dit het beste lijkt: in gesprekken met anderen, door berichten in de krant, het uitdelen van flyers, of via het internet en sociale media. Dit alles uiteraard met respect voor diezelfde mensenrechten van anderen.

3.1.2 In het openbaar

Het recht om jezelf te zijn omvat de vrijheid voor mensen om overal zichzelf te zijn; dus thuis, maar ook in het openbaar. Dat kan zijn in de eigen buurt, op straat, in het openbaar vervoer en in openbare gelegenheden, en online. Mensenrechten beschermen de vrijheid van burgers om zelf te bepalen wanneer, waar en hoe zij zich in het openbaar begeven.

Het **recht op bewegingsvrijheid** houdt in dat iedereen vrijelijk en zonder voorafgaande toestemming zich mag bewegen in de openbare ruimte, denk bijvoorbeeld aan het bezoeken van een theater, restaurant, kroeg, supermarkt of winkel. Op deze manier kunnen mensen een sociaal leven hebben en contacten met de buitenwereld onderhouden.

Ook in het openbaar is het recht op **eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer** relevant. Iedereen moet in vrijheid en veilig over straat kunnen gaan, zonder uitgescholden, geïntimideerd en aangevallen te worden vanwege zijn uiterlijk of identiteit. De **godsdienstvrijheid** en de **vrijheid van meningsuiting** beschermen het recht van iedereen zich ook in het openbaar te uiten. Bijvoorbeeld door het uiten van een mening op tv, internet en sociale media, en door het dragen van religieuze kleding op straat en in openbare gelegenheden.

De vrijheid jezelf te zijn in het openbaar hangt vaak nauw samen met het samenzijn met anderen. Bijvoorbeeld om samen een religieuze dienst bij te wonen en godsdienstonderwijs te krijgen. Dit recht beschermt verder het gezamenlijk opkomen voor belangen, door met gelijkgestemden zich (in)formeel, maar doelgericht te organiseren in een vereniging.

Het **recht op vereniging** beschermt de vrijheid gezamenlijk een politieke overtuiging te onderstrepen of culturele doelen na te streven en het onderzoeken van de etnische identiteit in verenigingsverband. Op grond van het **recht op vreedzame betoging** mag je samen met anderen in het openbaar uitdrukking geven aan bepaalde opvattingen. De samenkomst kan verschillende doelen hebben, zoals het overbrengen van politieke, religieuze, spirituele, culturele en sociale overtuigingen, en kan vele vormen aannemen, zoals bijeenkomsten en demonstraties.

3.1.3 Veiligheid

De vrijheid jezelf te zijn zou weinig voorstellen als het niet veilig is openlijk uitdrukking te geven aan wie je bent. Verschillende mensenrechten zijn relevant voor de bescherming van deze veiligheid. Veiligheid maakt expliciet onderdeel uit van het **recht op vrijheid en veiligheid van de persoon**. Dit recht beschermt de fysieke vrijheid van personen. Ook van belang zijn het **recht op leven** en het **recht op vrijwaring van onmenselijke of vernederende behandeling**. Deze rechten omvatten naast de fysieke ook de geestelijke integriteit van de persoon, en beschermen tegen ernstige aantasting daarvan. Het verbod op vernederende behandeling beschermt bijvoorbeeld tegen handelingen van burgers die bij anderen gevoelens van angst, smart en minderwaardigheid opwekken en in staat zijn om hen te vernederen. Ook andere rechten beschermen aspecten van veiligheid. Onder het **recht op vreedzame betoging** wordt benadrukt dat deelnemers niet bang zouden hoeven te zijn voor fysiek geweld door tegenstanders. Angst voor geweld zou verenigingen en andere groepen met gelijksoortige ideeën en interesses immers kunnen belemmeren hun mening openlijk te uiten.

3.2 Verplichtingen van de overheid

Deze jaarrapportage gaat over situaties tussen burgers onderling, niet over gedragingen door overheidsfunctionarissen. Op grond van de mensenrechten heeft de overheid de verplichting om mensen ook tegen elkaar te beschermen. Die rol is zichtbaar als het Openbaar Ministerie (OM) besluit iemand te vervolgen die een ander in elkaar heeft geslagen vanwege haar of zijn seksuele gerichtheid. We zien het ook in overheidsbeleid om structurele discriminatie tegen te gaan. De kern van de verplichtingen van de overheid is dat zij de randvoorwaarden creëert, waarbinnen iedereen in alle veiligheid zichzelf kan zijn. Deze verplichting geldt voor alle onderdelen van de overheid, zoals de gemeenten, politie, het OM en de rijksoverheid. Tezamen dienen zij het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar voor iedereen te respecteren en garanderen.

De verplichtingen die de overheid heeft, kunnen worden onderscheiden in twee typen: negatieve en positieve verplichtingen. Negatieve verplichtingen houden in dat de overheid iets niet moet doen en zelf geen inbreuk mag maken op rechten en vrijheden. Concreet betekent dit dat de overheid verschillen tussen mensen respecteert en hen de ruimte geeft zich verschillend te gedragen. Positieve verplichtingen houden in dat de overheid juist actief moet optreden om mensenrechten te beschermen. Dit betekent dat de overheid ervoor moet zorgen dat burgers effectief gebruik kunnen maken van hun rechten. Dit kan verschillende vormen aannemen, zoals het opstellen van wetgeving en beleid, het onderzoeken van geweldsincidenten en het zorgen voor voldoende sociaaleconomische ondersteuning van mensen in een kwetsbare situatie.

3.2.1 Wanneer is de overheid aan zet?

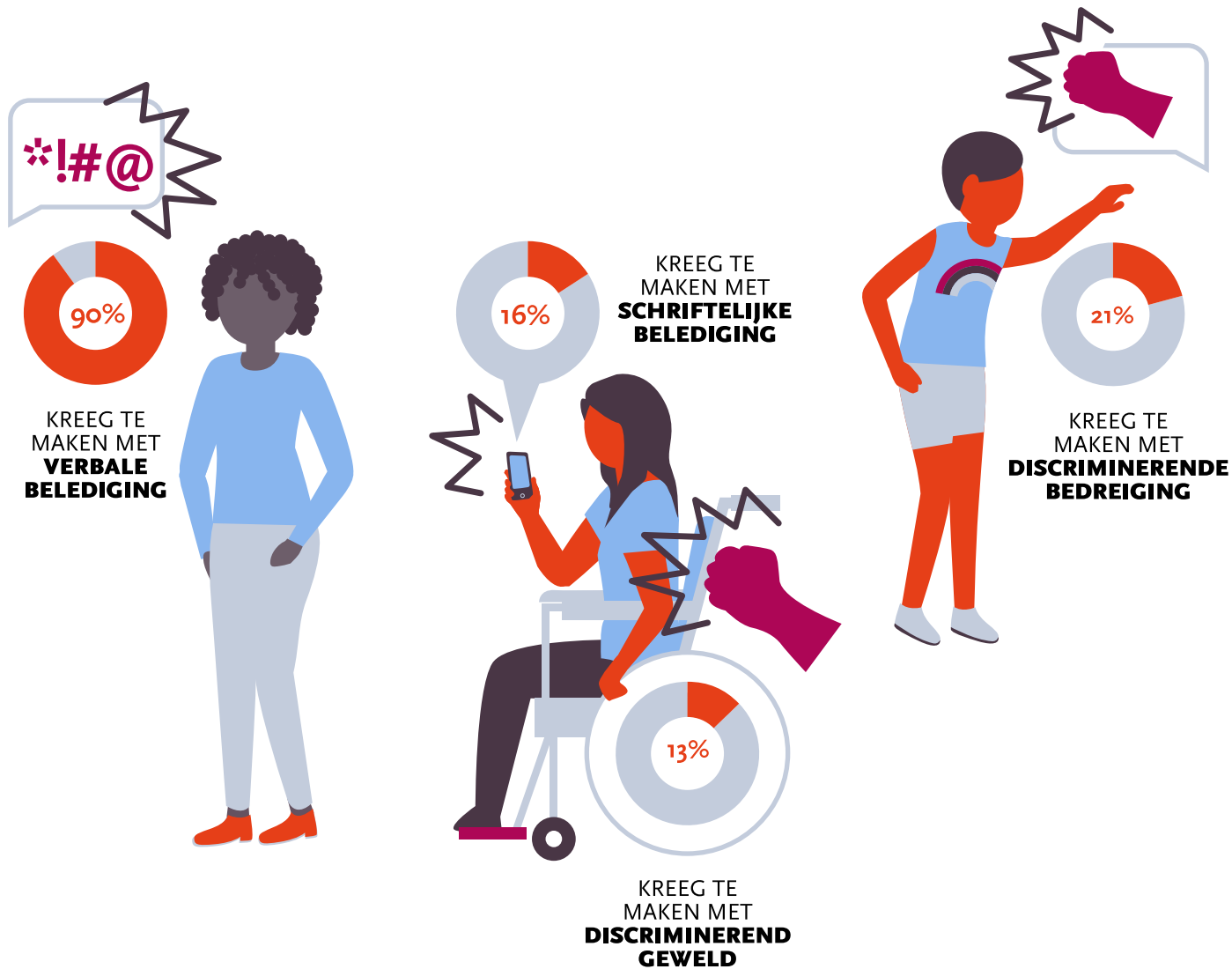
De overheid heeft de verplichting te garanderen dat iedereen de vrijheid heeft zichzelf te zijn in het openbaar. Zij zal zich daarom voortdurend en volhardend moeten inzetten om het structurele, hardnekkige probleem van discriminerend gedrag in het openbaar tegen te gaan. Maar de politie kan natuurlijk niet op elke straathoek staan om te zorgen dat mensen elkaar niet uitschelden. Dat is ook niet wenselijk, omdat dat de vrijheid van mensen teveel zou beperken (zie verder par. 3). Naast de verplichting voortdurend beleid te voeren, zijn er omstandigheden waaronder de overheid concrete verplichtingen heeft om op te treden. In deze paragraaf worden die verplichtingen in hoofdlijnen uiteengezet.

Er dreigt een inbreuk

Wanneer er een dreiging is voor het leven, geestelijke of lichamelijke integriteit of de gezondheid van mensen, rust op de overheid de verplichting mensenrechten te beschermen voor zover dat in redelijkheid mogelijk is. Bij deze verplichting om inbreuken op mensenrechten te voorkomen wordt onderscheid gemaakt tussen algemene dreigingen voor het leven of gezondheid van burgers, en dreigingen gericht tegen een bepaald persoon.

Bij algemene dreigingen van inbreuken is niet precies duidelijk wie de slachtoffers zullen zijn. Bijvoorbeeld wanneer bekend is dat iemand van plan is om fysiek geweld te gaan gebruiken tegen religieuze groeperingen, of wanneer er een zeer onveilige situatie ontstaat op straat. Factoren die meespelen om te bepalen wat de reikwijdte van de verplichtingen van de overheid zijn, zijn de ernst van de dreiging en de omvang van de te

MET WAT VOOR DISCRIMINEREND GEDRAG KRIJGEN MENSEN TE MAKEN?



De cijfers in deze afbeelding zijn gebaseerd op het empirisch onderzoek van het College (zie bijlage).

verwachten schade, hoe reëel het risico is dat de dreiging werkelijkheid wordt en of de dreiging aan de overheid kan worden toegerekend.⁹

Ook bij dreigende inbreuken op rechten in individuele zaken ontstaan verplichtingen voor de overheid. Bijvoorbeeld wanneer iemand die zich publiekelijk heeft uitgesproken tegen Zwarte Piet, wordt uitgescholden en bedreigd. Wanneer de overheid weet, of behoort te weten, dat er reële en concrete dreigingen zijn ten aanzien van het leven of integriteit van deze persoon, dan moet zij de maatregelen nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dit risico terug te dringen.¹⁰

Er is een inbreuk geweest

Als er daadwerkelijk een inbreuk op mensenrechten is geweest, heeft de overheid uiteraard ook verplichtingen. Zij moet onderzoeken wat er is gebeurd, en – als het gaat om een strafbaar feit – de verdachte opsporen en vervolgen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij mishandeling van een transgender persoon en bij de aanranding van een vrouw. Inbreuken kunnen ook andere verplichtingen meebrengen, bijvoorbeeld zorgen dat er hulpverlening en ondersteuning beschikbaar is.

3.2.2 Wat moet de overheid precies doen?

Verschillende omstandigheden brengen dus verplichtingen mee voor de overheid om mensenrechten te beschermen, zo ook het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar. Wat de overheid precies moet doen,

en wanneer, hangt af van de specifieke omstandigheden van een situatie. Zo maakt het uit of uitlatingen die aanzetten tot haat afkomstig zijn van gewone burgers of van politici, en of er in een bepaald geval wel of geen sprake is van lichamelijk geweld. Deze jaarrapportage geeft hieronder de algemene lijnen weer van de verplichtingen die voortvloeien uit het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar. De verplichtingen van de overheid zijn in de volgende vier categorieën in te delen: wettelijk en regelgevend raamwerk, preventie, handhaving en rechtsbescherming, en bewustwording. Bij de invulling van deze verplichtingen dienen verschillende mensenrechtelijke beginselen als leidraad. Deze zijn: de bescherming van de menselijke waardigheid, persoonlijke autonomie, gelijkheid en participatie, en empowerment.

Wetten, regelgeving en beleid

De bescherming van het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar vereist een stevig wettelijk kader. Het juridisch raamwerk kan bestaan uit wetgeving en andere regelgeving. De verplichting een goed wettelijk kader te hebben ziet ook op toegang tot het recht en op het procesrecht. Bovendien moet het verbod van discriminatie wettelijk zijn vastgelegd en dienen toezichthoudende instanties te worden ingesteld. Voor een heel groot deel heeft Nederland dergelijke wetten en regels. Voor sommige situaties zijn deze er nog niet, of zouden zij kunnen worden aangescherpt. Zo werkte de minister van Justitie en Veiligheid in 2019 aan een wetsvoorstel over de strafbaarstelling van straatintimidatie, dat medio 2020 in consultatie gaat. Regelgeving door lagere overheden kan eveneens een belangrijke rol spelen. Dat is bijvoorbeeld te zien bij het gemeentelijk horecabeleid om discriminatie tegen te gaan.

9 EHRM (GK) 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneryildiz t. Turkije*), par. 71.

10 EHRM 28 oktober 1998, nr. 23542/94 (*Osman t. VK*), par. 117.

Mensenrechten schrijven niet in detail voor hoe het juridisch raamwerk er precies moet uitzien. Wel zijn er verschillende voorwaarden waaraan wet- en regelgeving moeten voldoen. Deze gaan onder meer over het proces waarmee de regels tot stand komen. Dat moet transparant en zorgvuldig zijn. Er dient een toets te zijn aan mensenrechtenstandaarden, waarbij duidelijk moet zijn hoe de (nieuwe) regels bijdragen aan de bescherming en bevordering van mensenrechten en hoe de wetgever verschillende belangen afweegt. Ook is participatie van doelgroepen belangrijk. Zo dient de overheid niet over mensen met een beperking te beslissen, maar hen te laten participeren in het besluitvormingsproces en te onderzoeken wat de impact is van wet- en regelgeving op deze groep. Dat komt de effectiviteit van de regels ten goede én de bescherming van de rechten en belangen van deze groepen.

Verder zijn er eisen aan de inhoud en vorm van regelgeving en beleid. Regels moeten duidelijk zijn. Een interessant voorbeeld is een uitspraak van het Hof Den Haag over de algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Rotterdam, die straatintimidatie verbodt en in de mogelijkheid voorziet een boete op te leggen. De rechter oordeelde dat er geen scherpe grens in de APV was tussen normale toenadering en intimidatie. Volgens het Hof 'lijkt het van de ontvanger van de uiting af te hangen of die de uiting als "lastigvallen" ervaart en dus of sprake is van strafbaar gedrag'.¹¹ Individuen konden dus niet voorzien of hun gedrag strafbaar was of niet.

Onduidelijkheid over het verbod op straatintimidatie ontstond daarnaast omdat het verbod alleen gold voor Rotterdam. Het voordeel dat gemeenten ook regels kunnen opstellen, is dat deze op de lokale context zijn toegesneden. Een nadeel kan zijn dat verschillen tussen gemeenten niet voor iedereen kenbaar zijn. Mensen die in de ene gemeente wonen, kunnen in een andere gemeente een boete krijgen zonder dat zij weten dat hun gedrag strafbaar gedrag is. Soms zal hogere regelgeving dus de voorkeur verdienen vanuit het oogpunt van rechtszekerheid.

Om de effectiviteit van maatregelen te kunnen vaststellen is het verzamelen van gegevens over de problemen die spelen en de gevolgen van de voorgestelde oplossingen cruciaal. Daarbij is het nodig te kijken naar de verschillende groepen en de verschillende contexten waarin discriminerend gedrag plaatsvindt.

Voorkomen van discriminerend gedrag

De overheid moet inbreuken op mensenrechten zo veel mogelijk voorkomen. Dat geldt in algemene zin, maar vooral wanneer er concrete bedreigingen zijn. Algemene dreigingen met discriminerend geweld tegen groepen en individuen vanwege hun ras of religie kunnen zo ernstig en structureel zijn, dat de overheid moet optreden om mishandeling of erger te voorkomen.¹² Om de veiligheid van gebedshuizen en religieuze basisscholen te verzekeren kan de overheid bijvoorbeeld camera's ophangen of surveilleren. Bij het nemen van maatregelen ter preventie van algemene dreigingen, dient de waardigheid van de

11 Hof Den Haag 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.

12 EHRM 12 juli 2005, nrs. 41138/98 & 64320/01 (*Moldovan e.a. t. Roemenië*, nr. 2), par. 111; en EHRM 14 december 2010, nr. 44614/07 (*Milanovic t. Servië*), par. 90.

betrokkenen te worden beschermd. Zo is het is niet de bedoeling dat de overheid discriminerend gedrag probeert te bestrijden door de gediscrimineerde groepen te verbieden zich op een bepaalde manier te gedragen. Zo mag zij LHBTI's niet verbieden op straat elkaars handen vast te houden om te voorkomen dat zij worden uitgescholden.

Verder rust er een verplichting op de overheid mensen te beschermen bij een (online) bedreiging met fysiek geweld. Wanneer een slachtoffer zich meldt bij de politie en de bedreiging een reëel risico voor de veiligheid van deze persoon vormt, dan moeten maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de bedreiging zich verwezenlijkt. Dat kan zijn het opsporen van degene die de bedreigingen uit, het laten surveilleren door de politie, een contactverbod opleggen, of beschermd onderdak bieden aan degene die wordt bedreigd. Belangrijk is ook het tegengaan van pesterijen en bedreigingen van personen en gezinnen in hun eigen buurt.¹³ Juist omdat in deze context vaak bekend is wie de dreiging uit en er een risico is dat de bedreigingen escaleren, heeft de overheid vergaande verplichtingen om preventief op te treden. Dat vraagt om meer dan alleen reageren op individuele incidenten. Maatregelen die een structurele oplossing kunnen bieden, zijn dan nodig.¹⁴ Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door buurtbemiddeling aan te bieden, camera's op te hangen, of te onderzoeken of alternatieve woonruimte kan helpen verdere inbreuken te voorkomen.

Bij het nemen van deze maatregelen dient de autonomie en de waardigheid van de mensen die met discriminerend gedrag zijn geconfronteerd, beschermd te worden. Dat wil zeggen, de overheid moet in overleg met hen maatregelen nemen ter bescherming van de veiligheid.

Handhaving en rechtsbescherming

Willen regels effect hebben, dan is handhaving in het geval van een (dreigende) inbreuk noodzakelijk. Politie en het OM spelen hier een belangrijke rol, evenals de rechter en andere toezichhoudende instanties. Zij hebben als taak aan iedereen, ongeacht geloofs-overtuiging, denkbeelden of identiteit, gelijke bescherming te bieden. Gelijke staat dus voorop. Tegelijkertijd moet er rekening worden gehouden met de verschillende situaties waarin mensen zich bevinden. Als mensen zich in een bijzonder kwetsbare positie bevinden, kan dat betekenen dat de overheid voor hen meer moet doen, opdat ook zij veilig zichzelf kunnen zijn in het openbaar.

Deze algemene verplichting om voor effectieve bescherming van mensenrechten te zorgen, bestaat uit verschillende verplichtingen. Deze zijn onder meer het onderzoeken van gedragingen die in strijd zijn met de wet en, als sprake is van een strafbaar feit, het instellen van vervolging en opleggen van straf. Dit is bijvoorbeeld het geval als er verbaal of fysiek (discriminerend) geweld is gebruikt,¹⁵ en wanneer iemand zonder toestemming een seksueel getinte advertentie op het internet heeft geplaatst, zeker waar het gaat

13 EHRM 24 juli 2012, nr. 41526/10 (*Dorđević t. Kroatië*), par. 143-150.

14 *Ibid.*, par. 148.

15 EHRM 14 januari 2020 (*Beizaras en Levickas t. Litouwen*), par. 111.

om kinderen of andere individuen in een kwetsbare situatie.¹⁶

Handhaving van het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar vereist dat de overheid effectief, voortvarend en proactief reageert op situaties. Het onderzoek naar (ernstige) geweldsincidenten moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze zijn onder meer het doen van onderzoek uit eigen beweging, onafhankelijk, adequaat, zorgvuldig en voortvarend. Slachtoffers of nabestaanden moeten voldoende bij het onderzoek worden betrokken.¹⁷

Als sprake is van geweldsincidenten met een discriminerend aspect, vergt dat bijzonder krachtig en onpartijdig optreden in het strafrechtelijk onderzoek.¹⁸ Deze daadkracht is vereist bij het opsporen, vervolgen en opleggen van de straf. De overheid moet alle redelijke maatregelen nemen om racistische en discriminerende motieven boven tafel te krijgen en om vast te stellen of (etnische) haat of vooroordelen een rol hebben gespeeld bij geweldsincidenten.¹⁹ Belangrijk daarbij is dat iedereen terecht kan bij de politie om melding of aangifte te doen van discriminerend gedrag en dat zij daar zorgvuldig en deskundig mee omgaat. Ook als geen sprake is van lichamelijk geweld, heeft de overheid de verplichting voortvarend op te treden. Bijvoorbeeld in het geval van racistische uitingen of opmerkingen die aanzetten tot haat of geweld.

16 EHRM 2 december 2008, nr. 2872/02 (*K.U. t. Finland*), par. 48-49.

17 J. Gerards, *EVRM: Algemene Beginselen*, Den Haag: Sdu, 2011, p. 248-249.

18 EHRM (GK) 6 juni 2005, nrs. 43577/98 en 43579/98 (*Nachova e.a. t. Bulgarije*), par. 160.

19 *Ibid.*, par. 160.

Rechtsbescherming is meer dan alleen de mogelijkheid bieden van een strafrechtelijke vervolging. Andere juridische procedures kunnen uitkomst bieden bij discriminerend gedrag. Als bijvoorbeeld antisemitische leuzen op een woning van een joods gezin zijn geschilderd, dan moet dat de mogelijkheid hebben om via de burgerlijke rechter materiële en immateriële schade te verhalen bij de schuldn(e).

Bewustwording en deskundigheidsbevordering

Om het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar te kunnen verwezenlijken is het noodzakelijk dat de overheid ook inzet op bewustwording en deskundigheidsbevordering. Bewustwording draait enerzijds om kennis. Mensen hebben het recht te weten wat hun rechten zijn en wat zij kunnen doen als er een inbreuk is gemaakt op hun rechten. Zo is het belangrijk voor het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar dat mensen weten dat zij bij verschillende organisaties een melding kunnen maken van discriminatie, bijvoorbeeld dat ze naast aangifte bij de politie, ook bij het Meldpunt internet discriminatie (MiND) kunnen aankloppen in het geval van internetdiscriminatie of bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) voor het zoeken naar verschillende juridische mogelijkheden.

Bewustwording heeft daarnaast het doel om normverandering tot stand te brengen. Te denken valt aan campagnes en onderwijs om negatieve stereotypen, vooroordelen en discriminerend gedrag tegen te gaan. Andere verplichtingen zijn het zich openlijk uitspreken tegen discriminatie en het expliciet afkeuren van discriminerende geweldsincidenten.²⁰ Op die manier

20 ECRI 8 december 2015, *General Policy Recommendation No. 35 on combating hate speech*, CRI(2016)15, aanbeveling 4, sub g.

draagt de overheid bij aan een beeld dat discriminerend gedrag niet geoorloofd is en gaat zij normalisatie van dat gedrag tegen.

Voor een goede rechtsbescherming is het nodig dat alle betrokken professionals over de benodigde deskundigheid beschikken om discriminerend gedrag te kunnen herkennen en om met de slachtoffers te kunnen omgaan.

3.3 Beperkingen en botsingen van mensenrechten

Het recht jezelf te zijn is, net als de meeste vrijheidsrechten, niet onbeperkt. Onbegrensd 'jezelf zijn' kan leiden tot aantasting van de rechten van anderen. In deze paragraaf wordt in het kort stilgestaan bij de beperkingen en botsingen van mensenrechten.

3.3.1 Beperkingen van mensenrechten

Mensenrechten geven ook aan wanneer en onder welke voorwaarden beperkingen zijn toegestaan. Een beperking van een vrijheidsrecht is gerechtvaardigd als aan vijf criteria is voldaan. Deze zijn:

- Beperkingen van het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar moeten voldoen aan het legaliteitsvereiste. Dat betekent dat zij een grondslag hebben in nationaal recht, en dat voor iedereen duidelijk en voorzienbaar is welke beperkingen mogelijk zijn. Willekeur is verboden. Je mag geen boete opgelegd krijgen voor het overtreden van het verbod op straatintimidatie op basis van een APV als niet goed duidelijk is door welk gedrag of welke handeling(en) dat verbod precies wordt overtreden.

- De beperking moet een legitiem doel dienen. De meeste vrijheidsrechten bepalen dat legitieme doelen onder meer zijn: de bescherming van de openbare orde en de goede zeden, de volksgezondheid en (nationale) veiligheid. Het verbod op straatintimidatie is een maatregel die de vrijheid van meningsuiting beperkt. Als dat gebeurt ter bescherming van de rechten van anderen, dient de maatregel een legitiem doel.
- Beperkingen moeten geschikt zijn om het legitieme doel te dienen. Ze moeten dus daadwerkelijk bijdragen aan het nagestreefde belang. Als zou blijken dat het verbod op straatintimidatie niet bijdraagt aan de bescherming van de rechten van mensen die last hebben van straatintimidatie, is de maatregel niet geschikt.
- Beperkingen moeten noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Als met een minder vergaande beperking hetzelfde doel gediend kan worden, dan verdient dat de voorkeur. Als straatintimidatie zou kunnen worden teruggedrongen zonder bepaalde uitingen te bestraffen, dan is een verbod niet noodzakelijk.
- De beperking moet proportioneel zijn. Dat betekent dat mensenrechten niet verder mogen worden ingeperkt dan nodig is. Het verbieden van het dragen van rokjes om straatintimidatie te voorkomen zou niet proportioneel zijn. Twitter helemaal verbieden om zo online discriminatie tegen te gaan, zou ook niet in verhouding zijn.

Het gaat hierbij om een afweging van de verschillende belangen. De vraag daarbij is of en in hoeverre het recht om veilig jezelf te zijn redelijkerwijs mag worden ingeperkt vanwege een maatschappelijk belang, of om te garanderen dat anderen ook gebruik kunnen maken van hun rechten.

3.3.2 Botsing van mensenrechten

Juist omdat iedereen zichzelf mag zijn, en omdat mensen verschillen, kunnen belangen tegengesteld zijn. Het maken van negatieve opmerkingen over moslims en joden valt misschien onder de vrijheid van meningsuiting van de ene persoon, maar raakt wel het recht op godsdienstvrijheid en non-discriminatie van de ander. Dan kunnen mensenrechten botsen. Denk bijvoorbeeld aan de Nashville-verklaring. Deze bevatte uitspraken over LHBTI's die door de betrokkenen als discriminerend en beledigend werden ervaren. De verklaring is door een aanzienlijk aantal gelovigen, onder wie politici, ondertekend. De vraag is hier hoe het recht van gelovigen om uitdrukking te geven aan hun overtuiging zich verhoudt tot de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op vrijwaring van discriminatie van LHBTI's. De grenzen van de vrijheid van de een liggen in de bescherming van de rechten van anderen.²¹

Bij een botsing tussen mensenrechten gaat het vaak om het recht op vrijheid van meningsuiting in relatie tot andere rechten. Te denken valt aan situaties waarin iemand vanwege zijn huidskleur, gender of religie wordt uitgeschoolden, beledigd en bedreigd. In deze situaties kan het nodig zijn dat de overheid het recht op vrijheid van meningsuiting inperkt om ervoor te zorgen dat anderen hun recht om veilig zichzelf te zijn in het openbaar kunnen verwezenlijken. Dat kan bijvoorbeeld door iemand een boete op te leggen vanwege strafbare belediging. Een vrouw die op een markt had

geroepen dat moslims terroristen zijn, was volgens de Hoge Raad terecht veroordeeld.²²

Sommige gedragingen en uitingen zijn überhaupt niet beschermd door mensenrechten. Denk bijvoorbeeld aan uitlatingen die aanzetten tot haat of oproepen tot geweld tegen individuen of groepen bijvoorbeeld vanwege hun huidskleur, etniciteit, religie en seksuele gerichtheid. Dit soort uitdrukkingen zijn gericht op het onderuithalen van de kernwaarden van onze samenleving, zoals de rechtsstaat, tolerantie en gelijkheid. Zij vallen daarmee buiten de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting, en daarom is er ook geen sprake van een botsing van mensenrechten.

3.3.3 Belangenafweging: het zoeken naar een redelijk evenwicht

Beperkingen van het recht jezelf te zijn in het openbaar zijn dus onder voorwaarden mogelijk. De overheid moet hierbij een goede balans vinden tussen de verschillende belangen. Dit maakt de rol van de overheid complex. Enerzijds moet zij zich terughoudend opstellen om mensen ruimte te geven in vrijheid zichzelf te zijn (par. 3). Anderzijds moet zij soms optreden om te garanderen dat mensen in veiligheid zichzelf kunnen zijn (par. 3).

Wanneer moet de overheid optreden? Denk aan sociale media waar mensen vaak geconfronteerd worden met opmerkingen die hen kwetsen. De overheid moet het evenwicht vinden tussen het belang van de vrijheid van meningsuiting en het belang van het recht om veilig jezelf te zijn. Zo'n belangenafweging is geen

21 Voor meer informatie, zie de Monitor Discriminatiezaken 2019 van het College (mensenrechten.nl).

22 Hoge Raad, 3 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1816.

eenmalige exercitie. Die dient er voortdurend te zijn bij het opstellen van wet- en regelgeving, het ontwikkelen van beleid en bij het handhaven en bieden van rechtsbescherming. Steeds moet de overheid monitoren of wet- en regelgeving en beleid geen onbedoelde nadelige effecten hebben die niet voorzien waren. Als dat wel het geval is, zal aanpassing nodig zijn.

De belangenafweging vraagt om het in kaart brengen van de relevante rechten en belangen. De belangenafweging moet zorgvuldig zijn. Om de belangen goed in beeld te hebben, dient de overheid belangengroepen te betrekken bij het opstellen van regels of beleid en aandacht te besteden aan groepen in kwetsbare situaties. Ook is het nodig te onderzoeken wat de gevolgen zijn van een maatregel voor de verschillende groepen. Tot slot is het nodig de motivatie bij de afweging duidelijk te maken. Dat verbetert de rechtsbescherming van individuen. Denk aan de situatie waarin iemand de gemeente heeft verzocht camera's op te hangen, omdat hij zich onveilig voelt op straat. Als de gemeente dat verzoek zonder motivering afwijst, is het moeilijk tegen dat besluit op te komen. Het is dan immers onduidelijk hoe de gemeente de verschillende belangen heeft afgewogen en wat de doorslag gaf voor het genomen besluit. Gebrekkige motivering van wetgeving, beleid en individuele besluiten kan in de weg staan aan toegang tot het recht en daarmee het effectief genot van het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar belemmeren.

3.4 Conclusie

Iedereen heeft het recht zich vrij van discriminerend gedrag in de openbare ruimte te kunnen begeven. De overheid heeft de mensenrechtelijke verplichting om het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar te respecteren en te garanderen. Deze verplichting houdt in dat de overheid dit recht niet verder inperkt dan is toegestaan en zich actief inzet voor het scheppen van een veilige openbare ruimte. Dat betekent dat de overheid moet zorgdragen voor een wettelijk en regelgevend raamwerk, preventie, handhaving en rechtsbescherming, en bewustwording en deskundigenbevordering. Op al deze vlakken zal de overheid zich moeten inspannen om discriminerend gedrag tegen te gaan. De volgende hoofdstukken laten zien wat voor discriminerend gedrag voorkomt op verschillende locaties in de openbare ruimte en de grote impact die dat heeft op mensen en hun mensenrechten.



INTERVIEW

Eve (34) woont in Noord-Holland. Zeven jaar geleden verhuisde ze vanuit de Verenigde Staten naar Nederland. Ze werkt bij een studio voor social design en is daarnaast een van de initiatiefnemers van Fairspace, een organisatie die zich sterk maakt voor de bewustwording van intimidatie in de openbare ruimte en de rol van omstanders.

‘Fluitende, sissende en starende jongens en mannen; zo vanaf mijn zeventiende werd ik daarmee op straat geconfronteerd. Of ze vragen je waarom je niet lacht. Ik kan me een keer herinneren dat ik naar school ging en op straat in mijn kruis werd gegrepen. Dat die man doorliep alsof er niks gebeurd was, vond ik nog het ergst; ik had zijn gezicht niet eens gezien. Toen iemand in een drukke straat mijn kont vastpakte, had ik er ineens zó genoeg van, dat ik hem in zijn gezicht sloeg.

Het zijn vooral vrouwen die het doelwit zijn van seksuele intimidatie op straat, in cafés of in het openbaar vervoer. Dat merken we aan de verhalen die we bij Fairspace horen, en dat wordt ook bevestigd door onderzoek. Ook LHBTI’s, zoals lesbische en homo-stellen die in het openbaar zoenen of elkaars hand vasthouden, hebben er regelmatig mee te maken.

Genormaliseerd

Het rare is dat vrouwen die zoiets meemaken, er nauwelijks op reageren. De meeste voorbeelden van seksuele intimidatie vallen ons niet eens meer op. Dit soort genormaliseerd gedrag is een van de dingen die we met Fairspace proberen aan te pakken. Want het is niet alleen vervelend, het tast ook je bewegingsvrijheid aan en de vrijheid om jezelf te zijn. Wij – vrouwen, LHBTI’s – passen ons aan, omdat het opdringerige gedrag van de ander als normaal wordt gezien. Het betekent dat ik bijvoorbeeld aan de overkant van de straat ga lopen als ik een groepje jongens zie rondhangen, ’s avonds bepaalde cafés mijd of bepaalde trams of bussen niet neem, dat ik oplet hoe ik eruitzie, dat ik kijk naast wie ik ga zitten in de tram, dat ik ergens op de fiets heen ga in plaats van te voet. Zo zijn we als vrouwen constant afwegingen aan het maken.

Bagatelliseren

Omstanders bagatelliseren seksuele intimidatie vaak. “Het is juist bedoeld als een compliment”, krijg je te horen, of: “kom op, kun je niet tegen een grapje?” Daardoor vraag je je constant af of je nu aan het overdrijven bent of niet. Je blijft zitten met een rotgevoel of een gevoel van onmacht. Maar er zijn meer redenen om hier werk van te maken. Kleine vormen van straat-intimidatie kunnen overgaan in geweld. Daar horen we bij Fairspace regelmatig voorbeelden van. Wat begint als een simpel sissen of aanspreken, kan uit de hand lopen als de man zich beledigd voelt omdat hij genegeerd wordt. Daarbij komt: mannen die in de openbare ruimte hun gang gaan, denken dat dat ook thuis en op hun werk kan. Je kunt die dingen niet los van elkaar zien.

‘Hopelijk gaan we allemaal beseffen dat seksuele intimidatie niet normaal is’

Geweld tegen LHBTI's

Ik ben dankbaar dat ik leef in een land waar het geaccepteerd is om LHBTI-er te zijn. Toch lijkt de acceptatie van homoseksualiteit de laatste jaren af te nemen. Toen mijn vrouw en ik tijdens de laatste Canal Parade bij de Amsterdam Pride op een bankje zaten, werden we lastig gevallen door een stel jongens

die vervelende opmerkingen maakten. Elders zijn er tijdens dat evenement twee vrouwen in elkaar geslagen. Het maakt me strijdbaar: kennelijk moet er ook in Nederland nog veel gedaan worden. Alle mensen zouden de vrijheid moeten hebben om te zijn wie zij willen zijn.

Online: denigrerende reacties

Ook sociale media en het internet zijn belangrijke plekken om jezelf te zijn. Veel ontmoetingen vinden online plaats, en ook daar zien we seksuele intimidatie toenemen. We horen verhalen van vrouwen, LHBTI's en mensen van kleur die bijna doorlopend online seksuele intimidatie meemaken. Denk aan denigrerende reacties op hun uiterlijk, veronderstelde seksuele gerichtheid en gender. Het gevaar is dat dit gedrag ook offline, in “het echte leven”, steeds normaler gevonden wordt.

Fairspace

Toen we begonnen met *Fairspace*, waren er nauwelijks mensen met dit onderwerp bezig. De #MeToo-beweging heeft dat natuurlijk veranderd. In de media en politiek werd de nadruk destijds gelegd op het bestraffen van plegers, terwijl wij wilden benadrukken dat je met preventie een veel groter effect hebt. Op onze website laten we vrouwen en mannen over hun ervaringen vertellen. Daarnaast geven we trainingen aan organisaties, waarbij we ook mannen en jongens betrekken. Op die manier hopen we passieve omstanders te veranderen in actieve. We geven trainingen, doen bewustwordingscampagnes, gebruiken sociale media en werken met lokale kunstenaars en filmmakers. Uiteindelijk willen we iedereen bereiken, omdat we de grootste impact hebben als iedereen gaat beseffen dat dit gedrag niet langer normaal is.’



4 Veilig jezelf zijn in
je eigen leefomgeving

De eigen woning is bij uitstek de plek om vrij jezelf te zijn. En mensen brengen veel tijd door in de buurt waar zij wonen. Behalve in de fysieke leefomgeving, speelt het leven zich steeds meer af in de online wereld. Contact met vrienden en familie verloopt via WhatsApp, we delen informatie over ons leven en wat ons bezighoudt via sociale media en ontmoeten nieuwe mensen op het internet. Juist in de eigen omgeving is het van groot belang dat je veilig jezelf kunt zijn. Toch blijkt dat mensen in hun eigen leefomgeving te maken krijgen met pesterijen, intimidatie, beledigingen en geweld vanwege hun identiteit of uiterlijk. Dat komt zowel online als offline voor. Wat online begint gaat offline verder, en andersom. Dit hoofdstuk gaat in op het discriminerend gedrag dat mensen ervaren in de woonomgeving en online. Het laat zien wat dat voor gevolgen voor hen heeft en wat het betekent vanuit het oogpunt van mensenrechten. Het hoofdstuk gaat ook in op wat de overheid doet én zou moeten doen om deze problematiek aan te pakken.

4.1 Een veilige woonomgeving en mensenrechten

Mensen moeten veilig zichzelf kunnen zijn in hun eigen huis en in de buurt waar zij wonen. Zij kunnen daar hun (gezins)leven en levensstijl vormgeven. Niet voor iedereen is de eigen woonomgeving een veilige plek. Geweld in de privésfeer, waar het College zich in het kader van het strategisch programma over gendergelijkheid onder meer op richt,²³ is in deze jaar-rapportage buiten beschouwing gelaten.

23 Voor meer informatie, zie het Strategisch Plan 2020-2023 van het College ([mensenrechten.nl](https://www.mensenrechten.nl)).

4.1.1 Discriminerend gedrag en geweld in de woonomgeving

In 2019 waren verschillende incidenten van geweld en negatieve bejegening in de directe woonomgeving in het nieuws. Regelmatig zit aan zo'n incident een discriminerend aspect. Zo is een vluchtelingengezin – man, vrouw en twee jonge kinderen – in Enschede mishandeld in eigen huis vanwege hun afkomst. Ook was er aandacht voor een joodse familie uit Hippolytushoef die al twintig jaar te maken had met treiterijen en antisemitische bejegening door een groep jongeren. Zeer bedreigend voor hen was dat bij hun huis een zware vuurwerkbom ontplofte. Daarnaast zijn er berichten dat makelaars in Den Haag lesbische of homostellen afraden om in bepaalde buurten een huis te kopen of te huren, omdat het er niet veilig voor hen zou zijn of omdat zij niet hand in hand kunnen lopen zonder te worden geïntimideerd of uitgescholden. Begin 2020 is een woning in Diemen beklad met een racistische leus vanwege het coronavirus.

Bijna een derde van de discriminatie-incidenten die de politie in 2018 heeft geregistreerd, speelde zich af in de directe woonomgeving van de betrokkenen.²⁴ Discriminatie neemt verschillende vormen aan en raakt veel verschillende groepen. Vaak is er op de achtergrond sprake van een conflict tussen burens. In meer dan de helft van de door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten in de directe woonomgeving

24 G. Walz, S. van Bon, B. Fiere, *Discriminatiecijfers in 2018. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: Art.1 2019, pp. 41-42.

(60%, 643 incidenten) ging het om uitlatingen en dan vooral om burens die elkaar uitscholden. In de meerderheid van deze gevallen ging het om de discriminatiegronden herkomst (46%, 492 incidenten) en seksuele gerichtheid (27%, 284 incidenten). Naast uitlatingen kwamen ook bedreigingen, bekladdingen, vernielingen en stelselmatigere pesterijen voor. Hierbij ging het vaak om stelselmatige vormen van discriminatie tegen homoseksuele stellen, mensen met een migratieachtergrond en vluchtelingen. Meldingen bij ADV's gaan ook vaak om conflicten tussen burens. Bij hen kwam ook een aantal meldingen binnen van discriminatie in de buurt op grond van handicap (7%, 24 meldingen).²⁵ Mensen met een beperking ervaren vaker discriminatie op straat, in de buurt en in de woning dan mensen zonder beperking.²⁶ Het empirisch onderzoek van het College laat zien dat 36 procent van de mensen met ervaringen met discriminerend gedrag aangeeft dit in de eigen woonomgeving te hebben ervaren (zie figuur 2). Dat mensen juist in hun eigen omgeving met discriminerend gedrag te maken krijgen, heeft grote gevolgen voor hun leven. De eigen leefomgeving is immers bij uitstek een plek waar mensen zich veilig moeten kunnen voelen.

4.1.2 Gevolgen van onveiligheid in de woonomgeving

Discriminerend gedrag in de woonomgeving heeft een grote impact op degenen die het treft. Geweld, bedreigingen en scheldpartijen tasten het gevoel van geborgenheid en veiligheid aan. In 2019 voelde 14 procent van de Nederlanders zich wel eens onveilig in de eigen buurt. Dat geldt vaker voor vrouwen dan

voor mannen (18% tegenover 11%).²⁷ De veiligheidsbeleving verschilt naar leeftijd. 17 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt, van de 65-plussers is dat 12 procent.

Het gevoel van onveiligheid waar discriminerend gedrag in de woonomgeving toe leidt, heeft verschillende gevolgen. Sommige mensen vermijden onveilige plekken in hun buurt door om te lopen of om te rijden.²⁸ Soms voelen mensen zich gedwongen te verhuizen. Zo verlaat een transgender, lesbisch stel in 2019 hun flat in Heerlen. Aanleiding voor hun vertrek was het aanhoudende getreiter en bedreig door hangjongeren in de buurt vanwege de seksuele gerichtheid van het stel en omdat een van hen transgender is. Ook mensen met een beperking melden situaties van intimidatie in de buurt. Mensen lieten weten dat zichzelf of hun kinderen niet meer hun woning uit durven te gaan en dat zij wilden verhuizen.²⁹ Omdat discriminerend gedrag op iemand persoonlijk is gericht, kan het leiden tot gevoelens van minderwaardigheid en mentale klachten.³⁰ Onveiligheid in de eigen buurt kan dus op vele gebieden, waaronder financieel, sociaal en mentaal, gevolgen hebben en die gevolgen zijn vaak te zien als een inbreuk op de menselijke waardigheid.

25 Ibid, p. 41-42.

26 Andriessen e.a., noot 2, p. 87.

27 CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, noot 3.

28 CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, noot 3.

29 Walz e.a., noot 24, p. 42.

30 Landelijk Platform Woonoverlast, *Voorbeeldaanpak Discriminatie in de Woonomgeving*, 2013, p. 3.

4.1.3 Mensenrechtenperspectief

Bij discriminerend gedrag in de eigen woonomgeving komt vooral het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de knel. Bedreigingen en fysieke mishandeling vormen een aantasting van de geestelijke en lichamelijke integriteit. Vernieling van een woning tast het rustige genot daarvan aan. En als mensen zich niet vrij voelen om in de eigen omgeving rond te lopen, gekleed zoals zij willen, en in gezelschap van wie zij willen, kan het recht op bewegingsvrijheid in het geding zijn. In deze situaties is vaak bekend wie het discriminerend gedrag vertoont. De betrokkenen zijn vaak burens van elkaar en daarmee is de dreiging concreet, onmiddellijk en niet te vermijden. Als de overheid hiervan op de hoogte is, of had moeten zijn, heeft zij de verplichting maatregelen te treffen die redelijkerwijs kunnen worden verlangd om pesterijen en mishandeling te stoppen en in de toekomst te vermijden.

4.1.4 Wetten, regelgeving en beleid

De burgemeester heeft de mogelijkheid op te treden tegen overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen. Als iemand een woning gebruikt om anderen ernstig te hinderen, kan de burgemeester een zogeheten gedragsaanwijzing geven. De overlastgever moet dan bepaalde handelingen doen of juist nalaten. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ondersteunt gemeenten, corporaties en hun partners bij het opzetten van een effectieve aanpak van woonoverlast. Een voorbeeld van een gedragsaanwijzing is de opdracht te stoppen met schelden, intimideren en bedreigen van burens. Niet voldoen aan de gedragsaanwijzing kan leiden tot verdergaande maatregelen, zoals het opleggen van een dwangsom.

Het versterken van de lokale aanpak van discriminatie is een van de pijlers van het Nationaal Actieprogramma tegen Discriminatie. Volgens het Actieprogramma kan discriminatie 'het best worden bestreden daar waar het plaatsvindt: op lokaal niveau'.³¹ Door informatie te verzamelen en aan te bieden wil het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemeenten stimuleren om lokaal beleid te ontwikkelen. Een voorbeeld is de 'Handreiking antidiscriminatiebeleid voor gemeenten'.³² Aangezien gemeenten zicht hebben op wat er precies speelt op lokaal niveau en in specifieke wijken, kunnen zij een op de lokale situatie toegesneden antidiscriminatiebeleid voeren om discriminerend gedrag te signaleren, agenderen en de aanpak ervan te dirigeren.

Nog niet alle gemeenten voeren een actief beleid om bijvoorbeeld homofob, racistisch en antisemitisch gedrag tegen te gaan. Vooral kleinere gemeenten, met minder dan 25.000 inwoners, voeren geen of weinig lokaal beleid tegen discriminatie.³³ Dat betekent niet dat deze gemeenten discriminerend gedrag helemaal niet aanpakken. Van de gemeenten die geen specifiek antidiscriminatiebeleid voeren, voert 81 procent wel ander beleid dat bijdraagt aan de bestrijding van discriminatie. Kleine en middelgrote gemeenten voeren relatief vaak integratiebeleid en veiligheidsbeleid dat ook moet bijdragen aan de bestrijding van discriminatie.

31 *Kamerstukken II 2015/16, 30 950, nr. 84. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 30 950, nr. 156.*

32 H. Felten e.a., *Handreiking antidiscriminatiebeleid voor gemeenten*, Den Haag: Ministerie van BZK / Movisie, 2018.

33 G. Walz, *Lokaal antidiscriminatiebeleid. Het perspectief van Nederlandse gemeenten*, Movisie 2017 en W. Smit, J. Klaver en M. Krop, *Onderzoek naar de werking van de ADV's in de praktijk*, RegioPlan 2017.

De grote gemeenten voeren vaker diversiteits- en emancipatiebeleid. Een voorbeeld daarvan is beleid in het kader van het programma Regenboogsteden, gericht op lokaal LHBTI-beleid. Specifiek beleid gericht op het aanpakken van discriminerend gedrag kan als voordeel hebben dat beter zichtbaar wordt wat precies de doelen zijn van het gevoerde beleid en in welke mate het gevoerde beleid ook daadwerkelijk bijdraagt aan het aanpakken van discriminerend gedrag. Ook is bij het opstellen en uitvoeren van specifiek beleid participatie van de doelgroepen beter te organiseren.

4.1.5 Handhaving en rechtsbescherming

De politie heeft een grote verantwoordelijkheid bij het tegengaan van discriminerend gedrag in de woonomgeving. Bij discriminatie is de politie altijd verplicht de aangifte op te nemen. Een nadeel van de manier waarop de politie registreert, is dat het incident centraal staat, en niet degene die de melding doet. Als meerdere mensen melding maken of aangifte doen van hetzelfde incident, dan wordt dit incident maar één keer geregistreerd, en komt dan ook maar één keer terug in de cijfers.³⁴ Dat geeft geen goed zicht op het aantal mensen dat kan zijn getroffen door discriminerend gedrag.

Veruit de meeste gevallen van discriminerend gedrag worden echter niet gemeld (72%, zie figuur 9 in de bijlage). Hoewel dit een algemeen probleem is en dus speelt in alle omgevingen van de openbare ruimte, is nadere bestudering hier op zijn plaats. Want ondanks dat uit het empirisch onderzoek van het College blijkt dat discriminerend gedrag in de woonomgeving juist het vaakst wordt gemeld, is ook dit in niet meer dan

38 procent van de gevallen. Bijzonder problematisch, omdat discriminatie-ervaringen in die omgeving vaker een grote impact hebben op het welzijn van mensen.

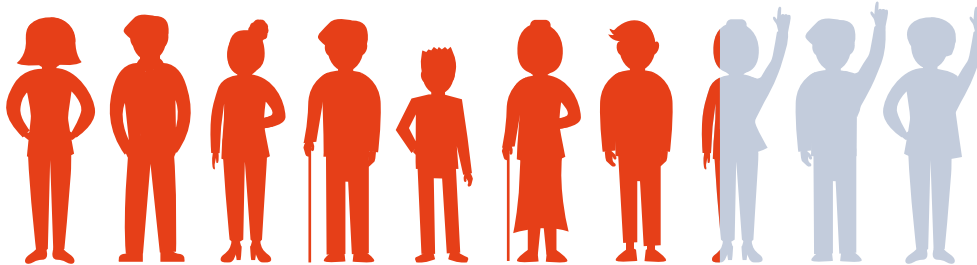
De lage meldingsbereidheid heeft verschillende oorzaken, zoals het idee dat melden niet helpt, een lage bekendheid met de mogelijkheid om een melding te maken, twijfel over de strafbaarheid van de discriminatie, angst voor eventuele gevolgen van de melding en gewenning aan of normalisatie van discriminatie.³⁵ Gemiddeld wordt slechts 10 procent van de discriminatie-ervaringen in de openbare ruimte ergens gemeld.³⁶ Daarnaast is bekend dat meldingen bij de politie niet altijd leiden tot een aangifte. Daardoor komt structurele discriminatie niet goed in beeld. De lage meldings- en aangiftbereidheid is zorgelijk, omdat het gevolg is dat de politie discriminerend gedrag en geweld in de directe woonomgeving onvoldoende kan registreren. De officiële cijfers geven dan geen realistisch beeld van de ernst en omvang van deze vorm van discriminerend gedrag. Het risico is dat de mate waarin incidenten in de woonomgeving voorkomen, wordt onderschat. Als onvoldoende bekend is welke vormen van discriminerend gedrag het meest voorkomen en waar dat gedrag plaatsvindt, dan kan de overheid daar minder goed tegen optreden. Melding maken van discriminerend gedrag kan mensen daarnaast helpen om met de effecten van discriminatie om te gaan. Instanties kunnen hen dan helpen ondersteuning of genoegdoening te krijgen.

³⁴ Walz e.a., noot 24.

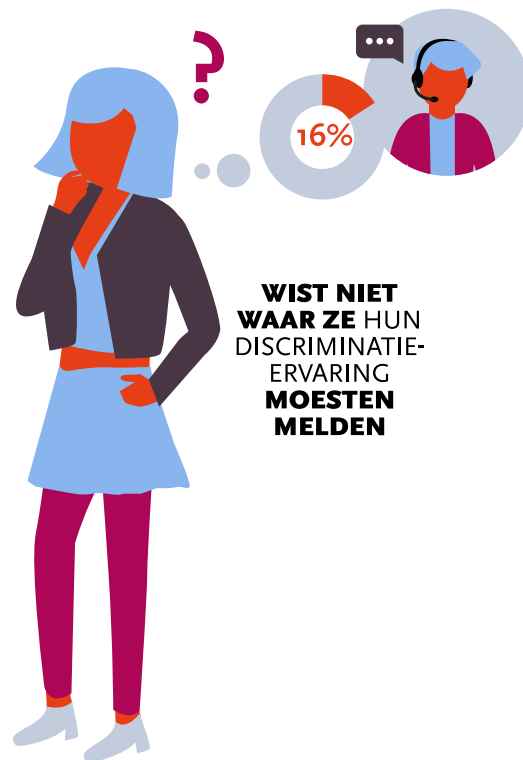
³⁵ Zie bijvoorbeeld I. Abaâziz, *Alledaagse islamofobie in Nederland. Een verkennend onderzoek*, Meld Islamofobie 2019, p. 43 en p. 45; en E. van Oosterhout, *Overal op je hoede. Geweld tegen transgender personen in Nederland*, Amsterdam: Transgender Netwerk Nederland 2018, p. 27.

³⁶ Andriessen e.a., noot 2, p. 63.

WAAROM MAKEN MENSEN GEEN MELDING VAN DISCRIMINEREND GEDRAG?



72% MELDDE HUN DISCRIMINATIE-
ERVARING **NIET**



De cijfers in deze afbeelding zijn gebaseerd op het empirisch onderzoek van het College (zie bijlage).

4.2 Een veilige online omgeving en mensenrechten

De online wereld is voor veel mensen niet meer weg te denken uit het dagelijks leven. Het is een plek geworden om onszelf te uiten, bijvoorbeeld door te reageren op nieuwsberichten, en een plek om informatie (over onszelf) te delen met anderen. De online wereld heeft echter ook een keerzijde. Zij biedt ruimte voor allerlei verschillende vormen van cybercrime, waaronder cybergeweld. In 2019 is 13 procent van de Nederlanders het slachtoffer geworden van een of meer vormen van cybercrime. Bij digitale criminaliteit kan gedacht worden aan hacken, vermogensdelicten en identiteitsfraude, maar het kan ook gaan om interpersoonlijke incidenten, zoals cyberpesten en online seksuele intimidatie. Van deze 13 procent is 4 procent het slachtoffer geworden van een vorm van cyberpesten.³⁷ Het zijn deze interpersoonlijke incidenten die veelal plaatsvinden vanwege iemands identiteit of uiterlijk. Denk bijvoorbeeld aan Nikkie de Jager, ook bekend als Nikkie Tutorials, die gechanteerd werd en daardoor ertoe overging om op een niet door haarzelf gekozen moment naar buiten te brengen dat zij transgender is. Uit het onderzoek van het College blijkt dat 15 procent van de mensen die een ervaring hebben gehad met discriminerend gedrag, dit online heeft meegemaakt (zie figuur 2 in de bijlage).

37 CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, noot 3, pp. 49-50.

4.2.1 Discriminerend gedrag en geweld in de online omgeving

Cijfers over discriminerende uitingen

Juist omdat de online wereld een belangrijk onderdeel is geworden van ons leven, is het belangrijk dat iedereen zich ook online veilig voelt en zichzelf kan zijn en kan uiten. Dit blijkt niet altijd het geval te zijn. Mensen met een beperking ervaren bijvoorbeeld meer online discriminatie dan mensen zonder een beperking.³⁸ Bepaalde groepen worden, vanwege hun identiteit of persoonskenmerken, vaak het slachtoffer van cybergeweld en online discriminatie.

Online incidenten die de politie registreert, zoals beledigende uitlatingen en bedreigingen, hebben vaak betrekking op seksuele gerichtheid en op herkomst.³⁹ Bij MiND, het meldpunt voor discriminatie op het internet, zijn eveneens veel meldingen gedaan die te maken hebben met herkomst, en daarnaast met anti-semitisme en godsdienst. Het ging om 370 van de 583 meldingen die MiND ontving. Van de meldingen over godsdienst gaat 94 procent over islamofobie.⁴⁰ Het gaat dan om beledigende en kwetsende opmerkingen op online fora, sociale media en websites over iemands huidskleur of religieuze overtuiging. Ook meldpunten voor specifieke vormen van discriminatie ontvangen meldingen van online discriminatie. Zo registreerde

38 Andriessen e.a., noot 2, p. 88.

39 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Politie, Art.1, *Discriminatiecijfers in 2018. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: 2019, pp. 48-49.

40 MiND, *Jaarcijfers 2018, 2019*.

het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) in 2019 127 antisemitische incidenten op het internet. Daarnaast registreert CIDI incidenten over het versturen van online privéberichten die als dreigend worden ervaren. Een melding ging over een anoniem Facebook-profiel waarmee iemand bedreigende en intimiderende privéberichten verstuurde. De berichten waren vaak gericht aan mensen die op sociale media joodse affiniteit uitstralen en aan bekende mensen die veel gebruik maken van sociale media. De berichten bevatten voornamelijk antisemitische, vrouwonvriendelijke en homofobe uitingen.⁴¹ Dergelijke anonieme uitingen gericht aan iemand vanwege diens identiteit leiden tot een zeer onveilig gevoel.

Online beledigingen en uitingen die tot haat aanzetten

Online kunnen mensen ook te maken krijgen met discriminerende opmerkingen. Bij beledigingen valt te denken aan een kwetsende opmerking gericht aan een specifieke persoon. Er kan ook sprake zijn van groepsbelediging: belediging van een hele groep mensen op grond van hun identiteit of persoonskenmerk.

Hatespeech gaat nog verder. Daarbij is sprake van uitingen die aanzetten tot geweld, haat of discriminatie van mensen wegens ras, godsdienst of levensovertuiging, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid of handicap. Dergelijke uitingen komen online veel voor. Opvallend is, dat vooral mensen bij wie verschillende identiteiten zichtbaar zijn (intersectionaliteit), hiermee te maken hebben. Bijvoorbeeld vrouwen die niet alleen met seksistische, maar vanwege hun herkomst ook met racistische opmerkingen worden geconfronteerd.

⁴¹ CIDI, *Monitor antisemitische incidenten 2019*, Den Haag: CIDI, 2020, p. 66.

Sommige groepen vrouwen, zoals politici en journalisten, krijgen bovengemiddeld te maken met online uitingen die tot haat aanzetten.⁴² Journaliste Clarice Gargard ontving racistische, opruiende en bedreigende opmerkingen onder een livestream op Facebook. Zij heeft daarvan aangifte gedaan, waarna het OM onderzoek heeft ingesteld. Dat leidde tot een selectie van de meest ernstige en grove strafbare uitlatingen en tot dagvaarding van 23 verdachten.⁴³ Dergelijke discriminerende uitlatingen worden niet beschermd door de vrijheid van meningsuiting.

In 2018 zijn bij het OM 83 discriminatiefeiten ingestroomd, waarvan 17 procent plaatsvond op het internet. Bij het merendeel van de 83 feiten ging het om groepsbelediging, gevolgd door feiten waarin werd aangezet tot haat. In ruim meer dan de helft van de incidenten was er sprake van discriminatie op grond van huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. Ook gaat het in veel gevallen om antisemitisme, discriminatie op grond van homoseksuele gerichtheid en discriminatie op grond van godsdienst of levensovertuiging.⁴⁴ Deze cijfers versterken het beeld dat het ook in de online omgeving voor bepaalde groepen mensen niet veilig is om zichzelf te zijn en zich vrij te uiten.

⁴² Council of Europe, *Combating sexist hate speech*, 2016.

⁴³ Openbaar Ministerie, 'Onderzoek naar strafbare uitlatingen op Facebook tijdens intocht Sinterklaas 2018 afgerond', 14 november 2019 (www.om.nl).

⁴⁴ Openbaar Ministerie, *Cijfers in beeld 2018. Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie*, 2019.

Cyberpesten, stalking en bedreiging

Het ongevraagd verspreiden van roddels of van foto's en filmpjes van anderen is een vorm van cyberpesten. Ook komt stalking via internet voor. Dat is het stelselmatig lastigvallen van een persoon via het internet of andere digitale media. Cyberstalking valt binnen de reikwijdte van artikel 285b van het Wetboek van Strafrecht (belaging).

Met name jonge vrouwen zijn het slachtoffer van deze vormen van cybergeweld. De incidenten vinden voor het overgrote deel plaats op sociale media.⁴⁵ Slachtoffers van deze vormen van cybergeweld geven aan bang te zijn dat zij nog een keer te maken krijgen met online geweld. Herhaald slachtofferschap komt bij cyberpesten vaker voor, in tegenstelling tot vormen van offline geweld, zoals bedreiging, mishandeling en seksuele delicten.⁴⁶ Ook transgenders krijgen regelmatig te maken met cyberpesten, terwijl zij juist graag actief zijn op sociale media om contacten te leggen. Zij worden dan bijvoorbeeld uitgescholden op chatsites en datingapps als zij vertellen transgender te zijn.⁴⁷ De herhaaldelijke confrontatie met discriminerend geweld kan gevolgen hebben voor het geestelijke en lichamelijke welzijn van degenen die het treft en het beperkt hen zichzelf te zijn.

45 CBS, *Digitale veiligheid & criminaliteit 2018*, 2019.

46 W. Portegijs en M. van de Brakel, *Emancipatiemonitor 2018*, Den Haag: CBS en SCP, 2018, p. 96.

47 Transgender Netwerk Nederland, *Overal op je hoede. Geweld tegen transgender personen in Nederland*, Amsterdam, 2018, p. 15.

Seksuele intimidatie

In 2019 berichtten media over de verspreiding via sociale media van foto's van vrouwen die aangifte hadden gedaan van verkrachting. De foto's gingen gepaard met kwetsende en grievende teksten en zijn breed verspreid. Cyberincidenten met seksuele (bij) bedoelingen, zoals seksuele intimidatie, treffen het vaakst jonge vrouwen. Het kan dan gaan om stalking of bedreiging met geweld, maar ook om het geconfronteerd worden met massaal verzonden seksuele spam, zoals naaktfoto's of -filmpjes. Een op de vijf meisjes van 15 tot en met 17 jaar geeft aan dat ze een vervelende ervaring met sexting hadden in de afgelopen zes maanden, bijvoorbeeld doordat iemand hen ongevraagd naaktbeelden liet zien, dergelijke beelden van hen maakte of deze doorstuurde, of hen vroeg om zulke beelden.⁴⁸

4.2.2 Gevolgen van online geweld

De gevolgen van online geweld zijn divers. Zo hebben slachtoffers vaak minder vertrouwen in de digitale veiligheid, kunnen zij het incident niet loslaten en hebben zij moeite met slapen.⁴⁹ Daarnaast zullen angstgevoelens in sommige situaties, zoals online bedreiging, toenemen, omdat het goed voorstelbaar is dat de geuite bedreigingen in de offline wereld daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd.⁵⁰ Culturele en religieuze normen kunnen zorgen voor een groter

48 Rutgers, Soa Aids Nederland, *Seks onder je 25°. Seksuele gezondheid van jongeren anno 2017*, 2017, p. 177.

49 CBS, *Digitale veiligheid & criminaliteit 2018*, 2019.

50 R. Leukfeldt, R. Notté en M. Masch, *Een onderzoek naar behoeften, gevolgen en verantwoordelijkheden na slachtofferschap van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit*, Amsterdam: WODC en NSCR, 2018.

schuldgevoel onder slachtoffers, bijvoorbeeld omdat het delen van naaktbeelden van zichzelf, gezien wordt als zondig gedrag.⁵¹ Als deze normen een rol spelen, kan online geweld extra problematisch zijn. Voor degenen die hiermee te maken krijgen, ligt de drempel om melding te doen nog hoger. Specifieke deskundigheid van professionals is nodig om zorgvuldig en sensitief om te gaan met deze meldingen.

Slachtoffers van uitingen die aanzetten tot haat, hebben relatief vaak last van depressie, angst, woede en stress. En de gevolgen zijn uiteraard ernstiger als het niet blijft bij een eenmalig incident.⁵² Online bedreiging kan ook tot gevolg hebben dat slachtoffers zich niet meer vrij durven te uiten. Vrouwelijke journalisten die te maken hebben gehad met online bedreigingen, schrijven soms niet meer over bepaalde onderwerpen of schrikken ervoor terug zich nog te uiten op sociale media.⁵³ Geconfronteerd worden met discriminerende uitlatingen online, kan dus ernstige gevolgen hebben voor mensen. Zij voelen zich belemmerd veilig zichzelf te zijn en gaan hun gedrag aanpassen.

51 H. Nhass, *Niet jouw schuld! Een verkenning naar hoe hulpverleners moeders met een Marokkaans-islamitische achtergrond kunnen ondersteunen in de opvoeding, zodat negatieve gevolgen van shame sexting onder tienermeiden kunnen worden voorkomen en aangepakt*, 2019.

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

53 Nederlandse Vereniging van Journalisten, *Bedreiging vrouwelijke journalisten leiden tot mentale schade en zelfcensuur*, 3 mei 2019 (www.nvj.nl).

4.2.3 Mensenrechtenperspectief

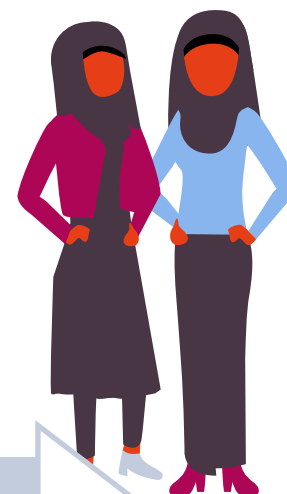
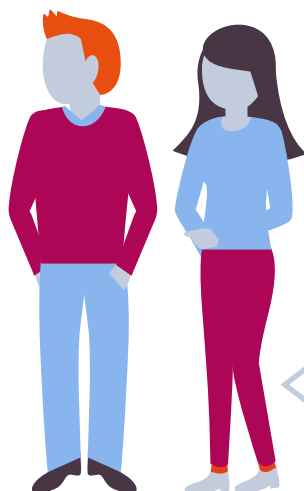
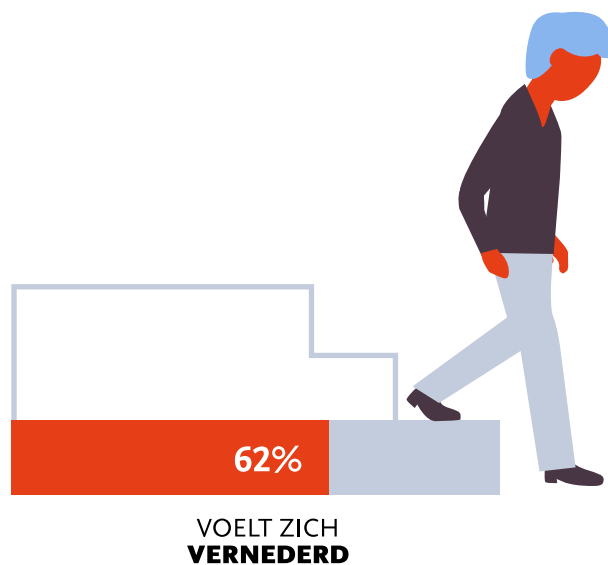
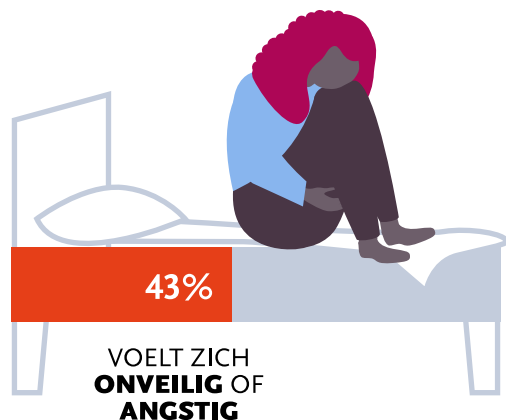
Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer strekt zich uit tot de online omgeving. Ook in de digitale wereld moeten mensen zich vrij kunnen uiten, zonder angst voor online discriminerende beledigingen en bedreigingen. Tegen de ernstigste discriminerende gedragingen zal strafrechtelijk moeten worden opgetreden, bijvoorbeeld bij bedreigingen met verbaal of lichamelijk geweld met een discriminerend motief.⁵⁴

Als er onvoldoende bescherming is tegen online geweld, dan kan dat leiden tot een schending van het recht op vrijwaring van discriminatie, in samenhang met het recht op bescherming van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁵⁵ Maatregelen dienen gericht te zijn op preventie en op rechtsbescherming voor slachtoffers. Om het recht om veilig jezelf te zijn te waarborgen, is het ook nodig discriminerende gedragingen die niet binnen de grenzen van strafrecht vallen, tegen te gaan. Daarbij is steeds een afweging nodig van de vrijheid van meningsuiting van de een en het recht om niet te worden gediscrimineerd van de ander. Het recht op vrijheid van meningsuiting omvat immers ook het delen van gedachten die andere mensen als schokkend, kwetsend en verontrustend ervaren. Enige terughoudendheid om online discriminerend gedrag aan te pakken is dus noodzakelijk. De inzet van bewustwordingscampagnes om discriminerend gedrag tegen te gaan, en de mogelijkheid voor slachtoffers om discriminerende opmerkingen te laten verwijderen passen hierbij.

54 EHRM, 14 januari 2020, nr. 41288/15 (*Beizaras en Levickas t. Litouwen*), par. 111.

55 *Ibid.*, par. 128-129.

WAT DOET DISCRIMINEREND GEDRAG MET MENSEN?



De cijfers in deze afbeelding zijn gebaseerd op het empirisch onderzoek van het College (zie bijlage).

4.2.4 Wetten, regelgeving en beleid

De bestrijding van cybercrime en online seksueel misbruik is een van de prioriteiten in de veiligheidsagenda 2019-2022.⁵⁶ Verschillende overheidssectoren besteden aandacht aan cybergeweld en online discriminatie. Discriminerende uitingen kunnen strafbaar zijn, ook als deze online zijn gemaakt. Artikel 137 c van het Wetboek van Strafrecht stelt opzettelijke belediging in het openbaar op grond van ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid of handicap strafbaar. Andere vormen van cybergeweld zijn eveneens strafbaar, zoals het verspreiden van seksueel getint beeldmateriaal van minderjarigen. Cyberpesten is daarentegen niet als apart delict strafbaar gesteld, maar vervolging is mogelijk op grond van artikel 261 Wetboek van Strafrecht, dat het verbod op smaad en afpersing bevat.

Mensen krijgen te maken met cybergeweld vanwege hun geslacht, seksuele geaardheid, religieuze overtuiging of etniciteit. De politie moet zich er dan ook bewust van zijn dat een discriminerend motief een rol kan spelen bij cybergeweld. De hernieuwde Aanwijzing Discriminatie die vanaf 2019 in werking is getreden, verlangt van de politie om bij aangifte van online discriminatie onder meer de accountnaam, de openbaarheid van de uiting en de periode waarin de uiting online heeft gestaan, vast te leggen.⁵⁷ Het is cruciaal dat dit gebeurt, zodat gedegen onderzoek mogelijk is naar het eventueel discriminerend motief en dat de verdachte kan worden opgespoord. Nu deze

Aanwijzing in gebruik is, zal moeten blijken of deze in de praktijk voldoende helpt bij het vaststellen van een discriminerend motief bij online geweld.

De overheidsaanpak van cyberpesten is vooral gericht op leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs. Zo ondersteunt stichting School en Veiligheid, in opdracht van het Ministerie van OCW, scholen in het bevorderen van een sociaal veilig klimaat op school. De aanpak van (cyber)pesten valt hieronder.⁵⁸ Het is positief dat er op deze manier wordt gewerkt aan de preventie van cyberpesten en dat jongeren zich bewust worden van gevolgen van hun online gedrag.

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) concludeert in haar rapport over Nederland dat de huidige aanpak van online beledigingen en uitlatingen die aanzetten tot haat, niet voldoende is. De online berichten blijven vaak nog erg lang online staan. Daarnaast beveelt ECRI aan meer te doen om internetgebruikers bewust te maken van de grenzen aan de vrijheid van meningsuiting.⁵⁹ Om daadwerkelijke bescherming tegen online discriminatie en haatberichten te bieden is goede monitoring van de huidige aanpak nodig. Als deze niet effectief blijkt, moet de overheid aanvullende maatregelen nemen.

Voorlichting over online veiligheid is nodig voor preventie en bewustwording van online discriminerend gedrag. De inhoud en wijze van verspreiding van voorlichtingsmateriaal moeten goed zijn afgestemd op de

56 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Uitwerking veiligheidsagenda 2019-2022*, december 2018.

57 Aanwijzing discriminatie, 2019 (wetten.overheid.nl).

58 Stichting School & Veiligheid (www.schoolveiligheid.nl).

59 ECRI, *ECRI report on the Netherlands (fifth monitoring cycle)*, 2019, par. 45.

groep voor wie het is ontwikkeld. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om gendersensitief te zijn wanneer het gaat om online seksuele intimidatie, omdat vrouwen en meisjes daar significant vaker slachtoffer van worden. Een goed voorbeeld is de samenwerking tussen overheidsinstanties en LHBTI-organisaties bij het ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal waartoe het Actieplan veiligheid LHBTI aanspoort. Bestaand materiaal sluit niet goed aan op de leefwereld van LHBTI's.⁶⁰ Door de doelgroep te betrekken bij het maken, sluit het voorlichtingsmateriaal beter aan bij hun specifieke situatie en informatiebehoefte. Daarmee is de voorlichting effectiever.

4.2.5 Handhaving en rechtsbescherming

Online beledigingen en haatberichten komen veel voor. Het reguleren van de online omgeving en de handhaving van regels is daarnaast bijzonder complex, onder meer omdat internet bij uitstek niet aan fysieke landsgrenzen is gebonden. Ook de rol van private actoren, zoals bedrijven, maakt reguleren en handhaven complex. De Nederlandse overheid heeft als uitgangspunt dat de online gemeenschap zichzelf reguleert en ook controleert. Mensen kunnen zich tot de bedrijven wenden die sociale mediadiensten leveren. Deze onderzoeken in eerste instantie zelf de klachten die binnenkomen. Daarnaast kunnen mensen online discriminatie melden bij MiND. MiND beoordeelt dan of het gaat om een strafbare uiting. Als dit het geval is, verzoekt MiND de beheerder of moderator van de betreffende website de uiting te verwijderen.

Als dat niet gebeurt, volgt een doormelding aan het OM.⁶¹ Het OM besluit dan of vervolging wordt ingesteld.

Speciale cybercrimeteams van de politie dragen eraan bij om discriminerend gedrag op het internet op te sporen. De aangiftebereidheid onder slachtoffers van *hatecrime* is echter laag. Redenen hiervoor zijn dat slachtoffers denken dat dit niet zal helpen, er sprake is van slechte bejegening, en door een gevoel van gebrek aan herkenning en erkenning van het discriminatieaspect.⁶² Het onderzoeken van aangiftes van discriminerend gedrag op internet vereist specifieke kennis en deskundigheid van de politie, onder meer om de verdachten op te sporen, maar ook om de bejegening van en de hulp aan slachtoffers.

Slachtoffers van cybergeweld, zoals laster of bedreiging, doen ook lang niet altijd melding of aangifte bij de politie. Ook in deze gevallen komt dat vaak doordat zij verwachten dat dat niet helpt. Een groot deel van de slachtoffers van online seksueel geweld heeft geen aangifte gedaan, omdat zij geen vertrouwen hadden dat dit tot resultaat zou leiden.⁶³ Het voornemen van de regering om (online) seksuele intimidatie strafbaar te stellen is een goede stap. Als de wet duidelijk is over wat maatschappelijk onacceptabel is, wordt de drempel voor slachtoffers om aangifte te doen hopelijk lager.

60 Kamerstukken II 2018/19, 30420, nr. 303.

61 Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid, *Aanpak online hate speech*, 21 december 2018.

62 Van der Aa e.a., noot 52.

63 CBS, *Digitale veiligheid en criminaliteit* 2018, 2019.

Slachtoffers geven daarnaast aan behoefte te hebben aan goede informatie over wat er met hun aangifte gebeurt en hoe de procedure eruitziet. Die krijgen zij nu niet altijd.⁶⁴ Slechts 35 procent van de personen die een discriminatie-incident heeft gemeld, is naar eigen zeggen goed op de hoogte gehouden over de afhandeling van de melding/aangifte (zie figuur 11 in de bijlage). Duidelijke informatie helpt slachtoffers bij het verwerken van een discriminatie-incident. Informatievoorziening aan slachtoffers verdient dus nog meer de aandacht.

64 Leukfeldt e.a., noot 50.



5 Veilig jezelf zijn
onderweg: op straat
en in het openbaar
vervoer

Iedereen loopt of fietst door het centrum, wandelt door een winkelgebied, park of over een plein en reist met het openbaar vervoer. Het bezoeken van vrienden en familie, naar het werk gaan met de bus of trein, of hardlopen in een park: het zijn allemaal belangrijke onderdelen van ons dagelijks leven en we nemen er mee deel aan de maatschappij.

Ook op straat en in het openbaar vervoer moet iedereen dus veilig zichzelf kunnen zijn. Dat is niet altijd het geval. Mensen krijgen vanwege hun identiteit of uiterlijk te maken met pesterijen, beledigingen en geweld. In dit hoofdstuk staat discriminerend gedrag dat mensen ervaren als zij onderweg zijn, centraal.

5.1 Veilig jezelf zijn op straat en mensenrechten

Verschillende mensen krijgen in het dagelijks leven op straat te maken met seksueel intimiderend gedrag, pesterijen of racistische opmerkingen vanwege hun uiterlijk of identiteit. In totaal zegt 12 procent van de Nederlanders discriminatie te hebben ervaren in het openbaar, waaronder op straat en in het openbaar vervoer.⁶⁵ De meeste geweldsdelicten, zoals seksuele delicten, mishandeling en bedreiging, gebeuren op straat.⁶⁶ Van de mensen die in 2019 te maken hebben gehad met discriminerend gedrag, geeft zelfs 52 procent aan dit ook mee te hebben gemaakt op straat (zie figuur 2 in de bijlage).

65 Andriessen e.a., noot 2, p. 86.

66 CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag: CBS 2020.

5.1.1 Discriminerend gedrag en geweld op straat

De politie registreerde 676 incidenten van discriminatie op straat in 2018. Dat is 20 procent van het totaal aantal discriminatie-incidenten. De meeste meldingen gaan over herkomst en seksuele gerichtheid. Het gaat daarbij vaak om fysiek geweld (153 gevallen, 23%).⁶⁷ Dit varieert van het uitdelen van een klap tot een vechtpartij en mishandeling in strafrechtelijke zin. In 42 procent (284 gevallen) ging het om uitlatingen zonder fysiek geweld.

De ADV's ontvingen 264 meldingen van discriminatie in het openbaar, 6 procent van het totaal. Veel daarvan gaan om discriminatie van mensen met een donkere huidskleur, moslims, joden en LHBTI's. De meldingen bij ADV's liepen uiteen van graffiti op openbare gebouwen tot mishandeling van vrouwen omdat zij een hoofddoek droegen.

Mensen bij wie het enigszins of duidelijk herkenbaar is dat zij (ook) een achtergrond buiten Nederland hebben, ervaren meer discriminatie op straat dan mensen bij wie dit minder herkenbaar is.⁶⁸ Mensen met een donkere of getinte huidskleur zijn vaak het doelwit van racistische beledigingen.⁶⁹ Nederlanders met een achtergrond in Turkije, Marokko, Suriname of de Antillen ervaren ongeveer drie keer zo vaak discriminatie op straat als autochtone Nederlanders.⁷⁰

67 Walz e.a., noot 24, p. 44-45.

68 Andriessen e.a., noot 2, p. 42-45.

69 B. Tierolf, L. Drost, M. van Kapel, *Zevende rapportage racisme, antisemitisme en extreemrechts geweld in Nederland*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2018.

70 Andriessen e.a., noot 2, p. 87.

Begin 2020 was in het nieuws dat veel mensen van Aziatische afkomst te maken hadden met racistische en stigmatiserende opmerkingen als gevolg van het coronavirus. Dat was niet nieuw, dergelijk discriminerend gedrag overkwam hen ook daarvoor al.

Ook mensen die zichtbaar religieus zijn, ondervinden regelmatig beledigingen en fysiek geweld op straat vanwege hun geloof. Zo zijn moslimvrouwen op straat het doelwit van diverse islamofobe uitingen. Meld Islamofobie rapporteert dat de helft van de vrouwen die de niqaab dragen, op straat is bedreigd. 42 procent van de vrouwen met de niqaab is daarnaast bespuugd, geslagen of geschopt.⁷¹ Ook joden ervaren in Nederland geregeld anti-joodse sentimenten op straat.⁷² Zij worden onder meer uitgescholden en bedreigd, omdat zij een keppel of een ketting met een davidster dragen. Het CIDI rapporteerde in 2019 een totaal van 182 antisemitische incidenten. Dat is een toename van 35 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Vooral scheldpartijen namen toe: van 18 incidenten in 2018 naar 44 gevallen in 2019.⁷³

LHBTI's hebben vaker een discriminatie-ervaring op straat dan heteroseksuelen.⁷⁴ Volgens COC Nederland krijgen zeven op de tien LHBTI's te maken met verbaal of fysiek geweld vanwege hun seksuele gerichtheid of

transgender-zijn.⁷⁵ Hoewel verbaal geweld het vaakst voorkomt, waren er in 2019 ook verschillende incidenten van fysiek geweld in het nieuws. Een voorbeeld is een voorval in Eindhoven, waarbij een groep jongeren bij een winkelcentrum een man ernstig mishandelde, waaronder bespugen, uitschelden en trappen, omdat hij homoseksueel is.

Vooraf vrouwen en jonge meisjes zijn slachtoffer van (seksuele) straatintimidatie.⁷⁶ Landelijk onderzoek hiernaar ontbreekt echter. Een aantal onderzoeken naar seksuele straatintimidatie in verschillende steden laat wel zien hoe omvangrijk deze vorm van discriminerend gedrag is. In Rotterdam heeft 44 procent van de meerderjarige vrouwen te maken met ongewenste seksuele uitlatingen of gedragingen op straat.⁷⁷ In Almere heeft 33 procent van de meisjes en vrouwen wel eens met een vorm van straatintimidatie te maken.⁷⁸ Vrouwen en meisjes worden uitgescholden, krijgen expliciete seksuele opmerkingen naar hun hoofd geslingerd of worden vervelend achtervolgd.

71 Abaâziz, noot 35, p. 42.

72 R. Lubbe, 'Joden in Nederland', *EenVandaag Opiniepanel Rapport*, 26 november 2018.

73 CIDI, noot 41, p. 2.

74 Andriessen e.a., noot 2, p. 87.

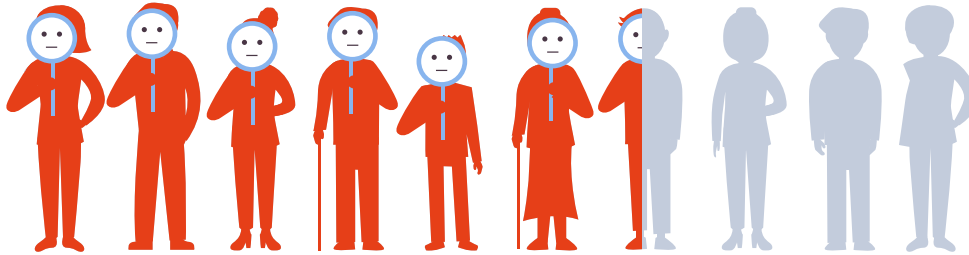
75 COC, 'COC ambivalent over nieuwe LHBTI-acceptatiecijfers', 17 mei 2018 (www.coc.nl).

76 M. Boon, L. Veeger, *Straatintimidatie in Tilburg. Een Verkennend onderzoek*, Almere: Gemeente Almere/Onderzoek & Statistiek, 2019.

77 T. Fischer, N. Sprado, *Seksuele straatintimidatie in Rotterdam*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017, p. 8.

78 Gemeente Almere/Onderzoek & Statistiek, *Onderzoek naar aard en omvang van straatintimidatie in Almere*, Almere: Gemeente Almere, 2019, p. 8.

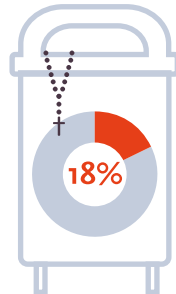
DURVEN MENSEN NOG ZICHZELF TE ZIJN NA EEN DISCRIMINATIE-ERVARING?



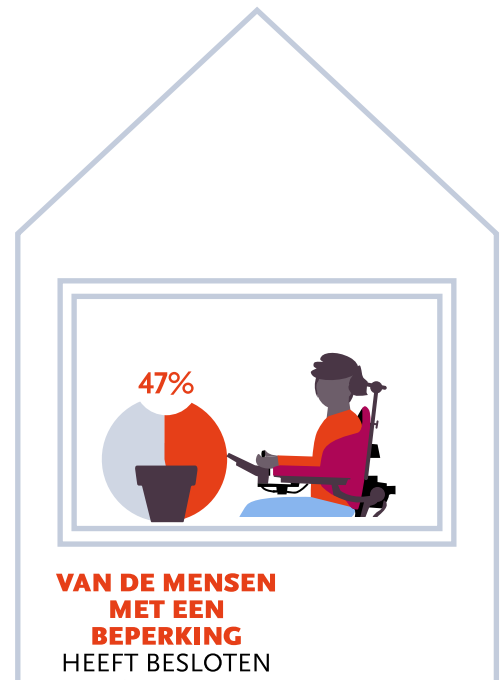
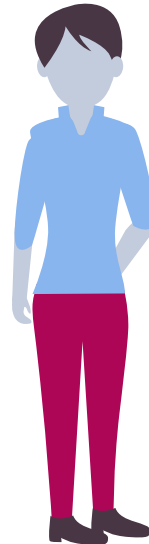
63% PAST GEDRAG AAN



VAN DE VROUWEN
HEEFT HAAR
KLEDING
AANGEPAST



VAN DE GELOVIGEN
HEEFT ZIJN
RELIGIEUZE UITING
AANGEPAST



VAN DE MENSEN
MET EEN
BEPERKING
HEEFT BESLOTEN
THUIS TE BLIJVEN

5.1.2 Gevolgen van discriminerend gedrag en geweld op straat

Dat geweld en discriminerend gedrag op straat voorkomt, leidt ertoe dat mensen zich niet veilig voelen zichzelf te zijn in de openbare ruimte. LHBTI's voelen zich vaker onveilig op straat dan heteroseksuele personen.⁷⁹ Transgenders maken zich grote zorgen vanwege de kans dat zij mishandeld worden.⁸⁰ Van de mensen die moslimdiscriminatie hebben meegemaakt, voelt 46 procent zich niet vrij om in het openbaar moslim te zijn zoals zij dat wensen.⁸¹ Bijna de helft van de joden in Nederland voelt zich niet vrij om openlijk joods te zijn.⁸²

De straat kan dus voor mensen een bedreigende en vijandige omgeving zijn. Dat belemmert hen door de stad te lopen, vrienden en familie te bezoeken of naar school of naar de supermarkt te gaan. Zij passen er vaak ook hun uiterlijk of hun gedrag op aan.

Veel LHBTI's gedragen zich terughoudend op straat en lopen bijvoorbeeld niet hand in hand.⁸³ De invoering van het gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding leidt niet alleen tot problemen voor vrouwen die een boerka dragen. Ook vrouwen die een hoofddoek

dragen voelen zich niet altijd veilig alleen de straat op te gaan. Zij vermijden bepaalde delen van de stad of passen hun kleding aan. Ze kiezen bijvoorbeeld een net wat minder opvallende hoofddoek of minder lange rokken. Sommige van hen dragen zelfs helemaal geen hoofddoek meer, tegen hun eigen overtuiging in. Ook 43 procent van de joden past uiterlijk of kleding weleens aan, bijvoorbeeld door een pet over de keppel te dragen als zij de straat op gaan.⁸⁴ Jonge vrouwen ontwijken bepaalde straten of passen hun kleding aan om seksuele toespelingen en ongewenste aanrakingen te voorkomen.⁸⁵

5.1.3 Mensenrechtenperspectief

Uitgescholden, bedreigd of mishandeld worden omdat je een hoofddoek, kruisje of keppel draagt, brengt het recht op godsdienstvrijheid in het gedrang. Als het niet veilig is openlijk homoseksueel te zijn, of als vrouw in bepaalde delen van een stad te lopen, wordt een aantal vrijheidsrechten, met name het recht op bewegingsvrijheid en het recht op respect op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bedreigd. Deze mensenrechten vragen inspanningen van de overheid om het mogelijk te maken dat mensen kunnen gaan en staan waar zij willen en kunnen deelnemen aan de samenleving. De overheid moet de redelijkerwijs te vragen maatregelen treffen om mensen te beschermen tegen discriminerend gedrag. Dat kan ook om inzet van strafrechtelijke maatregelen vragen.

79 G. van Beusekom, L. Kuyper, *LHBT-monitor 2018. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*, Den Haag: SCP, 2018, p. 6.

80 E. van Oosterhout, *Overal op je hoede. Geweld tegen transgender personen in Nederland*, Amsterdam: Transgender Netwerk Nederland, 2018, p. 10.

81 Abaâziz, noot 35, p. 37.

82 Lubbe, noot 72.

83 L. Kamphuis, 'LHBTI+ acceptatie en Pride Amsterdam', *EenVandaag Opiniepanel Rapport*, 2 augustus 2019.

84 Lubbe, noot 72.

85 Zie *Kamerstukken II 2018/19*, 2574955.

5.1.4 Wetten, regelgeving en beleid

Beledigingen en (bedreigingen met) lichamelijk geweld kunnen binnen de grenzen van het Wetboek van Strafrecht vallen. Als sprake is van een discriminerend motief bij een strafbaar feit zoals als mishandeling en belediging, leidt dat tot een hogere strafeis. Slachtoffers van dit soort misdrijven ondervinden gemiddeld vaker en langer nadelige gevolgen, zoals depressieve gevoelens en angst. Als verklaring hiervoor wordt genoemd dat het discriminerende motief het delict persoonlijker maakt dan delicten zonder haatmotief en dat veel van deze slachtoffers gedurende hun leven herhaaldelijk te maken krijgen met discriminerend gedrag.⁸⁶ Volgens de Aanwijzing Discriminatie is het mogelijk aanwezig zijn van een discriminatieaspect een 'zwaarwegende indicatie' voor opsporing en vervolging.⁸⁷

Een aantal gemeenten is ertoe overgegaan straatintimidatie strafbaar te stellen.⁸⁸ Zo hebben Amsterdam en Rotterdam sinds 2017 een integrale aanpak van straatintimidatie, inclusief een APV-strafbaarstelling. Een APV biedt echter minder rechtszekerheid dan een landelijke regeling, omdat er zo verschillen ontstaan tussen gemeenten. Ook is een wettelijke regeling nodig om de vrijheid van meningsuiting in te perken.⁸⁹

86 Van der Aa e.a., noot 52, p. 13 e.v.

87 Aanwijzing Discriminatie, noot 57.

88 M. van Hest, M. Jansen, *Quikscan straatintimidatie. Lokaal beeld en aanpak*, Utrecht: CCV, 2018.

89 Het Hof Den Haag heeft bepaald dat het Rotterdamse verbod op straatintimidatie in strijd is met de vrijheid van meningsuiting. Zie Hof Den Haag, 19 december 2019, ECLI:NL:GHD-HA:2019:3293.

De regering zet stappen om fysieke seksuele intimidatie en (non-)verbale seksuele intimidatie strafbaar te stellen.⁹⁰

Het Actieplan Veiligheid LHBTI benoemt een aantal maatregelen om de veiligheid te bevorderen van LHBTI's. Hoewel sommige gemeenten wel inzetten op het aanpakken van straatintimidatie, bevat het Actieplan zelf geen specifieke acties voor veiligheid op straat.⁹¹ Op dit moment ontbreekt de benodigde landelijke sturing. Specifieke maatregelen om de veiligheid van moslims en joden op straat te bevorderen zijn eveneens noodzakelijk. Voor de aanpak van antisemitisme wordt een initiatiefnota van twee Kamerleden uitgewerkt.⁹² Zij pleiten onder meer voor een Actieplan Aanpak Antisemitisme.

5.2 Veilig jezelf zijn in het openbaar vervoer en mensenrechten

Niet alleen op straat, ook in het openbaar vervoer hebben verscheidene groepen te maken met verschillende vormen van discriminerend gedrag en geweld. Het gaat daarbij vaak om pesterijen en (seksuele) intimidatie, maar ook om het belemmeren van toegang tot het openbaar vervoer.

5.2.1 Discriminerend gedrag in het openbaar vervoer

In oktober 2019 zetten reizigers een man in zijn rolstoel ongevraagd uit een drukke trein om ruimte te maken.

90 Zie *Kamerstukken II 2018/19*, 2574955.

91 Zie *Kamerstukken II 2018/19*, 30 420, nr. 303.

92 Zie *Kamerstukken II 2018/19*, 35 164, nr. 2.

Twee mannen namen na een van de Pride-feesten in Amsterdam samen een taxi. Zij hielden elkaars hand vast en gaven elkaar een zoen. De chauffeur schold hen uit met homo-onvriendelijke leuzen. Een man uit De Meern werd mishandeld in de bus vanwege zijn seksuele oriëntatie. Verder zijn er vaak berichten over het feit dat vrouwen medereizigers treffen die zich in hun nabijheid publiekelijk betasten of seksueel getinte opmerkingen maken.

In totaal denkt 3 procent van de Nederlanders discriminatie te hebben ervaren in het openbaar vervoer.⁹³ Mensen met een niet-westerse achtergrond ervaren vaker discriminatie in het openbaar vervoer dan mensen met een westerse achtergrond.⁹⁴ Van de mensen die ervaringen hebben gehad met discriminerend gedrag, geeft 21 procent aan dat ze dit ook hebben meegemaakt in het openbaar vervoer (zie figuur 2 in de bijlage).

Seksuele intimidatie

De Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft ongeveer 200 incidenten over seksuele intimidatie van vrouwen geregistreerd in 2019. Het is aannemelijk dat dit slechts het topje van de ijsberg is. Het gaat hierbij om seksuele intimidatie in de breedste zin van het woord, inclusief verbale intimidatie, schennispleging en aanranding. Verschillende vrouwen hadden te maken met mannen die hen betastten of die zichzelf aan het bevredigen waren.

93 Andriessen e.a., noot 2, p. 86.

94 Andriessen e.a., noot 2, p. 88.

Weigering toegang

Naast beledigingen en geweld zijn verschillende incidenten bekend van personen wie de toegang tot bepaalde vervoersdiensten wordt geweigerd om wie zij zijn. Zo is een aantal mensen met een assistentiehond geweigerd door taxichauffeurs. Een taxichauffeur in Haarlem liet een blinde vrouw met haar hond aan haar lot over, omdat hij geen honden in zijn auto wilde. Voor mensen die afhankelijk zijn van een assistentiehond, vormt dit een ernstige belemmering van hun bewegingsvrijheid. Mensen met een beperking ervaren vier keer zo vaak belemmeringen bij het gebruik van het openbaar vervoer als mensen zonder beperking.⁹⁵ Ook andere groepen krijgen te maken met weigering tot taxi's. Een taxichauffeur in Amsterdam weigerde in juli 2019 een dragqueen vanwege zijn uiterlijk. Tijdens The Hague Pride besmeurden Haagse taxichauffeurs dragqueens met pindasaus en mayonaise en weigerden zij hen te vervoeren in de taxi.

5.2.2 Gevolgen van discriminatie in het openbaar vervoer

Van de Nederlanders voelt 15 procent zich weleens onveilig in het openbaar vervoer.⁹⁶ Belediging of geweld in het openbaar vervoer kan traumatiserend zijn en mensen angstig maken. Bovendien kunnen opmerkingen of gebaren met een seksuele strekking bij mensen gevoelens oproepen van vernedering, kwetsing of schaamte. Ruim een derde van de mensen die zich gediscrimineerd hebben gevoeld in het openbaar, waaronder in het openbaar vervoer, voelt zich

95 Andriessen e.a., noot 2, p. 88.

96 CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag: CBS, 2020.

soms angstig. Een op de vijf voelt zich zo zelfs (heel) vaak.⁹⁷ Het empirisch onderzoek van het College laat zien dat een op de tien mensen met een discriminatie-ervaring het openbaar vervoer mijdt (10%). Voor de personen die een discriminatie-ervaring in het openbaar vervoer hebben meegemaakt, is dat zelfs een op de vijf (20%, zie par. 6 in de bijlage).

5.2.3 Mensenrechtenperspectief

Discriminerend gedrag en geweld in het openbaar vervoer kunnen mensen belemmeren er gebruik van te maken. Daarmee worden zij dus beperkt in hun bewegingsvrijheid. Als mensen na een incident last hebben van psychische en lichamelijke klachten zoals slapeloosheid, concentratieproblemen of hoofdpijn, kan het recht op respect voor de lichamelijke en geestelijke integriteit in het gedrang komen. En omdat geweld en (seksuele) intimidatie gebeuren om wie je bent, kan dit een aantasting van de waardigheid betekenen.

5.2.4 Wetten, regelgeving en beleid

Om effectief te kunnen optreden om discriminerend gedrag en geweld in het openbaar vervoer tegen te gaan, is het een vereiste dat de overheid goed geïnformeerd is over de mate waarin onveiligheid in het openbaar vervoer bestaat en wie ermee te maken heeft. Deze verantwoordelijkheid geldt ook als de overheid taken uit handen geeft aan private of semi-private uitvoerders, zoals vervoersbedrijven. Er zijn echter maar weinig onderzoeken bekend die inzicht geven in de aard, omvang en gevolgen van discriminerend gedrag en geweld specifiek binnen het openbaar vervoer. De signalen van pesterijen en (seksuele)

intimidatie in deze sector nopen tot grondiger onderzoek. Naar aanleiding van het discriminatie-incident tijdens The Hague Pride overweegt de gemeente Den Haag om met behulp van mystery guests onderzoek te doen naar discriminatie door taxichauffeurs. Dergelijk onderzoek kan helpen meer zicht te krijgen op het probleem, mits het voldoet aan de eisen van methodologisch verantwoord onderzoek en de rechten van betrokkenen respecteert.

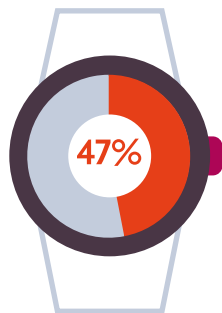
Van 2016-2018 liep er een twee jaren durend Integraal Actieprogramma Sociale Veiligheid in het openbaar vervoer.⁹⁸ Hierin werkten de rijksoverheid, vervoerders, vakbonden, politie en decentrale overheden samen. Het programma kende een dadergerichte aanpak met maatregelen gericht op preventie van geweldsincidenten, repressie en de verbetering van de positie van de slachtoffers. Het actieprogramma bevatte 23 maatregelen, waaronder het verbeteren van de terugkoppeling van aangiften. Dit programma is inmiddels afgerond. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat informeerde de Tweede Kamer in juli 2019 dat dankzij het programma 'significante stappen vooruit' zijn gezet. Dat geldt zowel voor objectieve veiligheid (minder incidenten) als subjectieve veiligheid (verhoging van het veiligheidsgevoel bij zowel reiziger als personeel). Ook meldde zij dat alle betrokken organisaties tevreden waren over de samenwerking en de resultaten en dat er een commitment is om de samenwerking voort te zetten.⁹⁹ Er komt in 2020 een nieuw Convenant Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer.

97 Andriessen e.a., noot 2, p. 90.

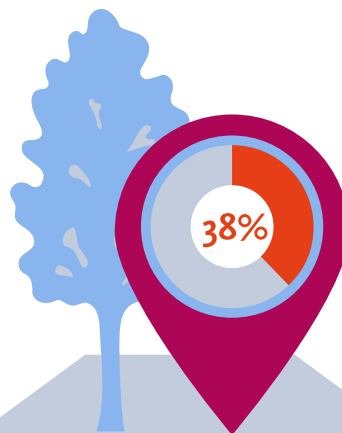
98 *Kamerstukken II 2016/17*, 28 642, nr. 94.

99 *Kamerstukken II 2018/19*, 28 642, nr. 106.

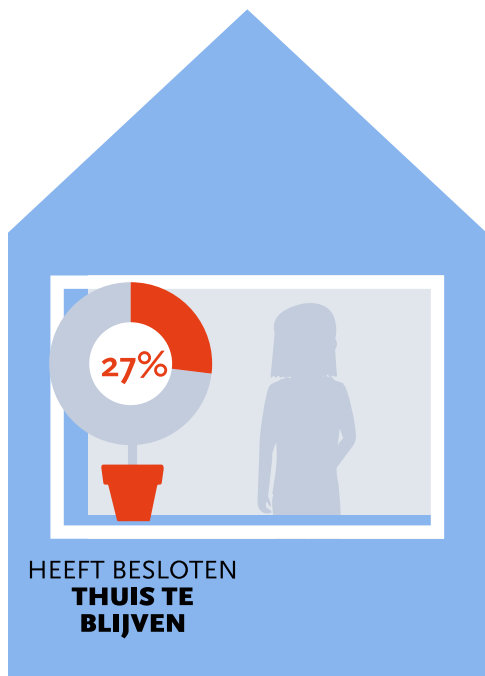
DURVEN MENSEN NOG OVERAL NAARTOE TE GAAN NA EEN DISCRIMINATIE-ERVARING?



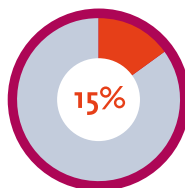
IS VOORZICHTIGER
OP **BEPAALED**
TIJDSTIPPEN



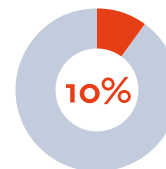
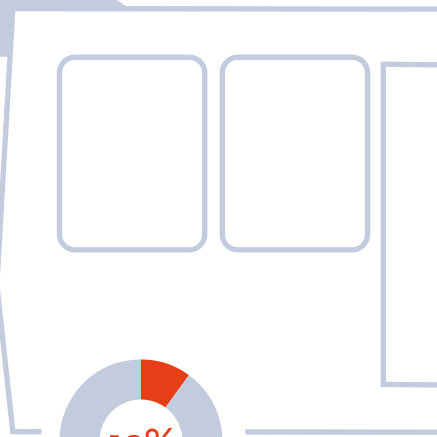
VERMIJDT
BEPAALED
LOCATIES



HEEFT BESLOTEN
THUIS TE
BLIJVEN



GAAT **NIET**
ALLEEN
OVER STRAAT



VERMIJDT
OPENBAAR
VERVOER

De cijfers in deze afbeelding zijn gebaseerd op het empirisch onderzoek van het College (zie bijlage).

Om ook de komende jaren effectief beleid te ontwikkelen is het belangrijk dat de centrale overheid de huidige situatie met betrekking tot discriminerend gedrag in het openbaar vervoer grondig onderzoekt.

Naast de acties uit het actieprogramma is de NS op 1 juli 2019 gestart met een regionale proef, waarbij reizigers sociale onveiligheid in de trein in stilte kunnen melden met een sms, WhatsApp en via de nieuwe feedback-optie in de NS-reisplanner-app. De NS zal de resultaten van de proef na een half jaar analyseren om vast te stellen of dit een positief effect heeft op de veiligheidsbeleving in het openbaar vervoer. Deze informatie biedt mogelijk aanknopingspunten voor de aanpak van discriminerend gedrag in het openbaar vervoer.



INTERVIEW

Laura (24) woont in Gelderland. Ze is getrouwd en werkt bij de gemeente als adviseur. Daarnaast heeft ze zich op verschillende manieren ingezet voor de maatschappij, onder andere door het opzetten van een project voor gelijke kansen en een over eenzaamheid tijdens de coronacrisis.

‘Op mijn achttiende begon ik mij in de islam te verdiepen. Al snel daarna besloot ik om een hoofddoek te gaan dragen en niet lang daarna koos ik voor de hijab, een hoofddoek die tot over de knieën komt. Ik draag wijd zittende kleding, een rok en een hoofddoek.

Je ziet mijn lichaam daardoor niet goed en ik voel mij daar beter bij, dan wanneer ik nog alleen een hoofddoek zou dragen. Voor mij hoort het bij mijn geloof, ik voel mij daar comfortabel bij. Het is een bewuste keuze geweest.

Opmerkingen

Familieleden waren bang dat ik door die kleding mijn kansen op de arbeidsmarkt in gevaar bracht. Ook kreeg ik het gevoel dat ik mij moest verantwoorden voor mijn kledingkeuze. Op straat riep een enkeling wel eens provocerende woorden naar me; ze maakten me bijvoorbeeld uit voor pinguïn. Dat voelde vervelend. In mijn omgeving hoor ik soms verhalen over geweld op straat tegen moslima’s. Een kennis van me die er islamitisch uitziet, werd eens uit het niets door een jongen geslagen toen ze in de rij stond voor een pinautomaat. Een andere kennis werd in de buurt van een moskee met stenen bekogeld. Dat zijn heftige ervaringen. Gelukkig heb ik een positief wereldbeeld, maar daar schrok ik erg van.

Relativeren

Waar ik soms ook van schrik, zijn de negatieve reacties op sociale media, vooral onder nieuwsberichten over moslims. In het begin dacht ik: “O god, zijn er echt mensen die zo denken?” Tegenwoordig sluit ik mij af voor mensen die zo reageren. Ik kan het relativeren, omdat ik in het dagelijks leven merk dat de meerderheid van de mensen me niet anders dan anders behandelt.

Invloed van media

Ook de media spelen een belangrijke rol. Er was een periode dat er dagelijks negatieve berichten over moslims verschenen, met allerlei nare reacties daaronder. Vooral sommige populistische kranten publiceerden regelmatig gekleurde berichten. Ik ben ervan overtuigd dat die berichtgeving een grote invloed heeft op hoe moslims in het openbaar worden benaderd. Zo ontstaat er ook een stigma op belijdende en orthodoxe moslims. Voor Nederlanders die in het dagelijks leven weinig contact hebben met mensen met een moslim-achtergrond, zijn kranten een belangrijke bron. Toen in Utrecht bijvoorbeeld de aanslag in de tram plaatsvond, maakte ik mij zorgen of ik nog wel veilig over straat kon.

‘Ik voel mij nu nog wel thuis in Nederland, maar ik hoop dat het zo blijft’

Elkaar begrijpen

Hoewel het dragen van een niqaab is toegestaan op straat, wordt een kennis van me die een niqaab draagt, constant uitgeoeterd. Ik begrijp dat het er ongebruikelijk uitziet, maar dat is toch geen reden om een ander zijn recht te ontnemen of haar lastig te vallen? Kennelijk zijn we bang voor wat we niet kennen. Laten we elkaar daarom vaker opzoeken. Ik zou het goed vinden als er meer initiatieven komen om elkaar

beter te leren begrijpen, juist als je afwijkt van de massa. Gemeenten zouden hier meer in moeten investeren.

Godsdienstvrijheid

Met maatregelen die de moslimgemeenschap direct raken, zoals het verbod op gedeeltelijk gezichtsbedekkende kleding, schaadt de landelijke politiek bij moslims het vertrouwen in de overheid. We voelen ons door dit soort maatregelen aangetast in onze godsdienstvrijheid en zijn bang dat dit nog maar het begin is. Ik voel mij nu nog wel thuis in Nederland, maar ik hoop dat het zo blijft. In het tolereren van dingen die we niet kennen, is volgens mij echt nog winst te behalen.’



6 Veilig jezelf zijn
in en bij openbare
gebouwen

Mensen die een bezoek brengen aan openbare gebouwen, zoals sportstadions, horecagelegenheden, gebedshuizen en musea, moeten veilig zichzelf kunnen zijn. Dit zijn immers plekken waar iedereen weleens komt. Tijdens een bezoek aan een openbare gelegenheid kunnen mensen te maken krijgen met fysiek of verbaal geweld. Denk bijvoorbeeld aan de racistische bejegening van voetballers en supporters tijdens voetbalwedstrijden. Van de mensen met een discriminatie-ervaring in 2019 geeft maar liefst 43 procent aan dit ook in publiek toegankelijke gebouwen te hebben ervaren (zie figuur 2 in de bijlage). Het voert te ver om in deze jaarrapportage alle openbare gebouwen en voorzieningen te behandelen. Er is gekozen om stil te staan bij twee voorbeelden van openbare gelegenheden en hun nabije omgeving. Als eerste behandelt de jaarrapportage horecagelegenheden, omdat iedereen hier wel eens naartoe gaat en verschillende groepen hier te maken krijgen met geweld. Als tweede worden gebedshuizen behandeld. Sommige gebedshuizen worden momenteel al structureel beveiligd. Gebedshuizen zijn essentieel voor het uiten van geloof en iedereen moet zich veilig voelen om naar een gebedshuis te gaan.

6.1 Veilig jezelf zijn in de horeca en mensenrechten

Bijna iedereen gaat wel eens naar een horecagelegenheid zoals een restaurant, café, poppodium of nachtclub. Vaak om iets te vieren en voor ontspanning en gezelligheid. Het is bij uitstek een plaats waar mensen elkaar (informeel) ontmoeten en zichzelf moeten kunnen zijn. Iedereen kan tijdens een bezoek aan een horecagelegenheid te maken krijgen met fysiek geweld, bedreiging of verbale dan wel schriftelijke belediging.

Toch blijkt dat sommige groepen bovenmatig worden getroffen door discriminerend gedrag of geweld. Zij worden lastiggevallen vanwege hoe zij eruitzien of vanwege het uiten van hun identiteit.

6.1.1 Discriminerend gedrag in uitgaansgelegenheden

Seksuele intimidatie in uitgaansgelegenheden

Met name jonge vrouwen worden het slachtoffer van seksuele intimidatie bij het uitgaan. Een onderzoek onder mensen die uitgaan in Rotterdam, wijst uit dat een overgrote meerderheid van hen wel eens te maken heeft gehad met seksuele intimidatie, waarvan significant meer vrouwen.¹⁰⁰ Het gaat dan om het ongewenst aangeraakt worden, aangekeken worden op je lichaam, het toegeroepen krijgen van seksuele opmerkingen, seksuele bedreigingen en het vragen om seks. Seksuele intimidatie buiten op straat tijdens of na het uitgaan komt het meeste voor.

Onveiligheid nabij uitgaansgelegenheden

Naast discriminatie-ervaringen binnen een uitgaansgelegenheden zijn er ook situaties in de directe omgeving van horecagelegenheden die ertoe leiden dat mensen zich onveilig voelen. Straatintimidatie en seksuele intimidatie komen veel voor rondom of bij uitgaansgelegenheden. Zo werd het afgelopen jaar een lesbisch koppel dat na een avond stappen hand in hand over straat liep, in elkaar geslagen door twee mannen op een scooter. Uit een onderzoek naar de veiligheidsbeleving van LHBTI's in Rotterdam komt

¹⁰⁰ Y. Seidler e.a., *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het Rotterdamse uitgaansleven. Een belevingsonderzoek onder het uitgaanspubliek*, Rotterdam: Risbo BV / Erasmus Universiteit Rotterdam, 2018, pp. 70-71.

naar voren dat er nabij uitgaansgelegenheden onveilige situaties kunnen ontstaan. Een transvrouw kwam in een onveilige situatie terecht toen zij na haar werk in een nachtclub een groep mannen tegenkwam. Een van hen wilde een versieropmerking maken. Hij zag in eerste instantie niet dat zij een transvrouw was. Toen hij dat ontdekte, had hij het gevoel tegenover zijn vrienden zijn trots te moeten verdedigen. Dat bracht haar in een onveilige situatie.¹⁰¹

Het komt ook voor dat gasten worden geweigerd aan de deur, bijvoorbeeld vanwege hun etnische afkomst. Een groep internationale studenten en expats die te maken hebben gehad met discriminerend deurbeleid in Eindhoven, deden afgelopen jaar hun verhaal. Het gaat dan bijvoorbeeld om een situatie waarbij de hele groep naar binnen mag, behalve degene met een donkere huidskleur.

Meldingen van discriminerend gedrag in horecagelegenheden

Voor wat betreft horeca, ontvangen de politie en ADV's met name meldingen over discriminatie op grond van herkomst. Verder krijgen zij meldingen over discriminerend gedrag op de gronden seksuele diversiteit, en handicap of chronische ziekte. Bij deze tweede grond gaat het bijvoorbeeld om het weigeren van een assistentiehond in een restaurant.

De meldingen van discriminatie gaan over conflicten tussen gasten onderling, tussen gasten en het personeel, of om het weigeren van personen aan de deur.¹⁰²

¹⁰¹ Radar, *Onderzoek naar de veiligheidsbeleving van LHBT-personen in Rotterdam*, 2019, p. 19.

¹⁰² Ministerie van BZK e.a., noot 39, p. 47.

Als je vanwege je uiterlijk of identiteit ergens geen toegang toe hebt, raakt dat het recht om veilig jezelf te zijn. Ook bij het College komen meldingen binnen over situaties waarin iemand is geweigerd aan de deur. Naast meldingen dienen mensen ook verzoeken in om een oordeel van het College. In 2019 heeft het College verschillende oordelen gegeven over situaties waarin een persoon aan de deur van een horecagelegenheid werd geweigerd. Er was sprake van discriminatie op grond van huidskleur en op grond van geslacht.¹⁰³

6.1.2 Gevolgen van onveiligheid bij het uitgaan

Deze situaties leiden ertoe dat mensen zich onveilig kunnen voelen bij horecagelegenheden. Zo voelen LHBTI's zich bij uitgaansgelegenheden significant onveiliger dan heteroseksuele personen.¹⁰⁴ Ook vrouwen voelen zich rondom uitgaansgelegenheden onveiliger dan mannen.¹⁰⁵ Dat leidt ertoe dat individuen of groepen zich niet welkom voelen, hun gedrag, kleding of uiterlijk aanpassen, of bepaalde locaties (op bepaalde tijdstippen) mijden. Een meerderheid van vrouwen zegt hun gedrag te veranderen om seksueel overschrijdend gedrag te voorkomen. Zij letten er bijvoorbeeld op niet te opvallend te dansen en mijden bepaalde plekken en uitgaansgelegenheden.¹⁰⁶ Ook LHBTI's passen hun gedrag aan om negatieve reacties over hun seksuele voorkeur te voorkomen, ook tijdens het uitgaan,

¹⁰³ College voor de Rechten van de Mens, 2 april 2019, Oordeel 2019-29; College voor de Rechten van de Mens, 10 september 2019, Oordeel 2019-92.

¹⁰⁴ Van Beusekom en Kuyper, noot 79, p. 28.

¹⁰⁵ Portegijs en Van Brakel, noot 46, p. 99.

¹⁰⁶ Seidler e.a., noot 100, p. 49.

bijvoorbeeld door geen affectie te tonen voor hun partner, of door andere kleding te dragen dan zij eigenlijk zouden willen.¹⁰⁷

6.1.3 Mensenrechtenperspectief

Mensen moeten naar de horecagelegenheid kunnen gaan waar zij naartoe willen, zonder bang te hoeven zijn dat ze daar geweigerd worden of te maken krijgen met verbaal of fysiek geweld. Hier hangt respect voor de persoonlijke levenssfeer mee samen, zeker wanneer personen besluiten zich anders te kleden of te gedragen. Als personen besluiten zich anders te gedragen, zodat de kans kleiner is dat zij te maken krijgen met discriminerend geweld, kunnen zij hun lichamelijke of sociale identiteit niet volledig uiten.

6.1.4 Wetten, regelgeving en beleid

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid in horecagelegenheden ligt hoofdzakelijk bij gemeenten. Zij moeten in samenwerking met horecaondernemers en de politie zorgen dat iedereen veilig zichzelf kan zijn. De meeste gemeenten hebben horecabeleid, waarin zij onder meer vastleggen wat zij doen om ervoor te zorgen dat mensen veilig kunnen uitgaan. De aanpak van discriminerend gedrag in de horeca valt daaronder. Verschillende gemeenten hebben een 'panel deurbeleid', dat toetst hoe horecaondernemers omgaan met het toelaten van mensen. Panels kunnen ook klachten onderzoeken van mensen die zijn geweigerd bij een horecagelegenheid. Als een gemeente een panel deurbeleid heeft, is het cruciaal dat bezoekers van een horecagelegenheid weten dat zij bij het panel terecht kunnen. Goede informatievoorziening over

¹⁰⁷ EenVandaag opiniepanel, *LHBTI+ acceptatie en Pride Amsterdam*, 2019.

klachtmogelijkheden bij een panel deurbeleid of een ADV is essentieel om tot een goede aanpak van horecadiscriminatie te komen.

Dat de grootste verantwoordelijkheid bij de lokale overheid ligt, betekent niet dat de rijksoverheid geen verplichtingen heeft ten aanzien van veiligheid in en rondom horeca. De rijksoverheid kan gemeenten adviseren en richtlijnen bieden over het te voeren beleid. Aan dit soort adviezen of richtlijnen is ook behoefte, bijvoorbeeld wanneer het gaat om preventief toezicht.¹⁰⁸ De handreiking 'Aanpak horecadiscriminatie door de gemeente' is daarvan een voorbeeld.¹⁰⁹ Naast het stellen van richtlijnen, is monitoring nodig of en op welke manier gemeenten zich inzetten om te zorgen dat iedereen veilig zichzelf kan zijn bij horecagelegenheden. Op die manier kan worden vastgesteld of het gevoerde beleid effectief is, of dat aanpassing nodig is.

6.1.5 Rechtsbescherming en handhaving

Ook is beleid nodig om de veiligheid te verbeteren voor groepen die bovenmatig te maken krijgen met vormen van discriminerend gedrag en geweld, zoals vrouwen en LHBTI's. De verschillende groepen betrekken bij het maken en evalueren van beleid draagt bij aan de effectiviteit van dat beleid. De mensen in die groepen weten immers zelf het beste in welke situaties zij zich onveilig voelen. 54 gemeenten hebben als zogenoemde regenbooggemeenten LHBTI-beleid

¹⁰⁸ CCV, *Quick scan: nieuwe fenomenen in het uitgaansleven*, 2020.

¹⁰⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Aanpak horecadiscriminatie door de gemeente. Een handreiking voor de aanpak van discriminatie in de horeca met gebruik van bestuursrechtelijke middelen*, juni 2014.

ontwikkeld.¹¹⁰ De gemeente Utrecht heeft bijvoorbeeld in de regenboogagenda 2019-2022 opgenomen dat gemeente, politie en horeca alert zijn op pesterijen en bedreigingen gericht tegen LHBTI's in het uitgaansleven.¹¹¹

In veel gemeenten is de politiecapaciteit tijdens uitgaansavonden de laatste jaren verminderd. De inzet van boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) en Sus-teams vangt dit voor een deel op. Sus-teams zijn teams van particuliere beveiligers die het publiek waar nodig aanspreken op hun gedrag (sussen) om zo uitgaansoverlast en -geweld vroegtijdig aan te pakken. Boa's en Sus-teams hebben echter niet dezelfde bevoegdheden als de politie, waardoor het risico bestaat dat het onveilig wordt als het geweld escaleert en er geen politie beschikbaar is.¹¹² Verminderde aanwezigheid van de politie betekent dat de politie minder ziet en dus ook minder registreert. Een mogelijk gevolg daarvan is dat de aanpak van uitgaansgeweld minder beleidsprioriteit krijgt in een gemeente. Om een veilig uitgaansgebied en uitgaansklimaat te realiseren is het noodzakelijk dat er politie aanwezig is die preventief toezicht houdt en handhavend kan optreden als er sprake is van geweld.

110 Regenbooggemeenten hebben met de minister van OC&W een intentieverklaring getekend om zich actief in te zetten op het gebied van LHBTI's. Er zijn 54 regenbooggemeenten. Daarnaast ontwikkelen andere gemeenten LHBTI-beleid.

111 Gemeente Utrecht, *Utrechtse regenboogagenda 2019-2022. Actieplan om de zichtbaarheid, acceptatie en veiligheid te vergroten van lesbische, homoseksuele, biseksuele, transgender en interseksuele personen in Utrecht van 2019 tot en met 2022*, 2018.

112 CCV, noot 108.

6.2 Veilig jezelf zijn bij gebedshuizen en mensenrechten

Godsdienstvrijheid is een fundamenteel recht. In Nederland is iedereen vrij om te geloven wat hij of zij wil. Iedereen is ook vrij om uiting te geven aan zijn of haar religieuze overtuiging. Dit mag thuis en in het openbaar, samen met anderen. Voor mensen met een religieuze overtuiging kan een bezoek aan een gebedshuis, bijvoorbeeld een kerk, moskee of synagoge, een belangrijk onderdeel zijn van het belijden van hun godsdienst. De meeste meldingen van discriminatie op grond van godsdienst komen van moslims (91%). Meldingen over antisemitisme worden apart geregistreerd. Ook dat aantal meldingen is hoog.¹¹³ Omdat discriminerend gedrag en geweld op grond van godsdienst met name moslims en joden treft, richt dit hoofdstuk zich voornamelijk op deze groepen.

6.2.1 Discriminerend gedrag bij en tegen gebedshuizen

Nabij de locatie waar gelovigen bij uitstek uiting geven aan hun religie en levensovertuiging – het gebedshuis – doen zich regelmatig incidenten voor. De politie registreerde in 2018 bijvoorbeeld twaalf incidenten van godsdienstdiscriminatie die bij een gebedshuis plaatsvonden. Tien van deze incidenten vonden plaats bij een moskee.¹¹⁴ Door deze gebeurtenissen kunnen mensen zich belemmerd voelen om uiting te geven aan hun religieuze identiteit.

Gelovigen moeten in veiligheid naar hun gebedshuis kunnen. Dat is lang niet altijd vanzelfsprekend in Nederland. Mensen die religieus herkenbaar over

113 Ministerie van BZK e.a., noot 39, p. 22.

114 Ministerie van BZK e.a., noot 39, p. 29.

straat gaan, omdat zij op weg zijn naar of terugkeren van een gebedshuis, krijgen te maken met scheldpartijen en bedreigingen. Zo werd een groep bezoekers van een synagoge die als herkenbaar joods over straat ging, vanuit een auto uitgescholden.¹¹⁵

Ook de gebedshuizen zijn soms doelwit van discriminerend gedrag, doordat ze worden beklad of besmeurd. Het aantal incidenten tegen moskeeën is de afgelopen jaren gestegen en plannen voor nieuwe moskeeën leiden tegenwoordig vaak tot meer weerstand dan vroeger.¹¹⁶ In 2019 werd een etalagepop in Arabische kleding met in het kruis een babypop bij een moskee geplaatst, samen met een spandoek met kwetsende teksten. Toen de moskeegangers na het ochtendgebed naar buiten kwamen, werden zij hiermee geconfronteerd. Een ander voorbeeld is de bekladding van twee kerken in Westervoort. Op de kerken waren met graffiti haatdragende teksten gespoten. Dat sprake is van serieuze dreiging jegens gebedshuizen, blijkt ook uit het feit dat synagogen in veel gevallen stelselmatig moeten worden beveiligd. Eveneens is in Amsterdam het afgelopen jaar besloten om meer veiligheidsmaatregelen te nemen ter bescherming van moskeeën.

6.2.2 Gevolgen van discriminerend gedrag in en bij gebedshuizen

De beschreven incidenten en ontwikkelingen hebben gevolgen voor het gevoel van veiligheid dat bezoekers van gebedshuizen hebben. Verschillende moskeeën namen het afgelopen jaar rond de Ramadan extra

maatregelen, omdat zij bang waren voor geweldsincidenten. Volgens een imam zijn bezoekers van de moskee angstig en nemen sommigen contact op om te vragen welke veiligheidsmaatregelen er zijn genomen. Veiligheidsmaatregelen kunnen bijdragen aan het gevoel van veiligheid dat bezoekers van een gebedshuis ervaren. Zo is in een enquête onder de Joodse gemeenschap aangegeven dat de leden waarde hechten aan de stelselmatige beveiliging van synagogen. Het geeft hen een groter gevoel van veiligheid als zij weten dat er beveiliging aanwezig is.

6.2.3 Mensenrechtenperspectief

Mensen hebben het recht hun geloof te belijden en tot uitdrukking te brengen in erediensten. Cruciaal hiervoor is dat een religieuze gemeenschap een veilige plek heeft om erediensten te houden. Mensen met een religieuze overtuiging mogen redelijkerwijs verwachten dat niet iedereen zich kan vinden in hun religie en dat anderen kritiek mogen uiten. Dit mag echter niet tot gevolg hebben dat gelovigen niet meer in staat zijn om hun geloof te uiten. Als uitingen en gedrag van tegenstanders het uitoefenen van een religie onmogelijk maken, is de overheid verplicht maatregelen te treffen om het recht op vrijheid van godsdienst te garanderen.

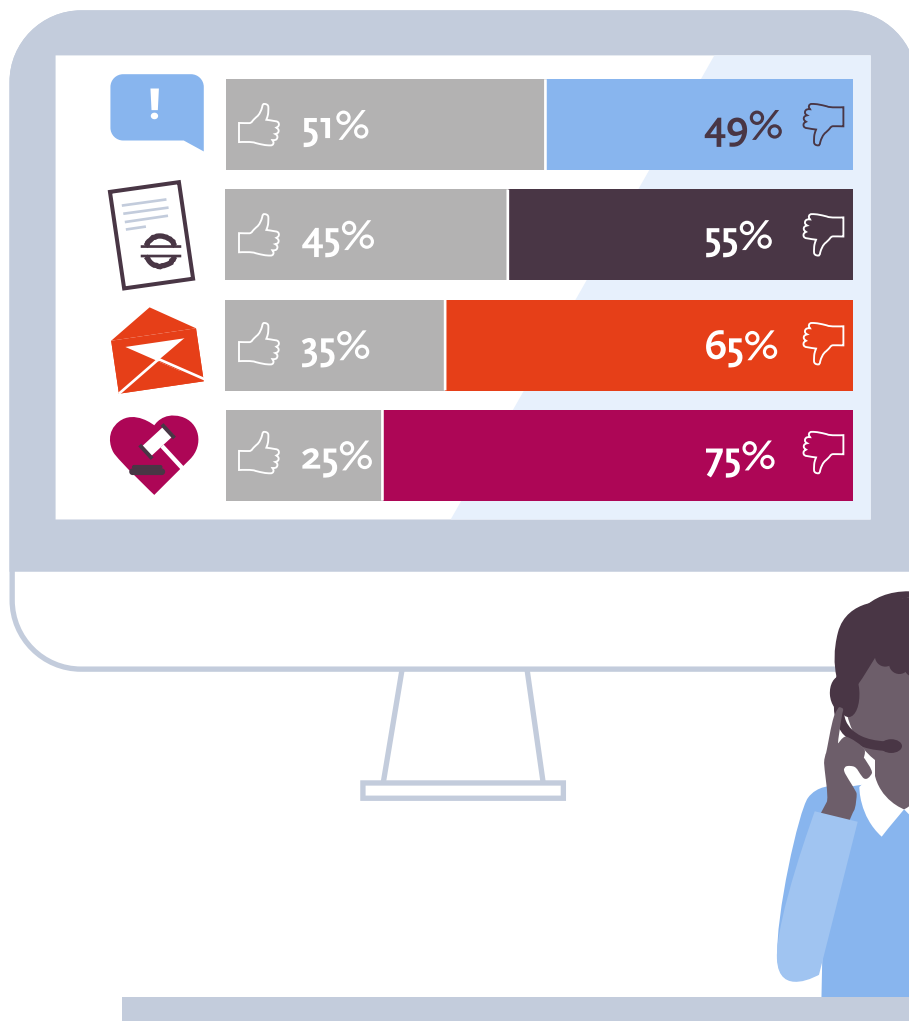
6.2.4 Rechtsbescherming en handhaving

Religieuze instellingen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun veiligheid. Alleen als zij op eigen kracht niet genoeg maatregelen kunnen nemen tegen de risico's en bedreigingen kan de overheid aanvullende beveiligingsmaatregelen nemen. Dergelijke maatregelen vanuit de overheid kunnen bijdragen aan het veiligheidsgevoel van mensen die een bezoek brengen aan een gebedshuis.

¹¹⁵ CIDI, *Monitor Antisemitische Incidenten 2018*, Den Haag: CIDI, 2019.

¹¹⁶ I. van der Valk, P. Törnberg, *Monitor moslimdiscriminatie: Derde rapportage*, 2017.

HOE TEVREDEN ZIJN MELDERS OVER DE AFHANDELING VAN HUN MELDING?



VIND JE DAT JE MELDING
SERIEUS IS GENOMEN?

IS ER **VOLDOENDE REKENING
GEHOUDEN** MET HET FEIT DAT
HET OM DISCRIMINATIE GING?

BEN JE **GOED OP DE HOOGTE
GEHOUDEN** OVER DE
AFHANDELING VAN DE MELDING?

ZIJN ER **VOLDOENDE
MAATREGELEN** GENOMEN NAAR
AANLEIDING VAN JE MELDING?

Dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid in eerste instantie bij de gebedshuizen zelf ligt, betekent niet dat de overheid geen aandacht hoeft te hebben voor de risico's. Net als bij horecagelegenheden draagt met name de lokale overheid de verantwoordelijkheid voor de fysieke en sociale veiligheid in en rondom gebedshuizen in de gemeente. De rijksoverheid heeft materiaal ontwikkeld zoals een Handboek Veiligheid Religieuze Instellingen waarin concrete aanbevelingen staan die religieuze instellingen zelf kunnen doorvoeren. Daarmee ondersteunt zij religieuze instellingen en de lokale overheid bij het organiseren van veiligheid rondom religieuze instellingen.

Bij geweldsincidenten tegen religieuze doelen, zoals gebedshuizen, dient de politie steeds te onderzoeken of sprake is van een discriminerend aspect. De incidenten zijn namelijk niet slechts een vorm van vandalisme, maar zijn specifiek bedoeld om een bepaalde groep te raken. Ook in het geval van geweldsincidenten tegen individuen of groepen mensen dient de politie alert te zijn op een mogelijk discriminerend motief. Zeker als mensen een bezoek brengen aan een gebedshuis, gaan zij vaak religieus herkenbaar over straat.

De meldingsbereidheid van mensen die met antisemitisme zijn geconfronteerd, is laag. Mensen blijken niet altijd op de hoogte van het verbod op groepsbelediging en aanzetten tot haat.¹¹⁷ Om de ernst en omvang van antisemitisme goed in beeld te krijgen, is het belangrijk dat slachtoffers weten dat zij aangifte kunnen doen

en dat zij ook de stap zetten om dit daadwerkelijk te doen. Ook een grote meerderheid van moslims die vanwege hun geloof discriminatie hebben meegemaakt, maakt daarvan geen melding bij de politie.¹¹⁸ Belangrijkste reden daarvoor is dat slachtoffers denken dat melding geen zin heeft en dat de politie er niets mee zal doen.

Van de delicten waarbij een discriminerend motief een rol speelde die bij het OM zijn geregistreerd in 2018, zag 9 procent op de grond godsdienst en levensovertuiging.¹¹⁹ Dit is na de gronden ras en homoseksuele gerichtheid de meest voorkomende grond. In 6 procent van het totale aantal van deze feiten ging het om antisemitisme, waarbij het in een van deze zaken ging om het vernielen van een synagoge.

Als een discriminerend motief meespeelt, zou dit gevolgen moeten hebben voor de hoogte van de straf. Mensenrechten verplichten tot effectieve bescherming tegen discriminerende misdrijven. Het discriminerende aspect moet dan ook bij de aangifte, de vervolging en in de strafeis worden meegenomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat het discriminerend motief bij de aangifte wordt verwerkt en opgespoord in het strafrechtelijk onderzoek. Dat gebeurt nu nog niet altijd, waardoor het ook niet kan worden meegenomen in de vervolging, tenlastelegging en strafeis. Het niet signaleren en verwerken van discriminerende motieven heeft dus gevolgen voor de rechtsbescherming van slachtoffers van discriminatie.

¹¹⁷ Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (FRA), *Experiences and perceptions of antisemitism. Second survey on discrimination and hate crime against jews in the EU*, 2018.

¹¹⁸ Abaáziz, noot 35.

¹¹⁹ Openbaar Ministerie, *Cijfers in beeld 2018. Overzicht discriminatiecijfers openbaar ministerie*, p. 30.



7 Slotsom en aanbevelingen

7.1 Discriminerend gedrag en mensenrechten

Deze jaarrapportage van het College voor de Rechten van de Mens geeft weer dat discriminerend gedrag in de openbare ruimte een omvangrijk, structureel en hardnekkig probleem vormt in Nederland.

Discriminerend gedrag komt voor in de eigen leefomgeving, onderweg en in en nabij openbare gelegenheden. Bepaalde groepen worden in het bijzonder vaak lastiggevallen om wie zij zijn. Dat zijn onder meer LHBTI's, vrouwen, mensen die (zichtbaar) gelovig zijn, mensen met een beperking en mensen met een migratie-achtergrond en een niet-westers uiterlijk. Bovendien speelt intersectionaliteit een rol; vrouwen met een donkere huidskleur en homoseksuele moslims krijgen vaker of met andere vormen van discriminerend gedrag te maken.

De impact van discriminerend gedrag in het openbaar is niet te onderschatten. Het is niet alleen een maatschappelijk probleem, maar het vormt bovenal een belemmering van de uitoefening van mensenrechten. Om dit te verduidelijken en om discriminerend gedrag in de openbare ruimte effectief te bestrijden, gaat het College in hoofdstuk 3 in op 'het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar'. Dit recht beschermt de vrijheid van een ieder om zich in het openbaar te begeven, zonder dat mensen vanwege hun uiterlijk of identiteit door anderen worden beledigd, geïntimideerd, bedreigd of aangevallen. Dit recht is niet als zodanig neergelegd in internationale verdragen of de Nederlandse Grondwet. Dit recht is gebaseerd op verschillende rechten, waaronder de rechten op non-discriminatie, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en bewegingsvrijheid.

Deze jaarrapportage maakt duidelijk dat discriminerend gedrag inbreuk maakt op de mensenrechten van slachtoffers van dat gedrag én dat het de uitoefening van die rechten belemmert. Deze belemmering ervaren ook mensen die geen slachtoffer zijn geworden, maar die wel vrezen voor discriminerende gedragingen in de openbare ruimte. Bijvoorbeeld gelovigen die uit angst voor (nieuwe) discriminerende gedragingen geen keppeltjes of hoofddoeken in het openbaar durven te dragen of lesbische stellen die op straat geen handen meer durven vast te houden. Of mensen die zich niet meer in publieke discussies durven te mengen, omdat zij bang zijn voor racistische of seksistische reacties. Al deze mensen kunnen hun godsdienstvrijheid, recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en vrijheid van meningsuiting niet volledig uitoefenen. Dit maakt duidelijk dat bij het voorkomen en bestrijden van discriminerend gedrag een effectieve, centrale aanpak nodig is die uitgaat van het mensenrecht om veilig jezelf te zijn in het openbaar.

7.2 De Nederlandse overheid moet meer doen

Allerlei mensen zetten zich in om discriminerend gedrag aan te pakken. Zij richten organisaties op en ondernemen actie om verschillende aspecten van discriminerend gedrag, op diverse locaties en jegens verschillende groepen, tegen te gaan. De interviews in deze jaarrapportage illustreren dat.

De Nederlandse overheid, waaronder de rijksoverheid, de politie, het OM en gemeenten, heeft echter nadrukkelijk de taak om mensenrechten te respecteren, te beschermen en te garanderen. Het is dus ook aan de Nederlandse overheid om het recht om veilig

jezelf te zijn voor iedereen in Nederland te waarborgen. Daartoe heeft het uiteenlopende mensenrechtelijke verplichtingen die zich uitstrekken tot het: opstellen van wetten, regelgeving en beleid om discriminerend gedrag te verbieden en tegen te gaan; preventief optreden tegen dreigingen van discriminerend gedrag, vooral wanneer het gaat om dreigingen met discriminerend geweld; handhaven van wet- en regelgeving en bieden van rechtsbescherming aan slachtoffers van discriminerend gedrag; inzetten op bewustwording en deskundigheidsbevordering.

De Nederlandse overheid erkent deze taak ook. Deze jaarrapportage gaat in op een aantal voorbeelden van wet- en regelgeving die er al zijn of gaan komen op verschillende terreinen. Ook zet de overheid in op handhaving, rechtsbescherming en bewustwording, zoals blijkt uit de diverse actieplannen en andere maatregelen die aan bod zijn gekomen.

De geconstateerde hardnekkigheid van discriminerend gedrag in de openbare ruimte, de gevolgen ervan voor mensen en de samenleving als geheel, en de afbreuk die het doet aan de verwezenlijking van mensenrechten, maken echter duidelijk dat de Nederlandse overheid nog meer moet doen om het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar voor iedereen te garanderen. De rijksoverheid moet daar haar verantwoordelijkheid in nemen als eindverantwoordelijke voor het garanderen van mensenrechten. Zij dient het regelgevend kader vast te stellen en waar nodig richtlijnen en sturing te geven aan andere overheidsinstanties, zodat ook zij het recht om veilig jezelf te zijn respecteren en mee helpen te garanderen.

7.3 Aanbevelingen

Tegen deze achtergrond doet het College negen aanbevelingen aan de rijksoverheid. Deze hebben tot doel het recht van een ieder om veilig zichzelf te zijn te garanderen en discriminerend gedrag te voorkomen, te bestrijden en uit te bannen. Een aantal aanbevelingen bepleiten een nieuwe aanpak of aanvullende maatregelen. Andere aanbevelingen vergen het sterkere aansporen tot of vaart maken met de uitvoering van beleid, of op het bestendigen van bestaande inzet.

7.3.1 Wetten, regelgeving en beleid

Een toereikend en duidelijk wettelijk en regelgevend kader is de basis van de bescherming van mensenrechten. Alleen op die manier kan het recht om veilig jezelf te zijn juridisch gewaarborgd zijn en weten mensen welke rechten zij hebben. Op verschillende manieren zet de overheid zich in voor een dergelijk raamwerk. Zo werkt de regering aan de strafbaarstelling van verschillende nieuwe vormen van belediging en geweld, zoals wraakporno, straatintimidatie en online seksuele intimidatie. Recent is de maximumstraf voor het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld, van één naar twee jaar gegaan. Daarnaast zet de overheid zich in door beleid te ontwikkelen dat voornamelijk gericht is op specifieke groepen of locaties. Zij doet dat bijvoorbeeld met het Actieplan Veiligheid LHBTI, door toezegging van financiële middelen voor het Actieplan Aanpak Antisemitisme en met de handreiking Aanpak horecadiscriminatie door de gemeente.

Deze plannen zijn op zichzelf waardevol, maar het ontbreekt aan een overkoepelende, integrale en structurele aanpak van discriminerend gedrag in de openbare ruimte. Naast aandacht voor specifieke groepen, specifieke omgevingen en specifieke

(strafbare) gedragingen, is een algemenere aanpak nodig om discriminerend gedrag in al zijn facetten aan te pakken. Dat neemt niet weg dat er daarbinnen wel aandacht moet zijn voor de verschillen tussen groepen. Zij hebben immers met verschillende problemen te maken en zijn als groep ook niet altijd in dezelfde mate georganiseerd. Hier ligt een coördinerende, toezicht houdende en faciliterende rol voor de rijksoverheid.

Het College voor de Rechten van de Mens doet op basis van de jaarrapportage 2019 de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid:

■ **Wijs een coördinator aan voor de aanpak van discriminerend gedrag in de openbare ruimte.**

Een coördinator kan zorgen dat een overkoepelende, integrale en structurele aanpak van discriminerend gedrag wordt ontwikkeld. Coördinatie leidt tot betere samenhang in beleid en vormt een belangrijke waarborg voor een effectieve en praktische bescherming van het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar. Een gecoördineerde aanpak maakt het mogelijk lokale overheden te ondersteunen bij het maken van beleid voor de openbare ruimte en zorgt voor consistente aanpak bij de gemeenten. In deze aanpak dient aandacht uit te gaan naar: (a) de verschillende discriminatiegronden, alsmede intersectionaliteit; (b) de omgeving waarbinnen specifieke problemen zich voordoen; en (c) de verschillende vormen van discriminerend gedrag.

■ **Verzeker een dekkend wet- en regelgevend kader tegen discriminerend gedrag.**

Slachtoffers van discriminerend gedrag moeten altijd melding kunnen doen bij een formele instantie, zoals

de politie, ADV's, MiND en het College. Dat is nu niet altijd mogelijk. Om gaten in rechtsbescherming te voorkomen, dient het strafrecht beter aan te sluiten op onder meer gelijkebehandelingswetgeving. Gelijkebehandelingswetgeving is met name van toepassing in de arbeids- of beroepsfeer en bij het aanbieden van goederen en diensten. Veel vormen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte vallen buiten die wetgeving, terwijl het strafrecht alleen de ernstigste vormen van discriminatie reguleert. Daarom is het ook van belang dat het juridisch raamwerk aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld door regelgeving op te stellen om online discriminerend gedrag tegen te gaan.

■ **Zorg voor structurele (financiële) ondersteuning van informele netwerken, zoals die van belangenorganisaties en betrek deze organisaties actief en vanaf het begin bij het maken en evalueren van wetten, regelgeving en beleid.**

Belangenorganisaties vormen een belangrijke schakel tussen overheidsinstanties en de verschillende groepen die bovenmatig vaak te maken krijgen met discriminerend gedrag. Hun betrokkenheid is daarom geboden, in het bijzonder wanneer wetten, regelgeving en beleid deze groepen direct of indirect (kunnen) raken. Deze groepen moeten ook (mogen) meebeslissen over de manier en het moment waarop zij worden betrokken. Belangenorganisaties hebben structurele ondersteuning nodig om hun belangrijke taken uit te kunnen oefenen. Het College beveelt daarom aan dat de overheid deze organisaties financiële zekerheid biedt, zodat zij deze taken adequaat, consistent en duurzaam kunnen uitvoeren.

7.3.2 Voorkomen van discriminerend gedrag

Om discriminerend gedrag in de openbare ruimte structureel uit te bannen, en het recht om veilig jezelf te zijn in het openbaar praktisch en effectief te garanderen, is het nodig dat de overheid preventieve maatregelen neemt. Strafbaarstelling is een van de mogelijkheden die de overheid tot haar beschikking heeft. Maar niet alleen de ernstigste vormen van discriminerend gedrag hebben negatieve impact op individuen, groepen en de Nederlandse samenleving. De rapportage en het empirisch onderzoek van het College laten zien dat ook minder vergaande discriminerende gedragingen de uitoefening van verschillende mensenrechten belemmeren. Het is daarom cruciaal dat er zowel in algemeen beleid als concrete programma's ook aandacht is voor het voorkomen van andere vormen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte.

Het College voor de Rechten van de Mens doet op basis van de jaarrapportage 2019 de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid:

- **Richt preventief beleid op alle vormen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte.** Preventief beleid moet niet beperkt zijn tot strafrechtelijke gedragingen; een meer alomvattende aanpak is essentieel om het recht om veilig jezelf te zijn te garanderen voor iedereen. Dat betekent dat om discriminerend gedrag terug te dringen, het nodig is dat niet alleen de ernstigste vormen ervan, zoals fysiek en seksueel geweld, worden bestreden. Ook andere discriminerende gedragingen, zoals beledigingen en intimidatie, dienen aangepakt te worden. Een dergelijke aanpak draagt bij aan het voorkomen van de normalisering van dergelijk gedrag. De maatregelen die genomen worden,

dienen dus de onderliggende oorzaken aan te pakken en geschikt, noodzakelijk en proportioneel te zijn. Daarvoor moet onderzocht worden welke oorzaken ten grondslag liggen aan de verschillende vormen van structureel discriminerend gedrag, bijvoorbeeld stereotyperingen en vooroordelen, en hoe deze voorkomen kunnen worden.

- **Stimuleer de (verdere) ontwikkeling van effectieve interventieprogramma's.**

Deze programma's dragen bij aan het doelgericht tegengaan van discriminerend gedrag. Vanwege de verschillende locaties waar discriminerend gedrag plaatsvindt en de verschillende gronden waarop het gebeurt, dienen deze programma's zich te richten op alle openbare omgevingen en alle gronden, en op intersectionaliteit. Daarbij zal de aandacht uit moeten gaan naar het weerbaar maken van mensen die geconfronteerd zijn en (kunnen) worden met discriminerend gedrag, het in staat stellen van omstanders om op te treden, en op degenen die discriminerend gedrag vertonen. Om deze interventieprogramma's effectief te maken, moeten duidelijke doelstellingen worden bepaald, de effecten van de interventies worden onderzocht, en waar nodig aanpassingen worden gemaakt. Samenwerking met belangenorganisaties is hierbij essentieel.

7.3.3 Handhaving en rechtsbescherming

Bij verschillende instanties kunnen mensen terecht voor het doen van meldingen en het indienen van klachten en aangiftes van discriminerend gedrag. Diverse organisaties functioneren als meldpunt en verzamelen veel informatie over discriminerend gedrag tegen bepaalde groepen, zoals het CIDI,

Meld Islamofobie en het COC Nederland. Daarnaast is er een aantal formele instanties waar meldingen en aangiftes kunnen worden gedaan, zoals de ADV's, MiND, het College en de politie.

Over het algemeen blijken mensen terughoudend om aangifte te doen of melding te maken van discriminerend gedrag bij formele instanties, waaronder de politie. In de voorgaande hoofdstukken en het empirisch onderzoek van het College zijn onder meer de volgende redenen genoemd voor deze lage meldingsbereidheid: (1) lage verwachtingen over de kans op resultaat, (2) discriminerend gedrag is genormaliseerd, (3) weinig vertrouwen in meldinstanties en (4) meldinstanties zijn onvoldoende bekend. De overheid heeft de verplichting om het recht te handhaven en rechtsbescherming te bieden aan slachtoffers van discriminerend gedrag en geweld.

Om goede handhaving en rechtsbescherming te garanderen doet het College voor de Rechten van de Mens op basis van de jaarrapportage 2019 de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid:

- **Zorg dat meldinstanties discriminatie expliciet signaleren bij en verwerken in meldingen/aangiftes.** Dit geldt in het bijzonder voor de politie. Het is een mensenrechtelijke verplichting om bij het opnemen van aangiftes van en in het strafrechtelijk onderzoek naar strafbare gedragingen de discriminerende motieven te verwerken en op te sporen. Discriminatie zou daarom standaard deel moeten uitmaken van het onderzoek, wanneer de persoon tot een groep behoort waarvan bekend is dat die bovenmatig vaak te maken krijgt met discriminerend gedrag. Dit is een taak van de politie,

maar ook ADV's kunnen slachtoffers ondersteunen door het discriminatie-aspect expliciet te maken bij het doen van aangifte. Discriminerende motieven moeten ook worden meegenomen bij de vervolging en bij de strafoplegging. De betreffende meldinstanties moeten ook duidelijk en tijdig slachtoffers informeren over wat er gedaan wordt met hun melding/aangifte.

- **Waarborg adequate bijstand aan slachtoffers van discriminerende gedragingen.**

Mensen die een melding doen, hebben informatie nodig over waar zij terecht kunnen voor hulp en zorg voor geschikte ondersteuning bij de klachten die zij krijgen als gevolg van het discriminerend gedrag. Denk bijvoorbeeld aan psychische en juridische hulp, of aan praktische hulp van MiND bij het laten verwijderen van discriminerende berichten op internet. Hiervoor is een goede samenwerking tussen de verschillende meldinstanties cruciaal.

7.3.4 Bewustwording en deskundigheidsbevordering

Discriminerend gedrag is een structureel en hardnekkig probleem in Nederland. Kennis over discriminatie is ook nodig in de samenleving; bewustwording van discriminatie is van belang om discriminerend gedrag van mensen onderling tegen te gaan. Om de lage meldingsbereidheid aan te pakken, evenals voortvarend discriminerende motieven op te sporen, is expertise en deskundigheid nodig bij meldinstanties. Zo worden slachtoffers van discriminatie beter bijgestaan. Het College benadrukt dat inzet op deskundigheidsbevordering en bewustwording alleen, onvoldoende is om het recht om jezelf te zijn te waarborgen.

Het College voor de Rechten van de Mens doet op basis van de jaarrapportage 2019 de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid:

■ **Bevorder de deskundigheid bij professionals, onder wie politieagenten, die omgaan met meldingen/aangiftes van discriminerend gedrag.**

Om discriminerende motieven te herkennen is het nodig professionals daarin te trainen. Dit geldt ook voor de omgang met melders van discriminatie, die vaak in een kwetsbare positie verkeren.

Een specifieke 'hatecrime-eenheid' en/of het opleiden van speciale 'hatecrime-agenten' kan bijdragen aan de versterking van de expertise binnen de politieorganisatie.

■ **Ga door met de in gang gezette bewustwordingsactiviteiten, onderzoek de effecten, en versterk of pas aan waar nodig.**

Bewustwordingscampagnes om discriminatie tegen te gaan kunnen worden ingezet. Ook het verstrekken van informatie over wat discriminerend gedrag is en waar burgers terecht kunnen met meldingen/klachten is van belang. Blijf ook voortdurend uitstralen dat iedereen een plek heeft in de samenleving.

Daaraan draagt bij dat bewindslieden en politici zich uitspreken wanneer ernstige discriminatie-incidenten zich hebben voorgedaan.



Bijlage

Ervaringen met
discriminerend
gedrag in de
openbare ruimte

1 Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft voor zijn jaarlijkse rapportage 2019 een onderzoek laten uitvoeren naar ervaringen van mensen met discriminerend gedrag in de openbare ruimte in 2019. Dit onderzoek richt zich specifiek op discriminerend gedrag van persoon tot persoon. Het onderzoek brengt de verschillende vormen van discriminerend gedrag in kaart dat mensen hebben meegemaakt op verschillende openbare locaties: op straat, in de eigen woonbuurt, in het openbaar vervoer en de taxi, in winkels, restaurants, bioscopen en andere openbare gelegenheden, en online. Daarbij is veel aandacht voor de gevolgen van discriminerend gedrag: voor de praktische, emotionele en maatschappelijke impact ervan. Ook belicht dit onderzoek de ervaringen met het melden van discriminerend gedrag in de openbare ruimte, en gaat het in op de reden(en) om deze ervaringen niet te melden.

2 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoeksbureau Kantar Public heeft op verzoek van het College in februari 2020 een selectie gemaakt uit het NIPO-base panel, bestaande uit circa 113.000 personen uit 62.000 huishoudens. Aan dit panel zijn vragen voorgelegd om daarmee deelnemers voor het empirisch onderzoek te selecteren die in het afgelopen jaar een of meerdere keren discriminerend gedrag in de openbare ruimte hebben ervaren. Het gaat daarbij om ervaringen die zien op een of meer persoonskenmerken of discriminatiegronden: geslacht, etnische afkomst,¹ seksuele gerichtheid of transgender-zijn,

¹ De wettelijke grond etnische afkomst ('ras') omvat ook huidskleur, en zowel een donkere als een witte huidskleur.

handicap of chronische ziekte, leeftijd, godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging, en politieke overtuiging. Op basis van deze selectievragen zijn 2.073 deelnemers geselecteerd van 18 jaar en ouder, uit alle lagen van de bevolking. Zij zijn uitgenodigd om een uitgebreide vragenlijst in te vullen. De netto respons was 83,2 procent (1.726 deelnemers). Daarvan hebben 1.007 deelnemers aangegeven dat ze ten minste één ervaring met discriminerend gedrag in de openbare ruimte hebben gehad, waarvan 910 deelnemers op grond van een van de wettelijk beschermde persoonskenmerken (discriminatiegronden). Deze 910 respondenten vormen de uiteindelijke netto steekproef in dit onderzoek.

Dit onderzoek heeft concrete gegevens opgeleverd over de gevolgen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte, ervaringen met het melden ervan, en redenen om niet te melden. De opzet van het onderzoek is zodanig, dat uit de onderzoeksresultaten niet kan worden opgemaakt hoeveel Nederlanders die behoren tot een specifieke groep (tot een etnische minderheid of LHBTI, bijvoorbeeld) discriminerend gedrag in de openbare ruimte hebben meegemaakt.²

² Informatie over hoe vaak mensen die tot een specifieke groep behoren discriminatie ervaren, al dan niet in het openbaar, kan in andere onderzoeken gevonden worden, zoals Andriessen e.a., noot 2; Van Beusekom en Kuyper, noot 79; en Lubbe, noot 72.

3 Discriminatie-ervaringen in de openbare ruimte: discriminatiegronden en locaties

Aan de deelnemers is gevraagd om aan te geven met welke persoonskenmerken hun ervaring(en) met discriminerend gedrag te maken hadden. Ze konden hierbij verschillende wettelijk beschermde discriminatiegronden aanvinken: geslacht, etnische afkomst, seksuele gerichtheid of transgender-zijn, handicap of chronische ziekte, leeftijd, godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging, en politieke overtuiging. Daarbij was het ook mogelijk om meerdere gronden aan te vinken, bijvoorbeeld godsdienst en etnische afkomst. Immers kan ook meer dan een persoonskenmerk een rol spelen bij één discriminatie-incident, bijvoorbeeld wanneer een vrouw met een donkere huidskleur online grove beledigingen over zich heen krijgt (intersectionaliteit), of kan iemand meerdere incidenten op verschillende gronden meemaken. Uit het onderzoek blijkt dat ervaringen met discriminerend gedrag in de openbare ruimte betrekking hebben op alle discriminatiegronden. Van de 910 deelnemers gaf de grootste groep aan dat hun ervaring te maken had met hun geslacht (37%). Dit waren vrijwel allemaal vrouwen (94%).³ Discriminerend gedrag op grond van politieke overtuiging in het openbaar is door de kleinste groep deelnemers meegemaakt (8%).

► *Zie figuur 1.*

3 Deze vrouwen verwezen vaak naar een ervaring met verbale belediging, waaronder seksuele intimidatie.

Daarnaast is aan de deelnemers gevraagd waar hun ervaring(en) met discriminerend gedrag plaatsvonden, waarbij zij konden kiezen uit verschillende openbare locaties. De genoemde ervaringen deden zich voor in alle openbare locaties. Discriminatie-incidenten op straat werden het vaakst gerapporteerd, gevolgd door openbare gelegenheden (winkels, restaurants, publieke voorzieningen en gebouwen, etc.) en de eigen woonomgeving. Ervaringen in taxi's werden veruit het minst gerapporteerd, hetgeen mogelijk te verklaren valt uit het feit dat de ondervraagden zich veel vaker op andere locaties bevonden.

► *Zie figuur 2.*

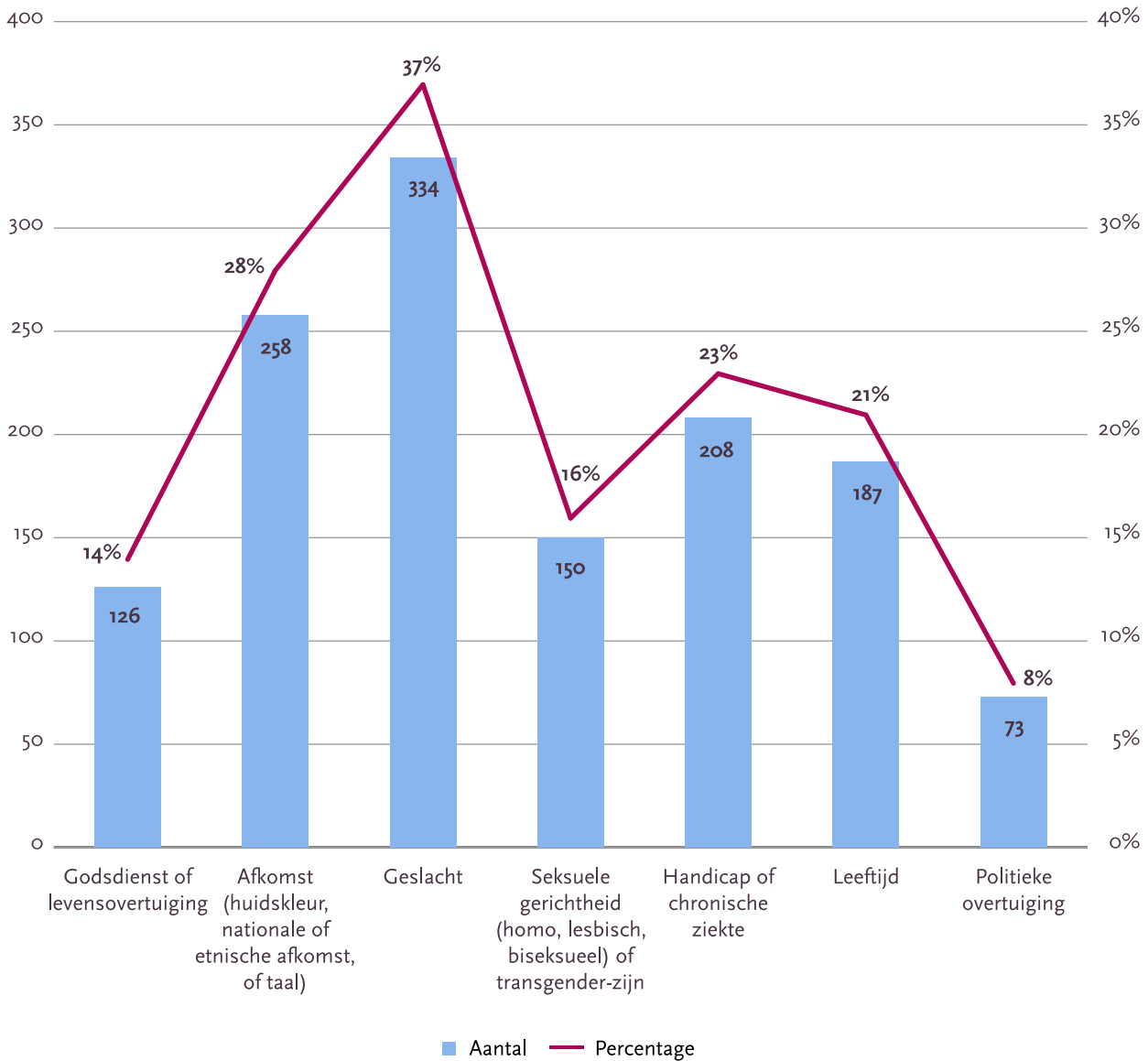
4 Discriminatie-ervaringen in de openbare ruimte: frequentie en type gedrag

Deelnemers konden aangeven hoe vaak zij in 2019 discriminerend gedrag hebben meegemaakt in de openbare ruimte: eenmalig, meerdere losstaande incidenten, of een reeks van incidenten met dezelfde dader(s).⁴ Deelnemers konden ook voor meerdere opties kiezen.

► *Zie figuur 3.*

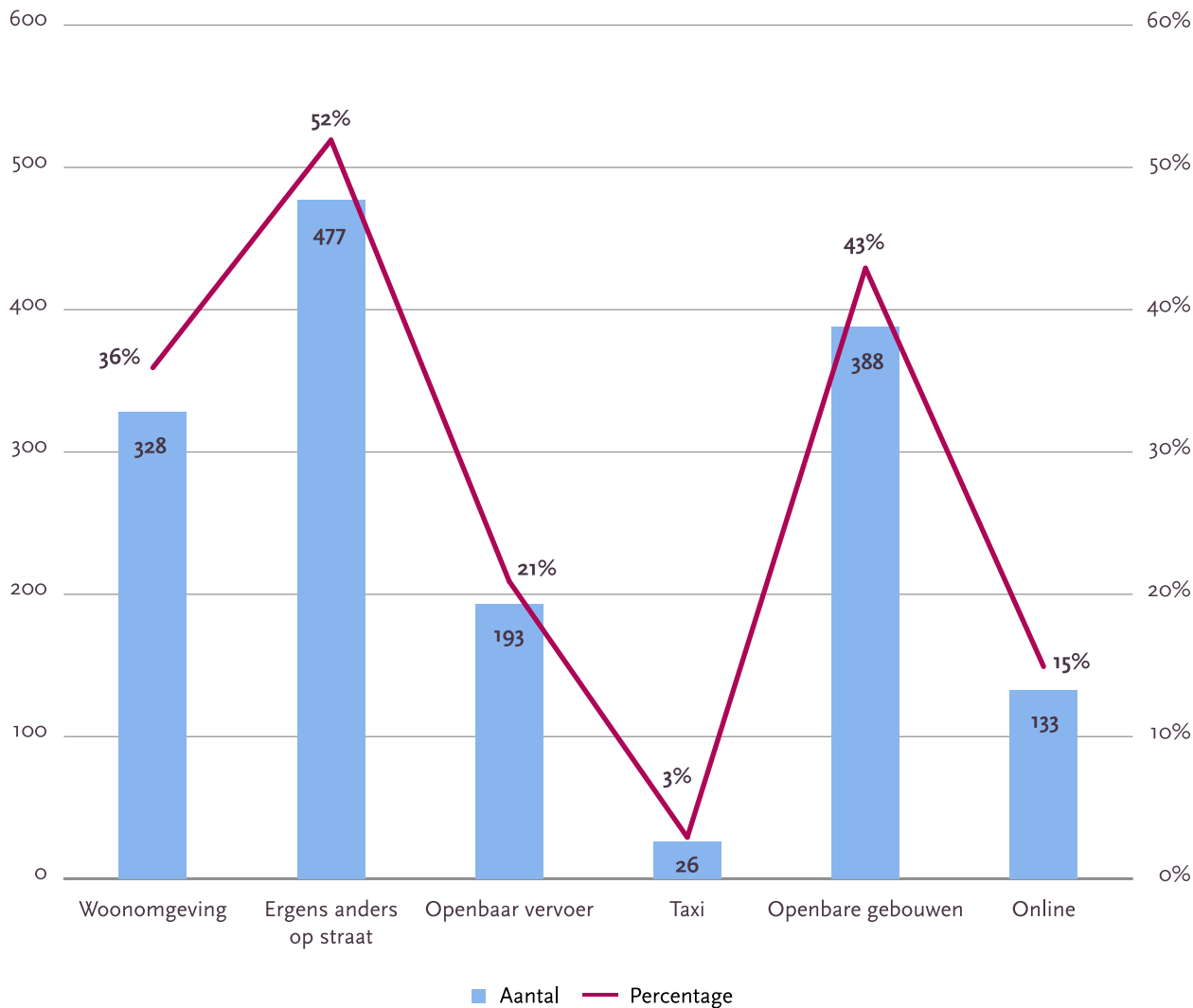
4 De term 'dader(s)' wordt in dit onderzoek niet in de strafrechtelijke zin gebruikt. De term verwijst hier naar dezelfde (groep) personen die, volgens de deelnemers aan dit onderzoek, discriminerend gedrag hebben vertoond. Het kan daarbij ook gaan om niet-strafbare discriminerende gedragingen, zie Hoofdstuk 2.

FIGUUR 1. ERVARING(EN) VAN DEELNEMERS HADDEN TE MAKEN MET HUN:



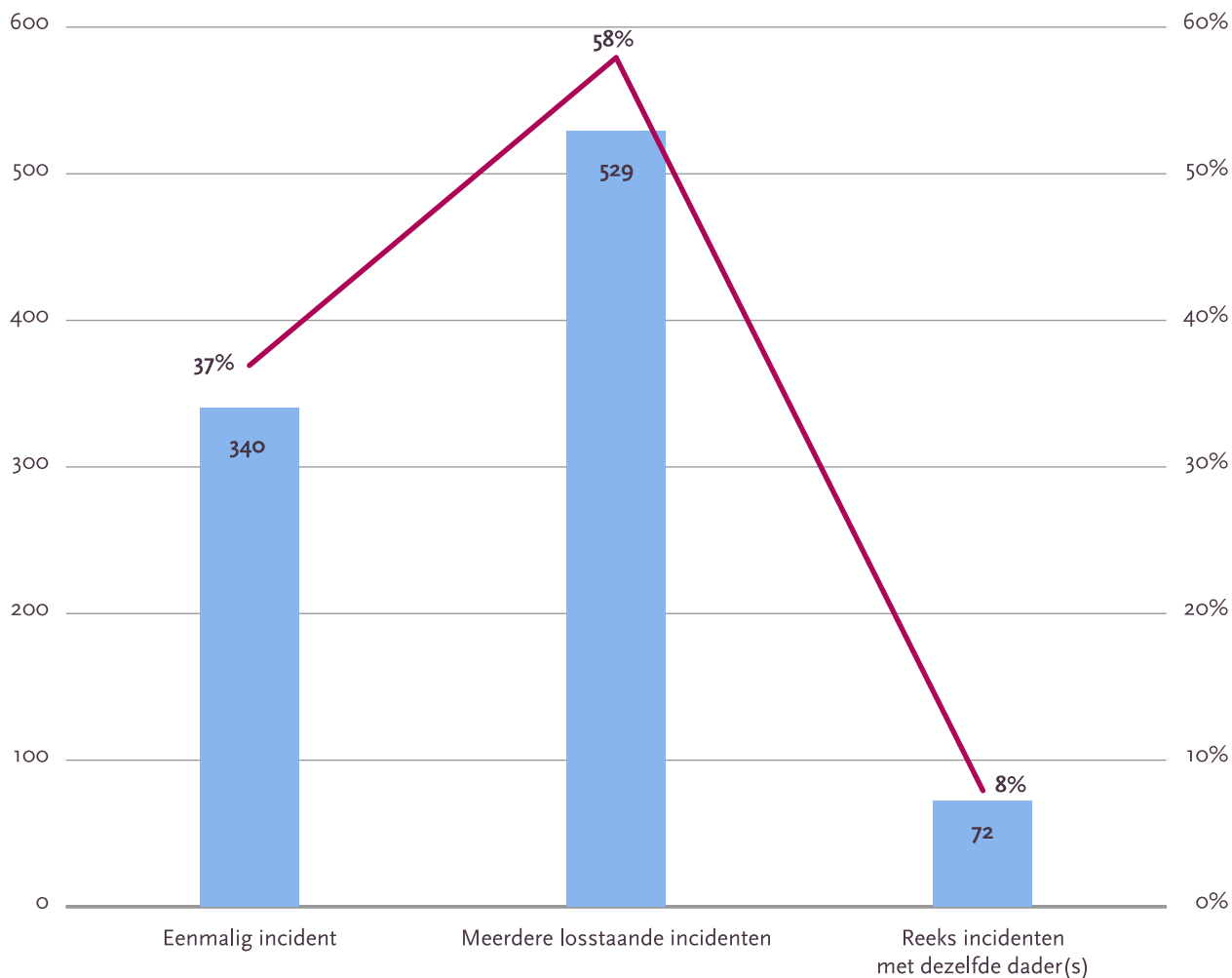
Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers meerdere discriminatiegronden konden aangeven.

FIGUUR 2. LOCATIES WAAR DEELNEMERS DISCRIMINEREND GEDRAG HEBBEN ERVAREN:



Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers meerdere locaties konden aangeven.

FIGUUR 3. DEELNEMERS OMSCHRIJVEN HUN DISCRIMINATIE-ERVARING(EN) ALS:



Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers voor meerdere opties konden kiezen.

Deze resultaten laten zien dat ruim de helft (58%) van de deelnemers discriminerend gedrag meerdere malen heeft meegemaakt, en dat 8 procent een reeks van incidenten met dezelfde dader(s) heeft meegemaakt. 30 deelnemers hebben voor meer dan één optie gekozen, waarbij ze vrijwel allemaal aangeven dat ze meerdere losstaande incidenten hebben meegemaakt en een reeks incidenten met dezelfde dader(s). Dit laat zien dat veel ondervraagden (63%) die te maken krijgen met dergelijk gedrag, melden dat deze ervaring niet eenmalig is, maar een structureel karakter heeft. Herhaalde ervaringen met discriminerend gedrag in de openbare ruimte is dus een niet te onderschatten probleem. Bovendien laten de vervolganalyses zien dat het vaker meemaken van discriminerend gedrag ook een grotere impact heeft (zie par. 5).⁵ Als stelregel geldt: structurele discriminatie-ervaringen hebben een grotere impact op mensen dan eenmalige ervaringen.

► *Zie figuur 4.*

Aan de deelnemers is vervolgens gevraagd wat hun ervaring(en) met discriminatie in de openbare ruimte precies inhield(en). Een overgrote meerderheid gaf aan dat het ervaren discriminerend gedrag bestond uit een verbale belediging (90%) en 16 procent gaf aan dat het ging om een schriftelijke belediging. Discriminatie-ervaringen hadden dus vaak betrekking op een vorm van belediging.

Deelnemers geven daarnaast ook aan ernstige vormen van discriminerend gedrag meegemaakt te hebben in de openbare ruimte. Van alle ervaringen ging het in 21 procent om een bedreiging en in 13 procent van de gevallen was er sprake van fysiek geweld. Hoewel bedreiging en fysiek geweld relatief minder voorkomen dan verbale beledigingen, zijn deze vormen van discriminerend gedrag niet te verwaarlozen, zeker vanwege de impact die dit soort ernstige ervaringen heeft op individuen. De vervolganalyses laten namelijk zien dat bedreigingen en geweld veel vaker samenhangen met ziekmeldingen, financiële gevolgen, en in het geval van geweld, ook met fysiek letsel (zie par. 5).

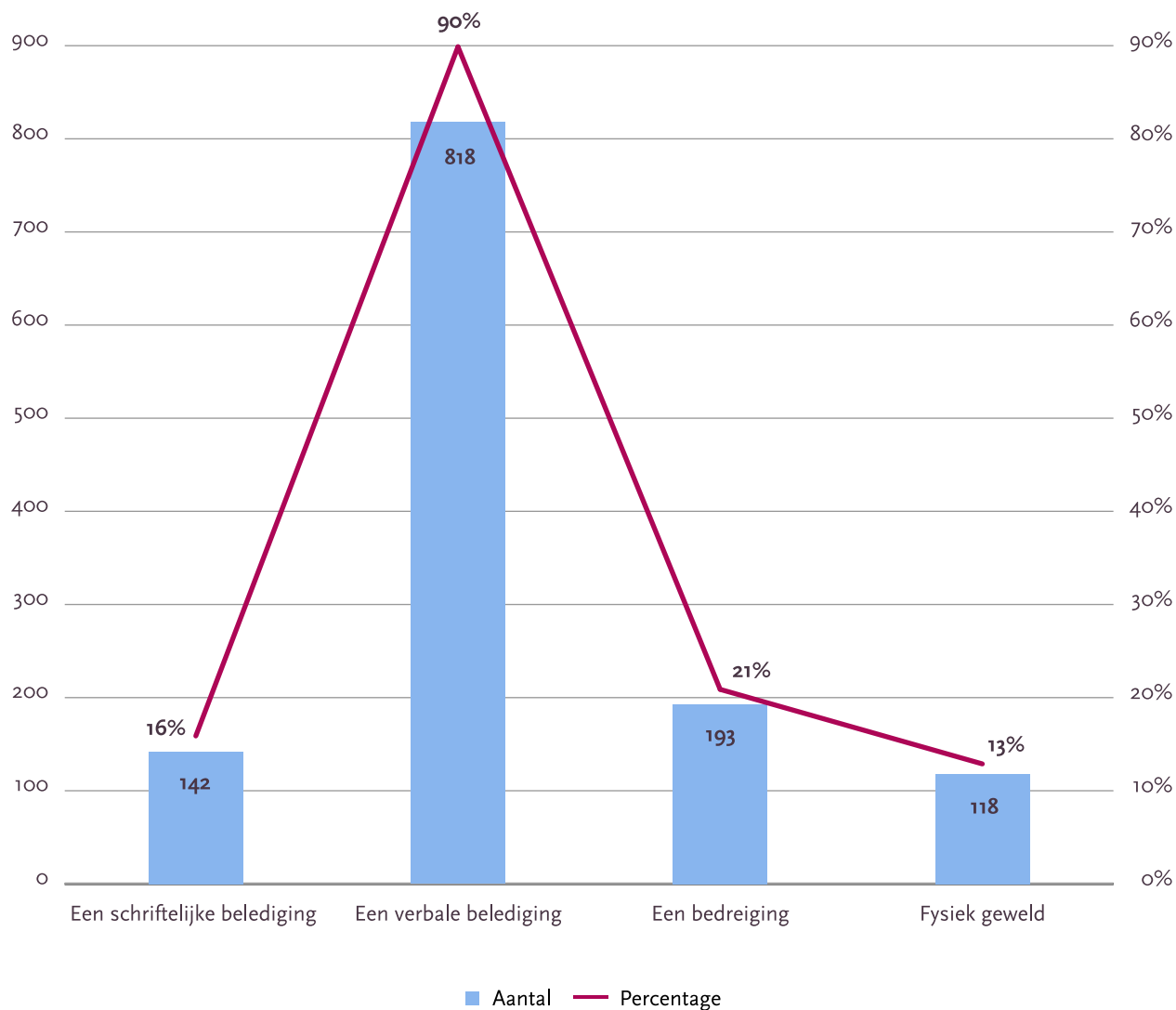
5 Praktische, emotionele en sociale gevolgen van discriminatie-ervaringen

Discriminerend gedrag in de openbare ruimte blijft niet zonder gevolgen voor degene die wordt gediscrimineerd, zo blijkt ook uit dit onderzoek. Het gaat hier om directe, praktische gevolgen, zoals vermijdingsgedrag en aanpassingen van kleding en uiterlijk, maar ook om hoe iemand zich voelt na een discriminatie-incident.

► *Zie figuur 5.*

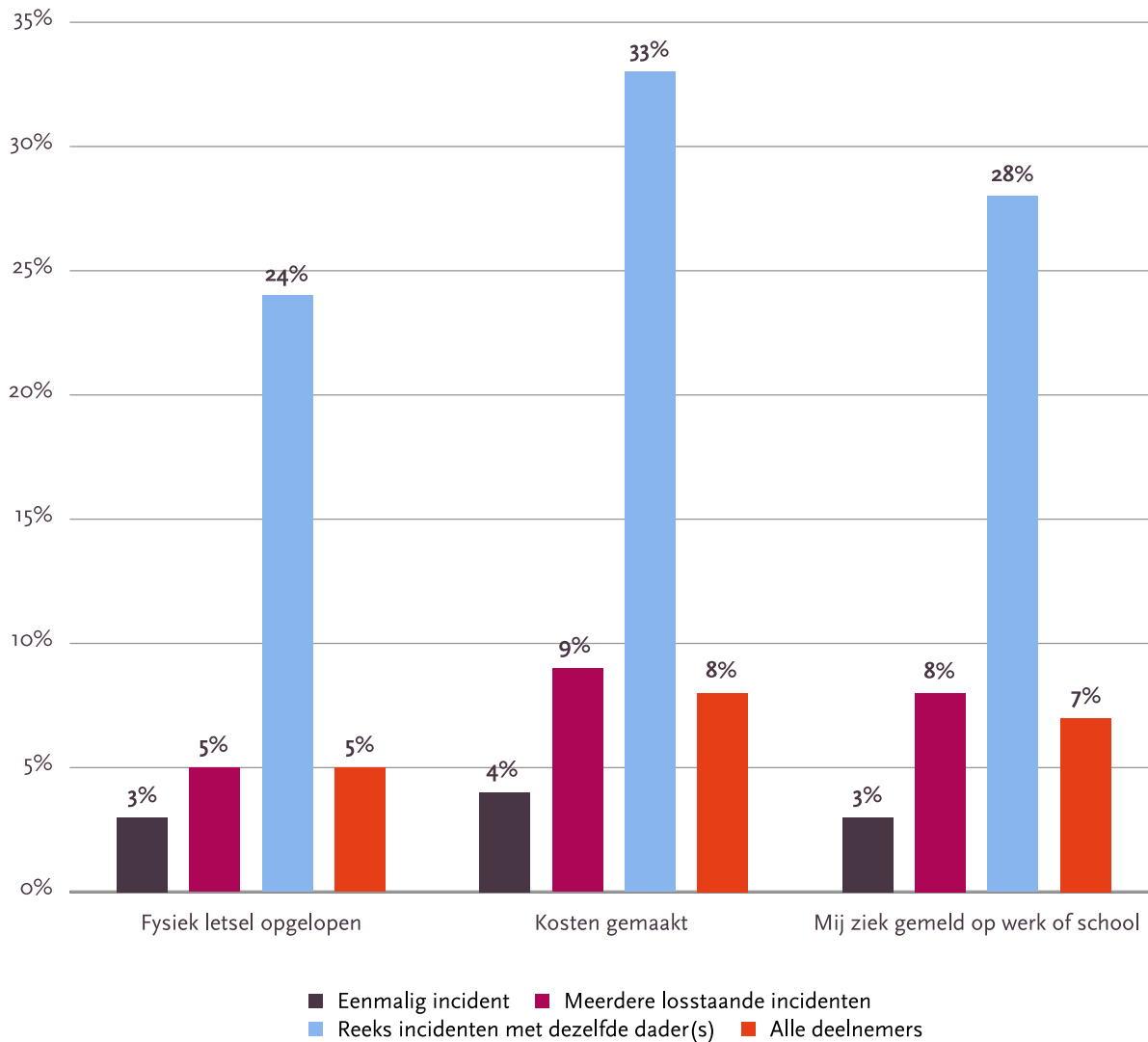
⁵ Ook het SCP-onderzoek wijst erop dat de impact en de gevolgen van ervaren discriminatie het grootste zijn voor de groep die vaker discriminatie-incidenten meemaakt, Andriessen e.a., noot 2, p. 52.

FIGUUR 4. DEELNEMERS OMSCHRIJVEN HUN DISCRIMINATIE-ERVARING(EN) ALS:



Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers voor meerdere opties konden kiezen.

FIGUUR 5. PRAKTISCHE GEVOLGEN VAN DISCRIMINATIE-ERVARING(EN) - UITGESPLITST NAAR FREQUENTIE:



Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers ook meerdere gevolgen kunnen ervaren.

De onderzoeksresultaten laten zien dat de meeste ervaringen met discriminerend gedrag geen directe praktische gevolgen hebben in de zin van fysiek letsel, kosten of ziekmelding. Dit geldt echter niet voor iedereen. Degenen die vaker incidenten meemaken, ervaren dit type praktische gevolgen ook vaker. Bij de deelnemers die een reeks incidenten hebben meegemaakt met dezelfde dader(s), doen dergelijke praktische gevolgen zich het vaakst voor. Bijna een kwart van de deelnemers die een reeks incidenten met dezelfde dader(s) heeft meegemaakt, heeft fysiek letsel opgelopen, een derde van hen heeft kosten gemaakt, en meer dan een kwart heeft zich als gevolg van deze ervaringen ziek gemeld op school of het werk.

Opvallend is dat ongeveer twee derde van de deelnemers die een reeks discriminatie-ervaringen hebben gehad, deze binnen hun eigen woonomgeving hebben meegemaakt. Dit is zorgelijk, daar de eigen leefomgeving bij uitstek een plek is waar mensen zich veilig willen voelen, en veel tijd doorbrengen. Daar komt bij dat de gevolgen van discriminerend gedrag in de eigen buurt, zoals letsel, ziekteverzuim of financiële gevolgen (die men bijvoorbeeld heeft moeten maken als gevolg van een gedwongen verhuizing na aanhoudende pesterijen in de buurt), zich vaker op deze locatie voordoet dan bij discriminerend gedrag op andere locaties. En dat is logisch, omdat bewoners incidenten in de eigen woon- en leefomgeving nu eenmaal lastig kunnen vermijden.

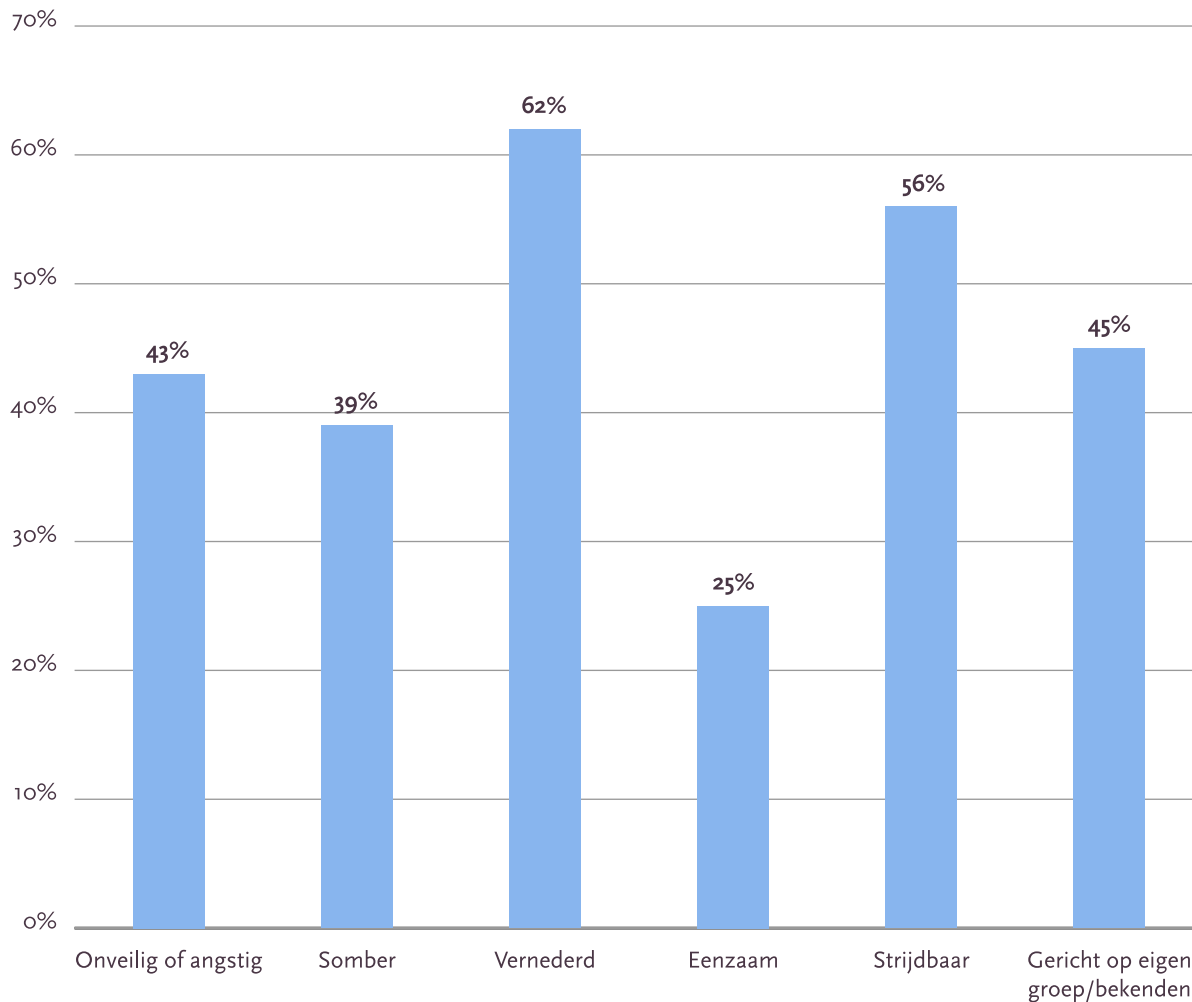
► *Zie figuur 6.*

Een discriminatie-ervaring werkt vaak door. Zo blijkt dat ervaringen gevolgen hebben voor hoe iemand zich voelt. Maar liefst 62 procent van de mensen voelt zich na zo'n ervaring vernederd, 43 procent voelt zich onveilig of angstig, en 39 procent geeft aan zich somber te voelen. Een gevoel van eenzaamheid komt iets minder vaak voor, maar toch bij een kwart (25%) van de deelnemers.

Behalve emotionele impact, zien we ook een bredere sociale impact van discriminerend gedrag in openbare ruimten: 45 procent van de deelnemers geeft aan dat zij zich als gevolg van de incidenten meer op hun eigen groep of op bekenden zijn gaan richten. Dit geeft aan dat het meemaken van discriminatie ook tot afstand tussen groepen mensen kan leiden en daarmee afbreuk doet aan de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving.

Opvallend is dat relatief veel deelnemers aangeven zich strijdbaar te voelen na hun ervaring(en) met discriminerend gedrag: 56 procent. Deze ervaringen leiden dus niet alleen tot louter negatieve gevoelens of afstand tussen groepen, maar ook tot een weerbare, actieve houding gericht op verandering. Als we kijken naar het melden van discriminerend gedrag, laat de vervolganalyse zien dat deelnemers die zich strijdbaar voelen iets vaker melding maken van discriminerend gedrag (32% tegen 22% van de deelnemers die zich niet strijdbaar voelen). Dat is een significant verschil. Deze groep spreekt zich eveneens vaker uit tegen discriminerend gedrag door deel te nemen aan protestacties (9% tegen 3% van de deelnemers die zich niet strijdbaar voelen).

FIGUUR 6. DEELNEMERS VOELEN ZICH NA HUN DISCRIMINATIE-ERVARING(EN):



Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers voor meerdere opties konden kiezen.

6 Aanpassingen van gedrag en uiterlijk na discriminatie-ervaringen

Dit onderzoek toont aan dat mensen na een ervaring met discriminerend gedrag in de openbare ruimte geneigd zijn hun gedrag en/of uiterlijk aan te passen. Dat doen zij op uiteenlopende wijzen.

Twee derde van de deelnemers geeft aan dat zij op de een of andere manier mijdingsgedrag vertonen. Na hun ervaring zijn zij openbare locaties of voorzieningen gaan mijden, of zijn zij zich voorzichtiger gaan gedragen (op bepaalde tijdstippen). Vaak houdt die aanpassing verband met de plek waar een incident heeft plaatsgevonden, al verklaart dit niet alle gedragsverandering. Zo geeft 20 procent van de deelnemers met een discriminatie-ervaring in het openbaar vervoer aan dat ze voortaan het openbaar vervoer mijden, tegenover 7 procent van de deelnemers die op een andere openbare locatie discriminerend gedrag hebben ervaren. Van de deelnemers met online discriminatie-ervaringen, geeft 45 procent aan dat ze bepaalde websites, webfora of sociale media mijden, tegenover 7 procent van de deelnemers met discriminatie-ervaringen op andere openbare locaties.

Er zijn niet veel verschillen gevonden tussen gedragsaanpassingen en de gronden (persoonskenmerken) waarop deelnemers discriminerend gedrag hebben ervaren. Toch zijn er wel verschillen. Zo zijn personen die in verband met hun beperking discriminerend gedrag hebben ervaren, vaker bepaalde gebieden, straten, gebouwen of gelegenheden gaan mijden (50% tegenover gemiddeld 34% van de deelnemers met een discriminatie-ervaring in verband met een andere grond). Deelnemers bij wie de discriminatie-ervaring(en) samenhang(en) met hun geslacht, gaven weer vaker aan voorzichtiger te zijn met het

tijdstip waarop zij bijvoorbeeld naar bepaalde gebieden, straten of uitgaansgelegenheden gaan (61% tegenover gemiddeld 40% van deelnemers die een discriminatie-ervaring hebben gehad in verband met een andere grond). En deelnemers die meerdere incidenten hebben meegemaakt, geven vaker aan dat zij bijvoorbeeld bepaalde gebieden of straten zijn gaan mijden (46% tegenover 26% van degenen die eenmalig discriminerend gedrag hebben meegemaakt).

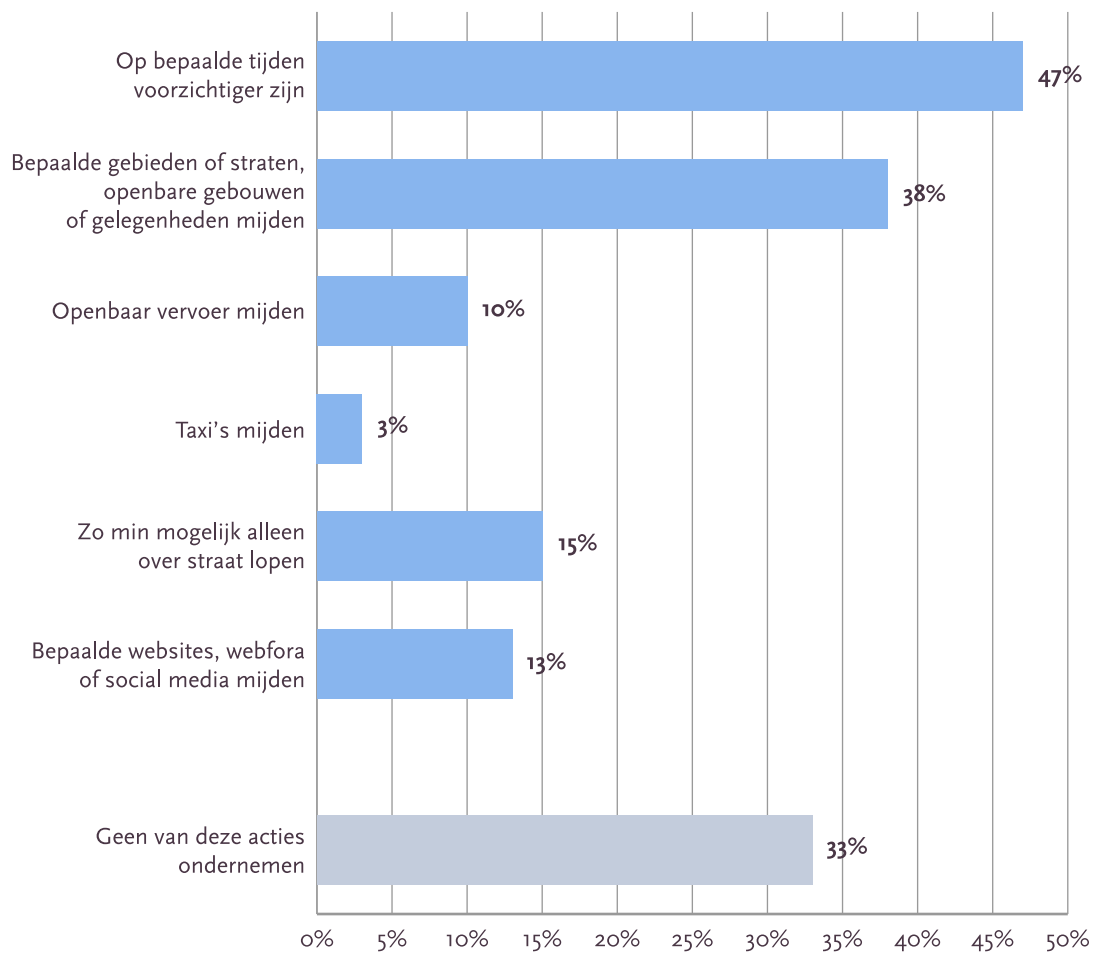
► *Zie figuur 7.*

Hoewel veel deelnemers aangeven dat zij hun gedrag en uiterlijk hebben aangepast als gevolg van hun ervaringen met discriminerend gedrag van anderen, doet niet iedereen dat: ruim 37 procent geeft aan zijn gedrag niet te hebben aangepast. Een overgrote meerderheid (63%) van de deelnemers heeft echter wel zijn gedrag aangepast als gevolg van discriminerend gedrag. Ruim een kwart van de ondervraagden (27%) geeft aan dat ze vaker thuisblijven. Ook gaven deelnemers aan op enigerlei wijze hun uiterlijk of gedrag te hebben aangepast: zij pasten hun kleding(stijl) aan, bijvoorbeeld door zich minder 'uitdagend' te kleden, of hun religieuze uiting, zoals een keppel, hoofddoek of religieuze sieraden te verbergen of af te doen. Twee op de vijf deelnemers geeft daarnaast aan hun gedrag op nog weer andere wijze te hebben aangepast. Op basis van andere onderzoeken kan worden gedacht aan het niet aanraken of de hand vasthouden van zijn of haar partner in openbare ruimte.⁶

► *Zie figuur 8.*

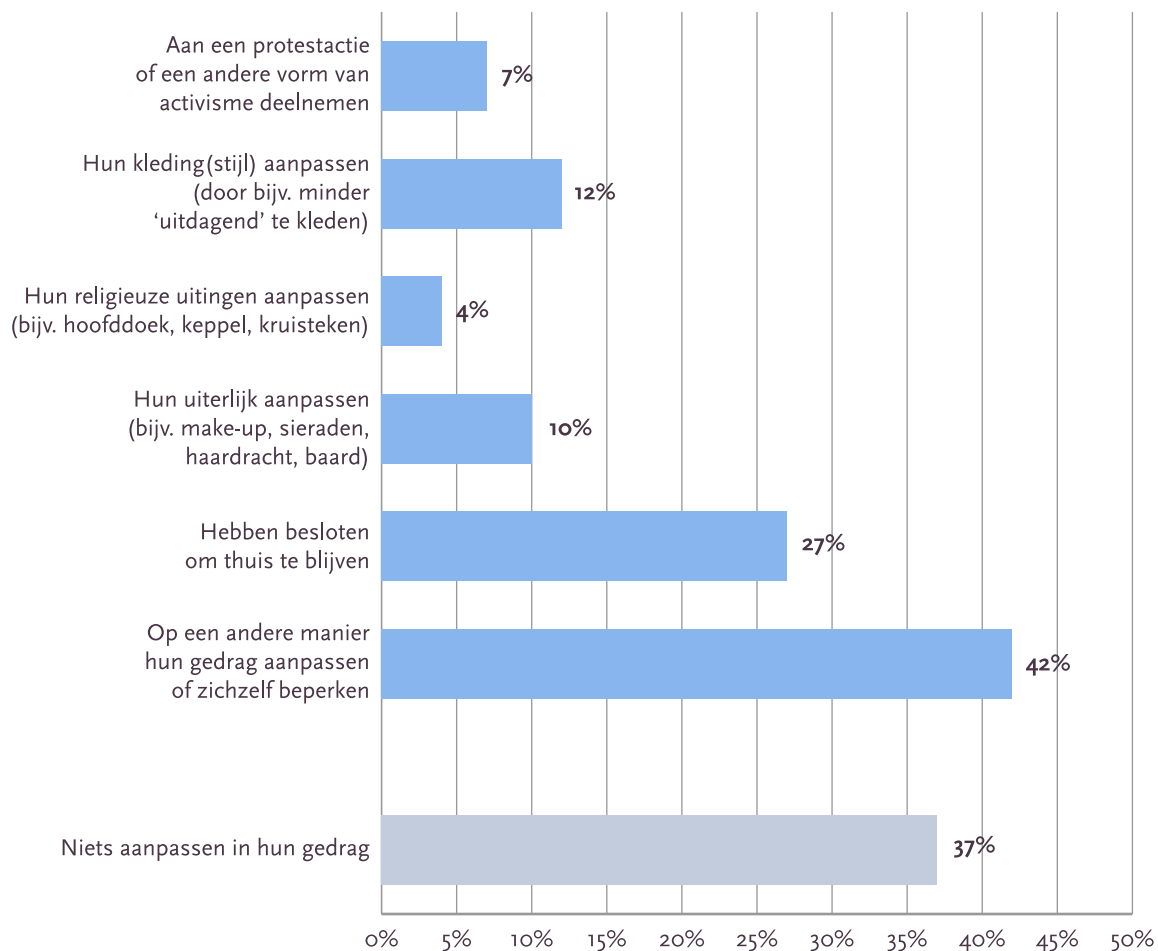
6 Zie bijvoorbeeld Kamphuis, noot 83.

FIGUUR 7. DEELNEMERS GEVEN AAN DAT ZE NA HUN DISCRIMINATIE-ERVARING(EN):



Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers voor meerdere opties konden kiezen.

FIGUUR 8. DEELNEMERS GEVEN AAN DAT ZE NA HUN DISCRIMINATIE-ERVARING(EN):



Let op: telt niet op tot 910 deelnemers (100%) omdat de deelnemers voor meerdere opties konden kiezen.

De onderzoeksresultaten laten zien dat de deelnemers bij wie de discriminatie-ervaring(en) verband hield(en) met hun seksuele gerichtheid of beperking, hun gedrag het vaakst hebben aangepast (slechts 25% van deze twee groepen zegt hun gedrag in geen enkel opzicht te hebben aangepast). De mate van aanpassing van gedrag of uiterlijk verschilt echter maar weinig per discriminatiegrond. De manieren waarop mensen zich aanpassen verschilt wel en hangt vaak samen met de specifieke grond voor hun discriminatie-ervaring(en). Zo passen personen die discriminerend gedrag hebben meegemaakt op grond van hun geslacht – en dat zijn voornamelijk vrouwen – het vaakst hun kleding aan (21% tegenover gemiddeld 6% voor deelnemers met een discriminatie-ervaring in verband met een andere grond), gevolgd door personen die discriminerend gedrag hebben ervaren op grond van seksuele gerichtheid of transgender-zijn (16%). Aanpassing van religieuze uitingen komt logischerwijs het vaakst voor bij deelnemers die in verband met hun godsdienst een discriminatie-incident hebben meegemaakt (18% tegenover gemiddeld 1% deelnemers met een discriminatie-ervaring in verband met een andere grond). Mensen met een beperking gaven daarnaast vaker aan thuis te zijn gebleven (47% tegenover gemiddeld 21% voor deelnemers met een discriminatie-ervaring in verband met een andere grond).

7 Melden van discriminerend gedrag en redenen om niet te melden

Van de 910 deelnemers aan dit onderzoek hebben er iets meer dan een kwart (28%, 256 deelnemers) melding gemaakt van minstens één van hun ervaringen met discriminerend gedrag in de openbare ruimte.

Een overweldigende meerderheid daarentegen, bijna driekwart, heeft dat niet gedaan (72%, 654 deelnemers).

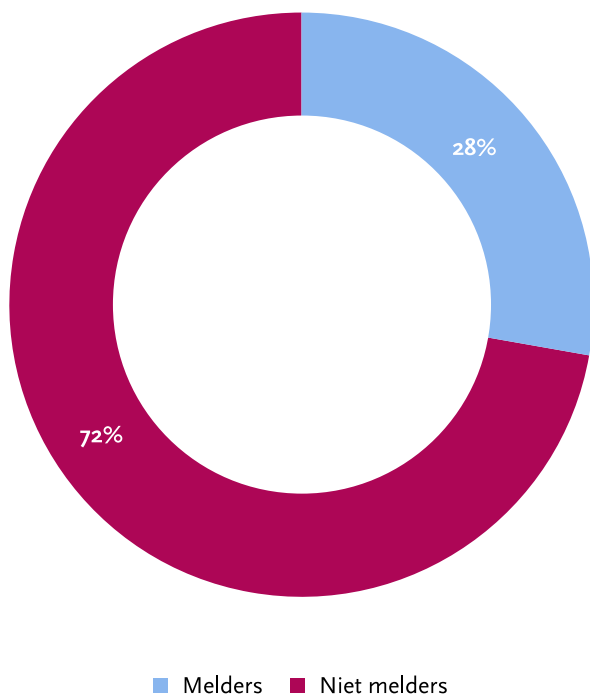
Een lage meldingsbereidheid is een bekend en hardnekkig probleem bij ervaringen met discriminerend gedrag. Dit zien we ook terug bij discriminerend gedrag in de openbare ruimte, terwijl je ook daar het recht hebt om veilig jezelf te zijn. Vergelijking van de ervaringen per discriminatiegrond laat zien dat deelnemers die discriminerend gedrag op grond van hun geslacht meemaakten, dit het minst vaak meldden (22%). Op andere discriminatiegronden geven deelnemers iets vaker aan discriminerend gedrag gemeld te hebben, al is het percentage melders voor geen enkele grond hoger dan 35 procent.

Wat betreft de specifieke openbare locaties: dit onderzoek laat zien dat discriminerend gedrag op straat het minst vaak wordt gemeld (22%). Maar ook hier blijven de verschillen tussen de groepen vrij beperkt. Zo melden de deelnemers die discriminerend gedrag hebben meegemaakt in het openbaar vervoer en in publiek toegankelijke gebouwen en ruimten, zoals horecagelegenheden, het incident maar iets vaker dan straatincidenten. Terwijl toezicht of personeel daar wel vaak aanwezig is en ook aangesproken kan worden op discriminerend gedrag van andere klanten, gasten of medewerkers. Discriminatie-incidenten binnen de eigen woonomgeving worden wel iets vaker gemeld dan de ervaringen op andere locaties (37%).

De frequentie van de ervaringen met discriminerend gedrag blijken een grote impact te hebben op de meldingsbereidheid. Deelnemers die een reeks aan discriminerend gedrag met dezelfde dader(s) hebben

ervaren, geven in 67 procent van de gevallen aan dat zij daarvan melding hebben gemaakt. Het percentage meldingen ligt aanzienlijk lager voor deelnemers die meerdere ervaringen hebben gehad met personen die discriminerend gedrag vertoonden (29%), of een eenmalige discriminatie-ervaring (21%). De eerder genoemde hogere meldingsbereidheid in de eigen woonomgeving lijkt samen te hangen met het feit dat het daar vaak om een reeks van incidenten gaat.

FIGUUR 9. AANDEEL DEELNEMERS DIE MELDING/GEEN MELDING HEBBEN GEMAAKT VAN HUN DISCRIMINATIE-ERVARING(EN):

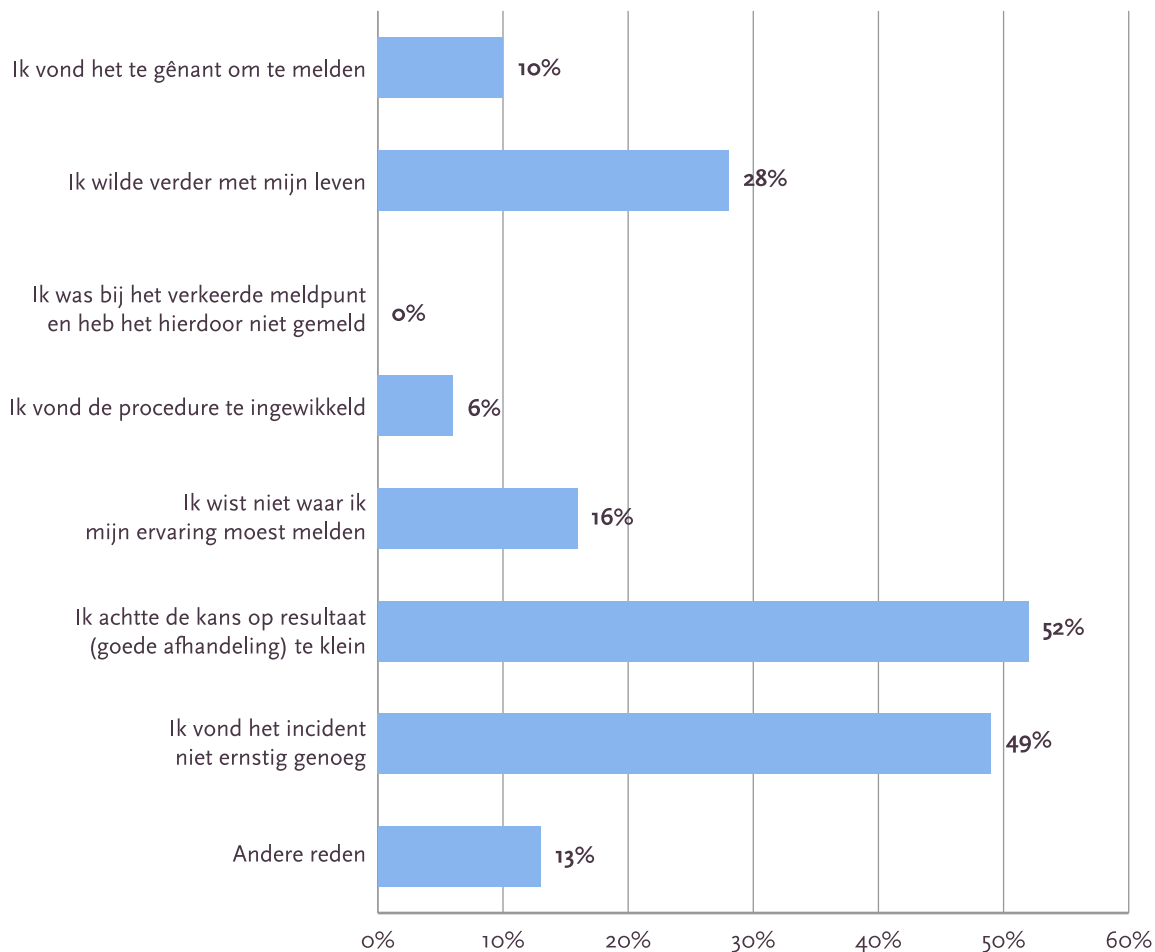


Deelnemers noemen uiteenlopende redenen voor het niet melden van discriminerend gedrag van anderen in de openbare ruimte. De meest genoemde reden is de inschatting dat de kans op een goede afloop van een eventuele klachtenprocedure te laag is (52%). Veel niet-melders geven daarnaast aan dat zij hun incident als niet ernstig genoeg zien om het te melden, dat zij verder wilden met hun leven, of dat zij het gênant vonden om het te melden.

Onduidelijkheid en onbekendheid van deelnemers met meldinstanties en klachtenprocedures (samen 22%) zijn ook redenen voor deelnemers om discriminerend gedrag niet te melden. Of zich ook problemen voordoen bij de overdracht van een melder van de ene naar de andere meldinstantie, kan niet worden opgemaakt uit de onderzoeksgegevens. Geen enkele deelnemer geeft aan niet te hebben gemeld doordat zij zich eerst bij een verkeerde instantie meldden.

► *Zie figuur 10.*

FIGUUR 10. REDENEN VOOR DEELNEMERS OM DISCRIMINEREND GEDRAG NIET TE MELDEN:



Let op: telt niet op tot 655 deelnemers die hun ervaring met discriminerend gedrag niet hebben gemeld (100%), omdat de deelnemers voor meerdere opties konden kiezen.

8 Ervaringen met melden van discriminerend gedrag

De deelnemers die hun ervaring met discriminatie hebben gemeld (256) deden dat het vaakst bij de politie, gevolgd door de organisatie of het bedrijf waar zij discriminerend gedrag meemaakten.

De helft van de melders (51%) vindt dat hun klacht serieus werd genomen door de organisatie waar zij deze meldden. Ook vindt bijna de helft van de melders dat er voldoende rekening werd gehouden met het discriminerende motief van het discriminerend gedrag dat zij meldden (45%). 40 procent van de melders vindt dat ze voldoende steun kregen van het desbetreffende meldpunt.

Tegelijkertijd betekent dit dat de helft van de deelnemers die hun ervaring hebben gemeld, of zelfs meer, daar niet tevreden over waren: 49 procent vindt niet

dat hun klacht serieus is genomen, 55 procent vindt niet dat er voldoende rekening is gehouden met het discriminerende motief, en 60 procent meent niet voldoende steun te hebben gekregen van de meldinstantie. De grootste groep melders blijkt uitermate ontevreden over hoe zij vervolgens op de hoogte werden gehouden van de afhandeling, en ook over de maatregelen die na hun klachtmelding genomen zijn. Zo vindt slechts een kwart dat er voldoende maatregelen zijn genomen naar aanleiding van hun melding. Op deze punten is dus nog wel de nodige verbetering mogelijk. Inzicht in de redenen om niet te melden (figuur 10), en in wat mensen vinden van de afhandeling van hun discriminatiemelding (figuur 11), zou kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak voor het vergroten van de meldingsbereidheid.

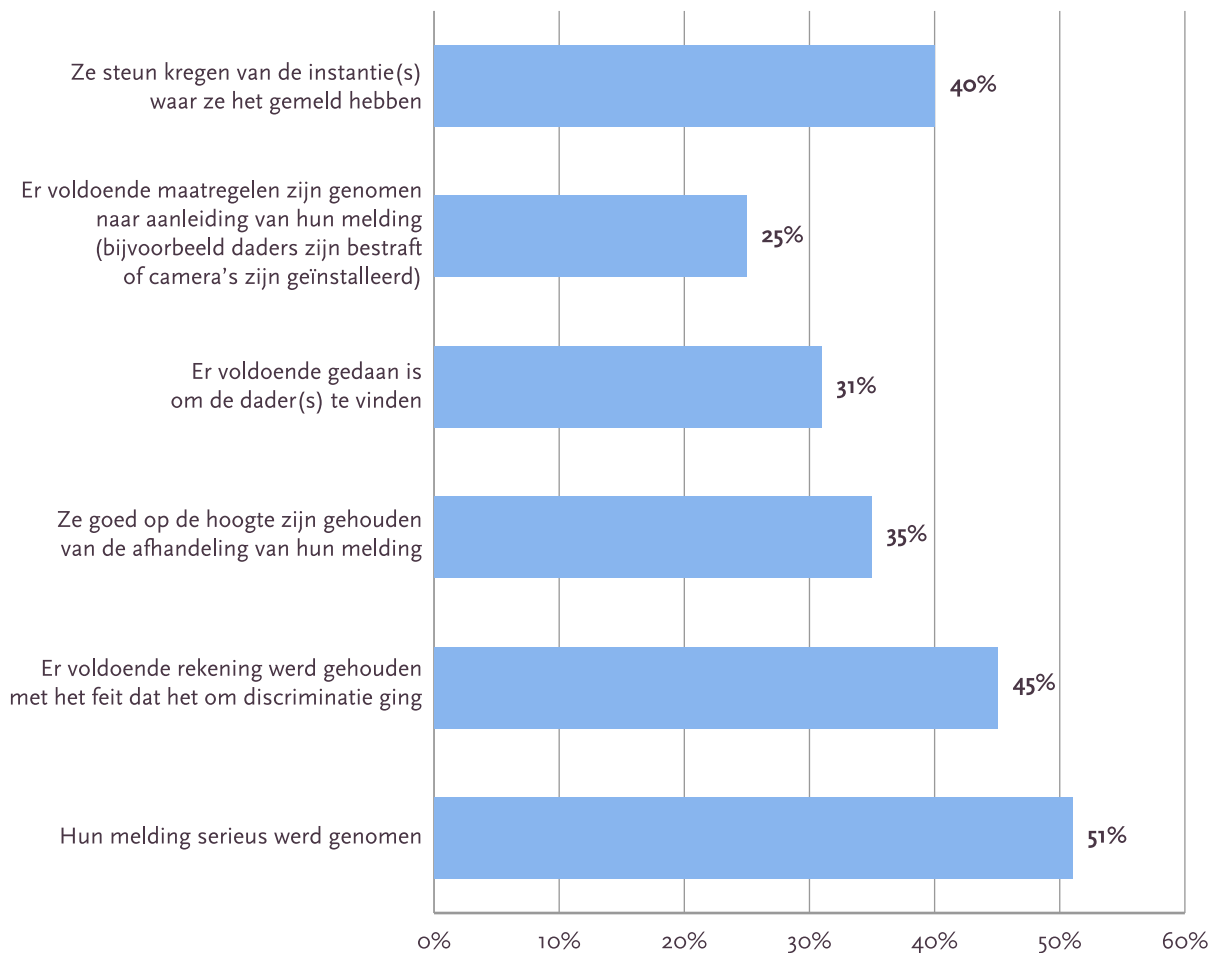
► *Zie figuur 11.*

TABEL 1.

Deelnemers hebben melding gemaakt bij de volgende instanties:	
Belangenorganisatie (bijvoorbeeld CIDI, COC, Meldpunt Islamofobie)	13
College voor de Rechten van de Mens	10
De locatie of organisatie waar het incident plaatsvond (bijvoorbeeld bij de openbaar vervoerder, winkel, restaurant)	73
Gemeente	43
Lokale antidiscriminatievoorziening (ADB/ADV)	15
Meldpunt voor online discriminatie (MiND)	20
Nationale ombudsman	14
Politie	127
Anders	52

Let op: telt niet op tot 256 deelnemers die hun ervaringen met discriminerend gedrag hebben gemeld (100%), omdat de deelnemers meerdere opties konden aangeven.

FIGUUR 11. DEELNEMERS DIE DISCRIMINEREND GEDRAG HEBBEN GEMELD VINDEN DAT:



Let op: telt niet op tot 256 deelnemers die hun ervaringen met discriminerend gedrag hebben gemeld (100%), omdat de deelnemers meerdere opties konden aangeven.

