

VERTROUWEN IN DE KRACHT VAN ZOETERMEER

ZONDERMEER ZOETERMEER

Lokale gemeenschappen worden nadrukkelijk uitgedaagd om verantwoordelijkheid te nemen tegen discriminatie en sociale uitsluiting

Een reader ter voorbereiding van de lokale agenda
'Voorkomen en bestrijden van discriminatie in Zoetermeer'

Atlin Sandvliet
Den Haag, december 2020

Stichting **indb**
Inclusie & discriminatiebestrijding



INHOUD

Een duidelijke streep door discriminatie	3
De strafrechtelijke aanpak mag geen papieren tijger worden	4
Een lokale agenda kan het systeem stutten en versterken	6
De aard en omvang van discriminatie in Zoetermeer	7
Aanknopingspunten voor een lokale agenda voor Zoetermeer	10
Voorstellen voor een lokale agenda non-discriminatie en inclusie Zoetermeer	11



EEN DUIDELIJKE STREEP DOOR DISCRIMINATIE

Discriminatie is bij wet verboden. Hiermee wordt een duidelijke lijn getrokken om te markeren dat discriminatie op grond van geslacht, afkomst, leeftijd, godsdienst, seksuele gerichtheid, handicap of welke grond dan ook niet wordt getolereerd en daarom moet worden bestreden. De duidelijke lijn is niet los te zien van Nederlandse normen en waarden die betrekking hebben op gelijke behandeling. Burgers die discriminatie ervaren moeten kunnen rekenen op een rechtsstaat die functioneert en hen beschermt tegen ongelijke behandeling. De duidelijke lijn benadrukt ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid van lokale overheden en organisaties die mogen worden aangesproken op het bevorderen van non-discriminatie en inclusie.

In het Actieplan Veiligheid LHBT (2019) erkennen de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Onderwijs Cultuur en Onderwijs het belang van het strafrecht bij het bestrijden van discriminatie, vooral omdat de optie van de strafrechtelijke aanpak een preventieve werking kan hebben. Aangezien de strafrechtelijke aanpak enkel een reactie achteraf kan geven, komen de beide bewindslieden tot de conclusie dat deze aanpak niet toereikend is om discriminatie en commune delicten met een discriminatie-aspect effectief te bestrijden.

Het louter inzetten van het strafrecht lost maatschappelijke problemen niet op.

De roep om het instrumentarium dat wordt ingezet om discriminatie te bestrijden uit te breiden is niet nieuw. In het Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie (2016) is bijvoorbeeld al gepleit voor extra inzet op het gebied van bewustwording en acceptatie en voor een gebundelde aanpak. Bij de gebundelde aanpak dienen relevante partijen, zoals Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), het onderwijs, maatschappelijke organisaties en anderen ook hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.



DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK MAG GEEN PAPIEREN TIJGER WORDEN

Discriminatie heeft een ontwrichtende werking op de samenleving als geheel en kan leiden tot spanningen tussen bevolkingsgroepen. Ervaring met discriminatie kan ook een sterke emotionele impact hebben op personen die daarmee worden geconfronteerd.

Uit recent onderzoek ⁽¹⁾ blijkt bijvoorbeeld dat slachtoffers van discriminatie vaker en langer last hebben van depressieve gevoelens, woede, angst en stress en dat men daarnaast minder tevreden is voor wat betreft hun ervaring met het strafrechtssysteem dan slachtoffers van vergelijkbare delicten zonder discriminatie-aspect. Een verklaring van de ontevredenheid ten aanzien van het strafrechtssysteem zou kunnen zijn dat slechts een fractie van de aangiften van discriminatie bij de politie uiteindelijk instroomt bij het Openbaar Ministerie.

1 Aa van der, S., J.Claessen en R. Hofmann (2020), Speciale behoefte van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp, Maastricht.

Slachtoffers van discriminatie hebben minder vertrouwen in het strafrechtssysteem.

Uit landelijke cijfers die betrekking hebben op de periode 2017/2019 blijkt dat slechts een beperkt aantal van de aangiften bij de Politie is ingestroomd bij het Openbaar Ministerie. De instroom van de geregistreerde aangiften is verwerkt in het onderstaande overzicht.

LANDELIJKE INSTROOM SPECIFIEKE DISCRIMINATIEFEITEN BIJ HET OPENBAAR MINISTERIE, PERIODE 2017/2019

	2019	2018	2017
Geregistreerde incidenten door de Politie	5.487	4.674	5.005
Ingestroomd bij het Openbaar Ministerie	123	83	144

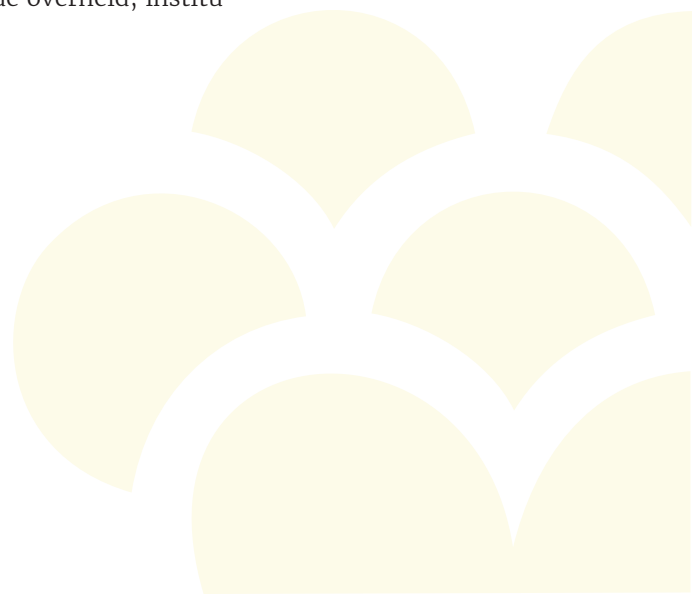
In 2017 stroomde 3% van de door de Politie geregistreerde incidenten door naar het Openbaar Ministerie. Dit percentage daalde in 2018 naar 2% en bleef in 2019 op een vergelijkbaar niveau ⁽²⁾. Bij verreweg de meeste incidenten, om en bij 90% van het totaal, ging het om uitingsdelicten.

2 Openbaar Ministerie, Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie: cijfers in beeld 2019. Stichting iDb (april 2020), Monitor Discriminatie Haaglanden & Hollands Midden 2019, Den Haag.

De instroom van specifieke discriminatiefeiten binnen de regio's Haaglanden en Hollands Midden, het werkgebied van politie-eenheid Den Haag en Stichting iDb, is doorgaans lager dan op het landelijk percentage. In 2017 stroomde iets minder dan 1% van de meldingen van discriminatie bij de Politie door naar het Openbaar Ministerie, het jaar 2018 vertoonde een lichte stijging ten opzichte van het landelijke percentage maar in 2019 stroomden relatief alweer minder meldingen door naar het Openbaar Ministerie, namelijk 1% ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 2%.

Er kunnen verschillende, zowel positieve als negatieve, factoren worden genoemd om de marginale instroom van meldingen bij de Politie binnen het Openbaar Ministerie te verklaren. Een positieve factor kan zijn dat de Politie veel werk aan de voorkant verzet om meldingen zoveel mogelijk binnen eigen beheer af te wikkelen, bijvoorbeeld door te interveniëren en te bemiddelen. Het zou ook kunnen dat veel meldingen, wettelijk gezien, niet als vervolgbaar worden beoordeeld, maar de verklaring dat veel meldingen niet verder komen omdat het Openbaar Ministerie vanwege beperkte personele inzet of andere prioritering onvoldoende zaken kan opnemen en afwikkelen, is ook mogelijk. Of een tekortschietende inzet bij de Politie, door bijvoorbeeld beperkte personele inzet of te veel nadruk op bemiddelen en minder op het verbaliseren bij uitingsdelicten ook van invloed is op de beperkte doorstroming van discriminatiezaken naar het Openbaar Ministerie, is een factor die ook moet worden betrokken bij het in kaart brengen van interventies die nodig zijn om de effectiviteit van discriminatiebestrijding te vergroten.

De vraag of de marginale instroom recht doet aan de gewenste positie van het Openbaar Ministerie binnen de keten die van belang is voor een effectieve bestrijding van discriminatie, kan vooralsnog niet op een goed onderbouwde wijze worden beantwoord. De conclusie die wel kan worden getrokken is dat de preventieve werking die van de strafrechtelijke aanpak moet uitgaan gaandeweg betekenis kan verliezen. Voor burgers die discriminatie ervaren is dit allesbehalve een wenkend perspectief. Dit sombere vooruitzicht kan zelfs leiden tot het verlies van vertrouwen in de rechtsstaat, de overheid, instituties en in anderen.



EEN LOKALE AGENDA KAN HET SYSTEEM STUTTEN EN VERSTERKEN

Stichting iDb voert de wettelijke taken op het gebied van discriminatiebestrijding uit voor 27 gemeenten binnen de regio's Haaglanden en Hollands Midden. Bij het uitvoeren van de betreffende taken wordt zoveel mogelijk afgestemd op lokale ontwikkelingen, prioriteiten van het lokaal beleid en op het sociaal kapitaal van lokale gemeenschappen.

Uit ervaring blijkt dat het sociaal kapitaal van lokale gemeenschappen vooralsnog onvoldoende wordt benut bij het aanpakken en oplossen van discriminatie en commune delicten met een discriminatie-aspect. Tot het sociaal kapitaal behoren burgerinitiatieven die zich direct of indirect inzetten voor verbetering van situaties die tot maatschappelijk ongenoegen en spanningen tussen bevolkingsgroepen kunnen leiden.

De keuze om de uitvoering van de wettelijke taken te verbinden met een flankerend aanbod waarbij ook aandacht is voor preventie en actief burgerschap is gemaakt omdat het bestrijden van discriminatie, volgens Stichting iDb, een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid is. De inbreng van de strafrechtelijke keten dient weliswaar te worden versterkt, maar zonder een gedegen lokale agenda zal het niet lukken om de sociaal maatschappelijke problemen op te lossen die een aanjagende werking hebben op discriminatie en sociale uitsluiting. Hiertoe behoort ook het maatschappelijk ongenoegen. Dit is niet los te zien van verliesgevoelens op relevante aspecten van het leven, zoals gezamenlijkheid, identiteit en het menselijk handelen ⁽³⁾.

De stelling van Stichting iDb dat het strafrecht niet toereikend is voor een effectieve bestrijding van discriminatie is dus niet ingegeven door onderschatting van de reikwijdte en impact van het gelijke behandelingsrecht: de normerende en sanctionerende werking van het strafrecht zijn onontbeerlijk en dienen, waar nodig, te worden verstevigd. Het pleidooi voor een twee sporenbeleid, in dit geval een effectieve toepassing van het gelijke behandelingsrecht en een uitgesproken en breed gedragen lokale agenda, is vooral ingegeven door de volgende constatering en gegevens:

- Veel voorvallen en incidenten met een discriminatoir karakter (denk bijvoorbeeld aan discriminatie binnen de directe woonomgeving) ontstaan vaak als burenruzies die gaandeweg ontaarden in discriminerende uitingen en gedrag omdat interventies die worden toegepast vaak niet toereikend zijn om tijdig in te grijpen en duurzame oplossingen te bewerkstelligen die door de betrokken partijen als redelijk en rechtvaardig worden ervaren.
- Maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven erkennen de meerwaarde van maatschappelijk verantwoord ondernemen en zijn in toenemende mate bereid om maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen om diversiteit te laten werken en te investeren in initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van non-discriminatie en inclusie.

3 Steenvoorden, E. en E. Hartevelde (2018), *The appeal of nostalgia: the influence of societal pessimism on support of populist parties*, Amsterdam.
S. de Lange en J. Zuure, eds., (2018), *#WOEST: de kracht van verontwaardiging*, Amsterdam.
Kuppens, T, F. Gootjes e.a. (2019), *Ongenoegen migratie gastvrijheid en maatschappelijke onrust*, Groningen.

- Het sociaal kapitaal van burgerinitiatieven die zich direct of indirect richten op het bevorderen van non-discriminatie en inclusie wordt vooralsnog onvoldoende benut, vooral omdat er weinig of geen inhoudelijke en organisatorische verbindingen worden aangebracht tussen enerzijds genoemde initiatieven en anderzijds de lokale sociale infrastructuur die van belang zijn voor het tijdig signaleren en effectief bestrijden van discriminatie en sociale uitsluiting ⁽⁴⁾.

Het wenkend perspectief voor een lokale agenda voor het bestrijden en voorkomen van discriminatie dient volgens Stichting iDb te rusten op twee pijlers die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

De lokale agenda op het gebied van non-discriminatie en inclusie en de strafrechtelijke aanpak van discriminatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De eerste pijler betreft de strafrechtelijke aanpak, gekenmerkt door een duidelijk profiel, sterke positie en een wezenlijke instroom binnen het Openbaar Ministerie. Bij de tweede pijler gaat het om het activeren en mobiliseren van lokale bronnen die waarde kunnen creëren op het gebied van non-discriminatie, inclusie en actief burgerschap en, zodoende, kunnen bijdragen aan een veilige en inclusieve stad.

DE AARD EN OMVANG VAN DISCRIMINATIE IN ZOETERMEER

Inwoners van Zoetermeer die discriminatie ervaren of signaleren kunnen dit melden bij de Politie, Stichting iDb en het College voor de Rechten van de Mens. De registratiegegevens worden jaarlijks door Stichting iDb verwerkt in de 'Monitor Discriminatie Haaglanden & Hollands Midden'.

De inhoud van de monitor verschaft inzicht in de aard en omvang van de geregistreerde meldingen en er wordt informatie verstrekt over de wijze waarop de meldingen en klachten zijn opgevangen en afgewikkeld.

Bij het interpreteren van de cijfers is het van belang om rekening te houden met het feit dat de registratiegegevens slechts een indicatie geven van de aard en omvang van de feitelijke discriminatie. Deze nuancering is op zijn plaats omdat de bereidheid om ervaren en gesignaleerde discriminatie te melden over het algemeen laag is.

- 4 Ufkes, E. (2011), Burenconflicten in cultureel diverse wijken, Groningen.
- Sandvliet, A. (2018), Leren van de Boeienkoning: aansprekende en uitdagende voorbeelden uit de praktijk van eigen kracht, sociaal kapitaal en identiteit binnen de directe woonomgeving, Den Haag.
- Dekker, J. en J. de Ridder, Burgerperspectieven 2019I1, Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2020), Ervaren discriminatie in Nederland II, Den Haag.
- Stichting iDb (2020), Monitor Discriminatie Haaglanden & Hollands Midden 2019, Den Haag.

Uit onderzoek naar de meldingsbereid bij ervaren discriminatie blijkt dat slechts één op de vijf incidenten en voorvallen melding wordt gedaan bij de politie en de ADV's. Tot factoren die de lage meldingsbereidheid beïnvloeden behoren:

- **informatieachterstand:** veel burgers zijn onvoldoende geïnformeerd over de mogelijkheid om ervaren en gesignaleerde discriminatie te melden bij de Politie en Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's)
- **onvoldoende vertrouwen in de politie, de ADV's en andere instanties:** er bestaan twijfels over de mate waarin klachten over discriminatie serieus worden opgepakt en behandeld en sommige slachtoffers van discriminatie voelen zich niet altijd veilig om melding te doen van wat hen is overkomen;
- **schaamte:** dit geldt vooral bij discriminatie op grond van seksuele gerichtheid of seksuele identiteit omdat slachtoffers bang zijn voor consequenties of omdat men seksuele gerichtheid of seksuele identiteit een privéaangelegenheid vindt;
- **verruwing van de samenleving:** door de verruwing wordt vaak gering-schattend gereageerd op klachten over discriminatie, ondanks de ernst van de gebeurtenis.

In de onderstaande cijferopstelling zijn de discriminatie incidenten opgenomen die in de periode 2017 tot 2019 door de Politie en Stichting iDb zijn geregistreerd.

DE DOOR DE POLITIE EN STICHTING IDB GEREgistREERDE DISCRIMINATIE IN ZOETERMEER, GEDURENDE DE PERIODE 2017/2019, NAAR MEEST VOORKOMENDE GRONDEN (PERIODE 2017/2019).



Zowel uit de landelijke cijfers als de cijfers die betrekking hebben op de gemeente Zoetermeer blijkt dat discriminatie op grond van afkomst of huidskleur verreweg de meest voorkomende grond van discriminatie. In de periode 2017/2019 ging het om bijna 40% van alle geregistreerde meldingen van discriminatie in Zoetermeer. De registratiegegevens van 2020 tot eind oktober bevestigen dit beeld.

Een nadere kijk op de cijfers toont dat discriminatie op grond van afkomst/huidskleur vooral plaatsvindt op de arbeidsmarkt en, zij het in iets mindere mate, binnen de directe woonomgeving en in het uitgaansleven. Ten aanzien van discriminatie binnen het uitgaansleven moet wel worden vermeld dat het aantal meldingen fors lager is dan op grond van signalen mag worden verwacht. Een belangrijke verklarende factor voor deze discrepantie is dat jongeren minder geneigd zijn discriminatie-ervaringen te melden.

Uit de registratiegegevens blijkt ook het volgende:

- discriminatie op grond van seksuele gerichtheid of seksuele identiteit vindt vooral plaats binnen en openbare ruimte en binnen de directe woonomgeving en gaat vaak gepaard met uitlating in combinatie met geweld;
- discriminatie op grond van geslacht en leeftijd doet zich vooral voor op de arbeidsmarkt: voor wat betreft de discriminatiegrond leeftijd zou dit te verklaren zijn doordat men enkel een wettelijk beroep op leeftijdsdiscriminatie kan doen op het terrein arbeidsmarkt;
- bij discriminatie op grond van handicap/chronisch ziekte gaat het vooral om collectieve voorzieningen die van belang zijn voor deelname aan het maatschappelijk verkeer.



AANKNOPINGSPUNTEN VOOR EEN LOKALE AGENDA VOOR ZOETERMEER

In het Coalitieakkoord voor de periode 2018–2022 heeft de gemeente Zoetermeer zich uitgesproken voor een inclusieve stad, een stad waar burgers prettig wonen, zich veilig voelen en kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Het bestrijden en voorkomen van discriminatie ligt in het verlengde van deze prioriteiten van het gemeentelijk beleid. Voor wat betreft het voorkomen en bestrijden van discriminatie en sociale uitsluiting biedt het Coalitieakkoord de volgende aanknopingspunten:

1. Beter inzicht in de aard en omvang van ervaren discriminatie en wat er, volgens inwoners die discriminatie ervaren, nodig is om van Zoetermeer een stad te maken waar iedereen, ongeacht afkomst, huidskleur, geslacht, leeftijd, seksuele gerichtheid/identiteit of welke grond dan ook zich veilig en gewaardeerd voelt.
2. Vergroting van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en anderen bij initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van non-discriminatie en inclusie in de stad.
3. Verbeteren van de aanpak van discriminatiezaken.
4. Activeren en ondersteunen van initiatieven van actieve en gemotiveerde inwoners die zich inzetten voor non-discriminatie en inclusie zodat de betreffende burgerinitiatieven beter in staat zijn gestelde doelen te verwezenlijken.
5. Een activerend en voorwaardenscheppend gemeentelijk beleid dat, in het verlengde van de doelen die in het Coalitieakkoord zijn gesteld, lopende initiatieven ondersteunt en ruimte biedt voor nieuwe initiatieven.

In het overzicht op de volgende pagina zijn, per aanknopingspunt, voorstellen gedaan voor een lokale agenda.



VOORSTELLEN VOOR EEN LOKALE AGENDA NON-DISCRIMINATIE EN INCLUSIE ZOETERMEER

AANKNOPINGSPUNTEN	BEOOGDE RESULTATEN	INZET/INTERVENTIES
<p>Beter inzicht in de aard en omvang van discriminatie</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Factoren die het melden van discriminatie bij de Politie, Stichting iDb, vertrouwenspersonen en anderen belemmeren zijn bekend en worden opgelost. 2. Toename meldingsbereidheid bij ervaren en ge-signaleerde discriminatie bij de Politie, Stichting iDb, vertrouwenspersonen en anderen. 3. Betere instroom van aangiften over discriminatie binnen het Openbaar Ministerie. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Voorlichting en advies. b. Training van aandachtfunctionarissen en vertrouwenspersonen. c. Aanboren aanvullende bronnen.
<p>Verbeteren aanpak discriminatiezaken</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Betere samenwerking met de Politie en andere actoren. 2. Betere instroom van aangiften over discriminatie binnen het Openbaar Ministerie. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Afstemmingsoverleg Politie en Stichting iDb. b. Het RDO (Regionaal Discriminatieoverleg) inzetten voor bevordering instroom van aangiften binnen het Openbaar Ministerie.
<p>Betrokkenheid van maatschappelijke partners</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven spreken zich uit voor een veilige en inclusieve stad en voeren eigen beleid. 2. Bovengenoemde lokale partners sluiten zich aan bij initiatieven op het gebied van non-discriminatie en inclusie. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Voorlichting en advies. b. Uitwisselen en delen van informatie over belangwekkende zaken. c. Netwerkbijeenkomsten. d. Manifestaties. e. Inzet digitaal platform Zoetermeerinclusief.nl
<p>Activeren en ondersteunen burgerinitiatieven</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Burgerinitiatieven, zowel groot als klein, kunnen rekenen op de adviserende, ondersteunende en faciliterende inbreng van Stichting iDb en lokale partners. 2. Burgerinitiatieven worden in de gelegenheid gesteld om zich te presenteren zodat de meerwaarde voor Zoetermeer breed voor het voetlicht kan worden gebracht. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Overdracht van kennis en vaardigheden. b. Advies en ondersteuning. c. Training om burgerschapsrelevante kennis en vaardigheden te vergroten. d. Inzet digitaal platform Zoetermeerinclusief.nl
<p>Een activerend en voorwaarden-scheppend gemeentelijk beleid</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De gemeente draagt uit dat Zoetermeer een veilige en inclusieve stad is waar aandacht is voor verschillen en discriminatie niet wordt geaccepteerd. 2. Extra aandacht voor de meest voorkomende gronden van discriminatie, i.c. afkomst/huidskleur en seksuele gerichtheid/identiteit. 3. Inwoners van Zoetermeer ervaren, ongeacht hun afkomst/ huidskleur, seksuele gerichtheid/identiteit, geslacht, leeftijd, godsdienst, handicap of een andere grond, hun stad als veilig en inclusief. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uitgesproken en uitgedragen beleidsvoornemens. 2. Specifieke maatregelen. 3. Voorlichting.