

Vergaderjaar 2009–2010

27 017

Homo-emancipatiebeleid

Nr. 58

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, VAN ONDERWIJS,
CULTUUR EN WETENSCHAP EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2009

Hierbij bieden wij u de resultaten aan van een onderzoek naar homofob geweld dat in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is uitgevoerd door het kennisinstituut Movisie. Het betreft het rapport «Geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen; een literatuuronderzoek naar praktijk en bestrijding».¹ Het onderzoek is verricht onder auspiciën van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Voorts gaan wij in op de motie gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het Kamerlid de heer Van der Ham betreffende het zo spoedig mogelijk komen met een plan van aanpak voor verdere intensivering van de bestrijding van homofob geweld (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VII, nr. 38).

Aanleiding voor het rapport

In het Coalitieakkoord² is als onderdeel van het homo-emancipatiebeleid bepaald dat samen met betrokken organisaties zal worden gewerkt aan gerichte maatregelen ter bestrijding van discriminatie van en geweld tegen homoseksuelen, zowel op straat als in de sport, het onderwijs, de (ouderen) zorg en bij bedrijven. In de homo-emancipatienota «Gewoon homo zijn» is een onderzoek aangekondigd naar de aanpak van homofobe geweldsincidenten.

Het onderzoek

Het doel van het onderzoek was via een internationaal vergelijkende literatuurstudie inzicht te krijgen in de bestaande kennis over geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen en de bestrijding daarvan. Daarbij wordt ingegaan op (straf)wetgeving, justitiële praktijk van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Coalitieakkoord, 7 februari 2007, blz. 30.

aangifte, vervolging en berechting, registratie en onderzoek naar kwantiteit van homofob geweld, onderzoek onder slachtoffers en daders en naar de context van het delict en wordt bovendien ingegaan op bestaande preventieve maatregelen tegen homofob geweld. Het onderzoek diende als input voor een expertmeeting, welke heeft plaatsgevonden op 12 februari 2009

In onderstaande reactie wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

Strafbaarstelling

Het onderzoek laat zien dat de strafwetgeving in West-Europa artikelen bevat gericht op discriminatie als misdrijf en in de meeste gevallen ook specifiek op homofob geweld. In Nederland bieden zowel artikel 1 van de Grondwet als verschillende artikelen in het Wetboek van Strafrecht een kader om geweld tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen strafrechtelijk te bestrijden, als specifiek delict of algemeen delict met discriminatoir aspect. In alle onderzochte landen voorzien wettelijke bepalingen in de mogelijkheid de strafmaat te verhogen als sprake is van discriminatoire aspecten.

Registratie en gegevensuitwisseling

Het onderzoek geeft aan dat eenduidige registratie van gegevens en cijfers over discriminatie-incidenten in de praktijk moeizaam is, maar recent verbeteringen zijn doorgevoerd op dit vlak.

Een goed inzicht in de aard en omvang van discriminatie, waaronder homofobe discriminatie-incidenten, is belangrijk voor de bestrijding ervan. Veel van de in het onderzoek genoemde aandachtspunten bij de politieregistratie zijn door de politie zelf geïdentificeerd en inmiddels opgepakt. In bijna alle korpsen is het nieuwe bedrijfsprocessensysteem (BVH) ingevoerd. Hierin is de code discriminatie opgenomen, die door de politiemedewerker wordt ingevoerd bij elk algemeen delict waarbij discriminatie een rol speelt. Deze code is een extra hulpmiddel om discriminatie-incidenten uit het systeem te halen. Een zoekslag door middel van een query (trefwoordenlijst) blijft echter nodig om het overzicht van discriminatie-incidenten compleet te maken. De politie blijft werken aan de verbetering van de registratie van discriminatie-incidenten. Onderdeel van deze doorontwikkeling is de ontwikkeling van een uniforme query die toegesneden is op het nieuwe bedrijfsprocessensysteem. Deze query is onlangs aan alle korpsen aangeboden.

In het onderzoek wordt al geconstateerd dat in 2008 het inzicht in discriminatie en homofob geweld is verbeterd. Zo heeft de politie in afstemming met het OM in de «Rapportage homofob geweld»¹ een analyse gemaakt op basis van de politiecijfers over het eerste halfjaar van 2008. Afgelopen juni is bij de start van de landelijke antidiscriminatiecampagne, het Criminaliteitsbeeld Discriminatie 2008 verschenen². Jaarlijks zal een Criminaliteitsbeeld Discriminatie – inclusief homofob geweld – worden opgesteld.

In het onderzoeksrapport is ook reeds aangegeven dat in 2008 politie, Openbaar Ministerie (OM) en Art. 1 (de landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op alle gronden) samen een uniform zaaksoverzicht ontwikkelden en hun landelijke expertisecentra hebben bijgedragen aan de professionalisering van het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) in elke regio.

¹ Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (september 2000), Rapportage homofob geweld, politiegegevens periode januari-juli 2008, Apeldoorn, Politieacademie.

² F. Tas, Landelijk Expertisecentrum Diversiteit en W. de Wit, ITS-Radboud Universiteit (juni 2008), POLDIS 2008, Criminaliteitsbeeld Discriminatie, Apeldoorn, Politieacademie.

Het College van procureurs-generaal heeft op 16 juli jl. alle hoofdofficiëren van Justitie gevraagd¹ – conform de Aanwijzing Discriminatie – in samenwerking met de regionale politiekorpsen en de regionale antidiscriminatievoorzieningen in 2010 een regionaal criminaliteitsbeeld discriminatie op te stellen. Dit gebeurt op initiatief van het RDO, onder voorzitterschap van de discriminatieofficier van justitie. In het RDO zal hierdoor nog meer aandacht komen voor de signalering en advisering ten aanzien van nieuwe fenomenen en trends op discriminatiegebied richting de lokale of regionale driehoek. Vervolgens kan met alle partners bezien worden of een plan van aanpak of beleid geïnitieerd moet worden, gericht op deze specifieke ontwikkeling. Hierbij kan tot een bestuurlijke, preventieve aanpak besloten worden.

In het RDO worden naast de meldingen en aangiftes die bij de politie zijn binnengekomen, ook de klachten van de antidiscriminatievoorzieningen op strafwaardigheid beoordeeld. Art. 1 geeft jaarlijks een overzicht en analyse van alle binnengekomen klachten bij antidiscriminatievoorzieningen, uitgesplitst naar discriminatiegrond.

Goede uitwisseling van informatie tussen lokale homobelangenorganisaties en OM, politie en antidiscriminatiebureaus is essentieel. Belangrijk is dat bij lokale belangenorganisaties gemelde incidenten in dit RDO worden behandeld. De eerdergenoemde expertisecentra brengen dit nogmaals onder de aandacht bij de deelnemers aan het RDO. Eind dit jaar wordt het functioneren van deze RDO's onderzocht, waarbij de mate van betrokkenheid van de lokale homobelangenorganisaties bij het RDO één van de onderzoeksvragen is.

Kennis m.b.t. specifieke vormen

De onderzoekster meent dat een aantal kennislacunes bestaat. Het ontbreekt aan kennis over geweld tegen transgenders. Ook geweld tegen lesbische vrouwen is ondervertegenwoordigd in onderzoek en statistieken en homomoorden worden landelijk niet als zodanig geregistreerd.

De politie registreert in het Criminaliteitsbeeld Discriminatie op landelijk niveau discriminatie en geweld tegen homoseksuelen als groep. Het specifieke geweld tegen lesbische vrouwen en transgenders wordt niet apart in kaart gebracht, het aantal homomoorden evenmin. Op regionaal niveau bestaat hier binnen het RDO wel inzicht in en kan hiertegen adequate actie ondernomen worden. Indien verschillende signalen op regionaal niveau op een bepaalde ontwikkeling wijzen, dan kan alsnog besloten worden om dit op landelijk niveau in het Criminaliteitsbeeld Discriminatie in beeld te brengen.

Ook het nieuwe registratiesysteem GPS van het OM biedt de mogelijkheid een maatschappelijke classificatie – bijvoorbeeld discriminatie – toe te voegen aan elk delict. In de nabije toekomst is het dus, beter dan nu met het huidige systeem Compas, mogelijk binnen het OM te zoeken op zaken met een discriminatoir aspect, bijvoorbeeld de genoemde homomoorden. Het College van procureurs-generaal heeft de hoofdofficiëren van justitie verzocht actief te blijven sturen op de registratie van discriminatiefeiten in de politie- en OM-systemen.

Aangiftebereidheid

Het onderzoek geeft aan dat discriminatiecriminaliteit in weinig gevallen uiteindelijk wordt bestraft: er wordt weinig aangifte gedaan, plus het is moeilijk te bewijzen.

Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers vaak geen aangifte doen omdat ze

¹ Kader brief OM dd. 16 juli 2009.

geen vertrouwen hebben in de politie, het gebeurde bagatelliseren, niet als homoseksueel te boek willen staan of denken dat de daders toch niet worden gestraft. Uit het onderzoek blijkt ook dat bij het verbeteren van de aangiftebereidheid het vertrouwen in de politie een belangrijke rol speelt.

Om de aangiftebereidheid te vergroten zijn verschillende drempelverlagende maatregelen getroffen. Voorts is geïnvesteerd in het herkennen van het discriminatoire aspect door politie en justitie.

Alle burgers behoren met respect en op professionele wijze door de politie te worden behandeld bij het doen van aangifte en een aangifte van discriminatie dient altijd te worden opgenomen. Discriminatie dient ook herkend te worden. De politie blijft hiervoor aandacht vragen, onder meer via het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (LECD) en de contactpersonen discriminatie binnen de korpsen. Doordat recent ook binnen het OM landelijke officieren van justitie voor discriminatiezaken zijn aangesteld, is ook organisatorisch geïnvesteerd op het herkennen van het discriminatoire aspect in strafzaken, zodat dit aspect onder meer kan meewegen bij het bepalen van de strafeis.

Omdat uit politiecijfers blijkt dat homofoob geweld vaak plaatsvindt op homo-ontmoetingsplaatsen is het LECD voornemens een instructie DVD te ontwikkelen voor de politie, die aansluit bij eerder ontwikkeld beleid¹. Het verbeteren van kennis bij politie draagt bij aan preventie en herkenning van homofoob geweld op deze specifieke locaties. Daarnaast vormt (herkenning van) discriminatie een onderdeel van het politieonderwijs: bij het vak «multicultureel vakmanschap» wordt aandacht besteed aan culturen en leefstijlen in de eigen organisatie en samenleving en aan de juiste toepassing van de Aanwijzing Discriminatie van het OM. Ook wordt eind dit jaar een opleidingstraject voor taakaccenthouders discriminatie en wijkagenten gestart in de drie noordelijke regio's. Het doel is om de aandacht, kennis en bewustwording ten aanzien van discriminatie te vergroten. De taakaccenthouders hebben als specifieke taak de kennis en bewustwording die op strategisch en tactisch niveau aanwezig is, te borgen bij de collega's op operationeel niveau.

Voorts is van belang het project «Hatecrimes». Dit project biedt een laagdrempelige mogelijkheid om via het internet een melding te doen van een homofoob discriminatie-incident («hatecrime») of een afspraak te maken om hiervan aangifte te komen doen. Sinds juni 2009 is het mogelijk van elke in Nederland gepleegde hatecrime online een melding (of afspraak voor aangifte) te maken. Indien het gaat om een hatecrime met homofobe achtergrond, zal contact worden opgenomen door een politiemedewerker die lid is van het regionaal politiehomonetwerk. De regionale homonetwerken van de politie fungeren vaak als intermediair tussen homoseksuele burgers en collega's, o.a. bij het doen van aangifte. Daarnaast leveren zij hun expertise bij recherche-onderzoeken en bij problemen in de openbare ruimte (bijvoorbeeld op homo-ontmoetingsplaatsen) en zijn zij een vraagbaak voor de politieorganisatie. De pilot loopt nog door tot eind 2011, waarna afhankelijk van de resultaten mogelijk landelijke uitrol volgt. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat de website relatief bekend is bij de homogemeenschap binnen de betrokken pilotkorpsen², maar het aantal binnengekomen meldingen zeer laag. Het LECD verbetert nog voor het eind van het jaar de actieve communicatie met potentiële melders en aangevers door de site te actualiseren en uit te breiden, onder meer door een toelichting te geven op de mogelijkheid aangifte te doen zonder opgave van privé-adres (domiciliekeuze) en toevoeging van links naar relevante (homo)belangenorganisaties. Ook wordt het online meldingsformulier geëvalueerd.

¹ Zoals opgenomen in de folder «Blauw op de roze ontmoetingsplaats».

² De politiekorpsen Amsterdam-Amstelland en Gelderland-Zuid.

Naast het project «Hatecrimes», dat is gericht op het bereiken van slachtoffers van homofob geweld via internet, bereidt de politie tevens een moderniseringstraject voor het gehele aangifteproces voor. Hierbij wordt aandacht besteed aan de bejegening van specifieke doelgroepen, waaronder homoseksuelen.

Omdat ook de verbindende rol van gemeenten belangrijk is, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie dit najaar een drietal regiobijeenkomsten georganiseerd om gemeenten te informeren over de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Hierbij is de handreiking lokale aanpak van discriminatie «ledereen=gelijk» geïntroduceerd, die handvatten biedt voor de vormgeving van het lokale antidiscriminatiebeleid en waarin aandacht is voor belangenorganisaties, zoals het COC.

Soort geweld, daders en preventie

Uit de slachtofferenquetes blijkt dat in 70% van de gevallen sprake was van verbaal geweld, in 20% van de gevallen van intimidatie, vandalisme of (dreiging) met mishandeling en in 10% van de gevallen van (zwaarder) fysiek geweld. Het meeste geweld vindt plaats in de openbare ruimte. Er bestaat een verschil in het soort geweld dat wordt toegepast tegen homoseksuele mannen en lesbische vrouwen. Voorts blijkt dat de dader relatief vaak een bekende is.

Homofob geweld lijkt met name een delict van jongeren tegen jongeren. De overgrote meerderheid van de mannelijke daders van homofob geweld is jonger dan 25 jaar. Bij fysieke homofobe geweldsdaden is een grote groep tussen de 14 en 18 jaar.

Homofob geweld staat niet op zichzelf; de daders maken zich ook schuldig aan vandalisme, diefstal, inbraak beroving of geweldpleging. Onwetendheid over homoseksualiteit en een verstoorde eigen relatie tot sekse- en genderopvattingen lijken een rol te spelen bij homofob geweld. Religieuze overwegingen lijken geen rol te spelen.

Preventie

Het merendeel van de preventieprojecten is gericht op het voorkomen van een onwenselijke situatie (primaire preventie). Secundaire preventie, gericht op risicogroepen van potentiële slachtoffers – zoals gerichte surveillance en maatregelen ter verhoging van de aangiftebereidheid – hangt sterk samen met het vergroten van kennis en het veranderen van de attitude bij de politie (zie hierboven onder «aangiftebereidheid»).

In het rapport gaat de onderzoekster in het kader van tertiaire preventie (als de situatie al uit de hand is gelopen) in op de alternatieve straf voor minderjarigen; de Halt-afdoening, de hulpverlening in justitieel kader als vorm van het voorkomen van recidive en het straatverbod. Hierbij constateert de onderzoekster dat geen (specifieke) aandacht wordt besteed aan homofob geweld/gedrag. Echter, bij hulpverlening in strafrechtelijk kader is het mogelijk de dader via de rechter te verplichten deel te nemen aan een agressiebehandeling. Een dergelijke vorm van hulpverlening wordt dan veelal als bijzondere voorwaarde opgelegd. Tijdens de behandeling staat het delict en het gedrag van de veroordeelde dus wel centraal. Naast het straatverbod in bestuursrechtelijk kader, kan de strafrechter de dader als bijzondere voorwaarde bijvoorbeeld een straatverbod opleggen.

Het onderzoek geeft aan dat over effectieve preventie van homofob geweld nog niet veel bekend is, maar momenteel wel evidence-based

interventies en criteria worden ontwikkeld om dat in de toekomst beter te kunnen meten.

Het Ministerie van Justitie brengt verschillende instrumenten op het terrein van sociale weerbaarheid en preventie van agressie en geweld in kaart, teneinde inzicht te geven in de werkzaamheid en geschiktheid van deze instrumenten. Hierbij worden ook instrumenten gericht op preventie van homofob gedrag worden betrokken.

Het Ministerie van Justitie stimuleert scholen instrumenten zoals leerlingbemiddeling en gedragscodeprojecten in te zetten. Dergelijke methodes maken onderwerpen zoals homoseksualiteit en discriminatie bespreekbaar en kunnen bijdragen aan het voorkomen van homonegatief gedrag. De inzet van deze instrumenten in het onderwijs sluit aan op de vaak jeugdige leeftijd van de dader.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen investeert hier ook in, onder andere in het kader van een veilig schoolklimaat en de aanpak van discriminatie binnen de schoolmuren.

Homovijandigheid in het onderwijs

Uit het onderzoek blijkt dat ook op scholen homovijandigheid voorkomt. Homoseksuele leerlingen en leraren geven aan dat ze te maken hebben met homofob geweld.

Het is van belang dat homoseksuelen zich veilig kunnen voelen op school. Een grotere acceptatie van seksuele diversiteit op school is niet los te zien van een veilig schoolklimaat. Scholen dienen er alles aan te doen om te zorgen voor een veilig schoolklimaat. Dit gebeurt in samenwerking met leerlingen, ouders, gemeenten, politie en andere lokale betrokken. OCW ondersteunt scholen daarbij. Scholen hebben daarmee een taak in het bespreekbaar maken van homoseksualiteit, zodat ook homoseksuele leerkrachten en leerlingen zich veilig voelen op school.

Om de scholen te ondersteunen bij het bespreekbaar maken van homoseksualiteit heeft het ministerie van OCW een breed pakket van maatregelen in gang gezet. Op deze manier wil het ministerie van OCW de sociale acceptatie van homoseksuele leerlingen en leraren vergroten. Deze maatregelen zijn in de brief aan uw Kamer van 27 april jl.¹ aangekondigd. In aanvulling op deze maatregelen is de volgende voortgang geboekt:

De Hetero-Homo Onderwijsalliantie (bestaande uit de Aob, CNV Onderwijs, CBOO (Landelijk Openbaar Onderwijs) en Empowerment Lifestyle Services (ELS)) heeft opdracht gegeven voor een onderzoek naar de aandacht voor homo-emanipatie in het onderwijs. Uit het onderzoek² blijkt dat scholen in koplopergemeenten (dat zijn de gemeenten die zich inzetten de homoacceptatie in hun gemeente te vergroten) er beter voor staan dan scholen in andere gemeenten. Deze scholen hebben een duidelijke, gedragen visie over de aanpak van negatief gedrag jegens homoseksuelen en handelen conform.

Het COC heeft van het ministerie van OCW middelen gekregen om aandacht te vragen voor homoacceptatie op scholen. Op een aantal scholen heeft het COC samen met homo- en heteroleerlingen de Gay-Straight Scholenalliantie (GSA) opgericht. Deze leerlingen willen homoseksualiteit zichtbaar en bespreekbaar maken op hun scholen. Op 9 oktober jl. hebben de GSA's op tientallen scholen een manifest aan hun schoolleiding aangeboden, waarin wordt gevraagd op te treden tegen homovijandigheid op hun school.

¹ TK 2008–2009, 27 017, nr. 50.

² Mooie woorden, Onderzoek onder schoolleiders en zorgcoördinatoren naar homobeleid in VO scholen. Peter Dankmeijer c.s. juni 2009.

Het ministerie van OCW is in gesprek met het COC om te bezien hoe de voorlichting op scholen op het thema seksuele diversiteit in samenhang met seksuele weerbaarheid en discriminatie kan worden versterkt.

In de brief¹ over sociale veiligheid in en om het onderwijs die staatssecretaris Van Bijsterveldt op 22 januari 2009 naar uw Kamer heeft gestuurd, is aangekondigd dat ook incidenten waarbij sprake is van discriminatietaar onder homodiscriminatie- in een incidentenregistratie zullen worden opgenomen. De registratie van incidenten helpt scholen onder andere meer inzicht in de eigen veiligheidssituatie te krijgen en adequaat te handelen bij incidenten. Het streven is de registratie van (gewelds)incidenten per augustus 2011 in te voeren.

De NJR (voorheen de Nationale Jeugd Raad) heeft van het ministerie van OCW middelen gekregen voor het ontwikkelen van activiteiten om de homo-emancipatie onder verschillende groepen jongeren te bevorderen. Onlangs is de NJR gestart met een scholentour, bestaande uit een theatervoorstelling en na afloop een nabespreking over seksuele diversiteit.

In deze brief hebben wij een breed pakket aan maatregelen genoemd die op de terreinen van politie, justitie en onderwijs in gang zijn of worden gezet, teneinde homofob geweld te bestrijden. Een separaat plan van aanpak, zoals voorgesteld in de eerdergenoemde motie van het Kamerlid de heer Van der Ham, is daarom niet meer opportuun.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ TK 2008–2009, 29 240, nr. 20.