

DISCRIMINATIECIJFERS IN 2021

EEN RAPPORT

OVER REGISTRATIES VAN DISCRIMINATIE-INCIDENTEN DOOR DE POLITIE, EN MELDINGEN BIJ ANTIDISCRIMINATIEVOORZIENINGEN EN ANDERE ORGANISATIES IN NEDERLAND

MEI 2022

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

POLITIE

Art.1
voorkomt en bestrijdt discriminatie

INHOUD

Samenvatting > 3
Inleiding > 6

Hoofdstuk 1
Omschrijving en interpretatie van de cijfers
1.1 Over welke cijfers hebben we het? > 7
1.2 Hoe kunnen we de cijfers interpreteren? > 9

Hoofdstuk 2
Maatschappelijke ontwikkelingen rond discriminatie in 2021
2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen > 10

Hoofdstuk 3
Discriminatie-incidenten in 2021
3.1 Aantal discriminatie-incidenten en meldingen > 15
3.2 Ontwikkelingen in het totaal aantal registraties > 15

Hoofdstuk 4
Discriminatiegronden
4.1 Discriminatiegronden bij ADV's en politie > 17
4.2 Discriminatiegronden bij overige instanties > 19
4.3 Opvallende ontwikkelingen in de registraties > 20
4.4 Meest geregistreerde discriminatiegronden > 22
4.5 Overige discriminatiegronden > 25

Hoofdstuk 5
De wijze van discriminatie
5.1 De wijze van discriminatie bij ADV's en politie > 29
5.2 De wijze van discriminatie bij de overige instanties > 29
5.3 Opvallende ontwikkelingen in de registraties > 30
5.4 De meest geregistreerde wijzen van discriminatie > 31

Hoofdstuk 6
Waar speelden de discriminatie-incidenten zich af?
6.1 Maatschappelijk terrein bij ADV's > 34
6.2 Maatschappelijk terrein bij overige instanties > 35
6.3 Opvallende ontwikkelingen in de registraties > 35
6.4 Meest geregistreerde terreinen > 36
6.5 Meldingen over overheidsinstanties > 39
6.6 Discriminatie op het internet en in de media > 40

Noten > 42

Bijlage 1
Regionale verschillen en overeenkomsten > 43
B1.1 Registraties en meldingen naar politie-eenheid > 44
B.1.2 Veranderingen in de registraties en meldingen > 44

Bijlage 2
Toelichting cijfers
B2.1 Vergelijkbaarheid van registraties > 47
B2.2 Politie > 47
B2.3 Antidiscriminatievoorzieningen > 49
B2.4 College voor de Rechten van de Mens > 49
B2.5 Meldpunt Internet Discriminatie > 50
B2.6 Nationale ombudsman > 50
B2.7 Kinderombudsman > 50
B2.8 Definities van discriminatie > 51

Bijlage 3
Tabellen
Totaal aantal discriminatieregistraties > 53
Discriminatiegrond > 54
Wijze van discriminatie > 55
Maatschappelijk terrein > 56
Verdeling naar politie-eenheid > 57

Dit rapport geeft inzicht in de discriminatie-incidenten en -meldingen die in Nederland in 2021 door een officiële instantie zijn geregistreerd. Meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten, verzoeken om een oordeel en vragen bij het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) en gegevens van het meldpunt internetdiscriminatie MiND (hierna: MiND), de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman worden naast elkaar gepresenteerd.

Instanties registreren in 2021 duidelijk meer meldingen en incidenten dan in 2020

Voor het derde jaar op rij stijgt het aantal meldingen en incidenten die de ADV's en de politie registreren. Ook het College en de Nationale ombudsman ontvangen meer meldingen en verzoeken dan eerder. Alleen bij MiND en de Kinderombudsman is sprake van een daling van het aantal meldingen.

De ADV's registreren in 2021 6.922 discriminatiemeldingen, een stijging van 26 procent ten opzichte van 2020. Bij de politie worden 6.580 discriminatie-incidenten geregistreerd, een stijging van 7 procent. Het College ontvangt 739 verzoeken om een oordeel, een stijging van 16 procent, en daarnaast 5.286 meldingen en vragen over gelijke behandeling (bijna twee keer zoveel als in 2020). Bij MiND komen 339 meldingen van internetdiscriminatie binnen, minder dan de helft van het voorgaande jaar. De Nationale ombudsman ontvangt 321 klachten over discriminatie door overheidsinstanties, een ruime verdubbeling van het aantal klachten. De Kinderombudsman registreert tien klachten die te maken hebben met discriminatie, drie minder dan het jaar ervoor.

Coronamaatregelen zijn aanleiding voor veel meldingen bij ADV's en andere instanties

De verschillende maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus leiden tot veel meldingen bij ADV's. Met name het coronatoegangsbewijs en de mondkapjesplicht in openbare ruimtes leiden tot situaties waarin mensen zich gediscrimineerd voelen. Veel van deze meldingen vallen onder niet-beschermde discriminatiegronden. Zo gaat 31 procent van alle ADV-meldingen over de zogenaamde 'niet-wettelijke' of 'overige' discriminatiegronden, duidelijk meer dan in eerdere jaren. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die zich niet hebben laten vaccineren vanwege een persoonlijke overtuiging die niet onder een wettelijk beschermde levensovertuiging valt en hierdoor geen toegang tot zwemles van kinderen krijgen. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld om mensen die om niet-medische redenen weigeren een mondkapje te dragen en hierdoor niet bij het ziekenhuis naar binnen mogen. Een kleiner deel van deze meldingen heeft te maken met discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte of met leeftijdsdiscriminatie.

Ook instanties als het College en de Nationale ombudsman ontvangen veel klachten en meldingen gerelateerd aan de coronamaatregelen. Bij het meldpunt discriminatie van de politie op politie.nl zijn in 2021 bijna 1400 meldingen gedaan die verband houden met de coronamaatregelen. Deze meldingen worden apart geregistreerd naast de jaarcijfers van aangiftes, meldingen en waarnemingen door de politie die in dit rapport worden gepresenteerd.

Politieregistraties nemen toe, algemeen beeld blijft constant

De politie registreert weliswaar meer incidenten in 2021 dan een jaar eerder, maar het soort incidenten is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Herkomst (42 procent) en seksuele gerichtheid (32 procent) zijn de discriminatiegronden waarop de meeste incidenten betrekking hebben. De verdeling over de discriminatiegronden is in grote lijnen vergelijkbaar met voorgaande jaren. Daarachter gaan wel verschillende ontwikkelingen schuil. Zo is onder meer een toename te zien bij de gronden antisemitisme en handicap. Ondanks deze toename is het aantal meldingen van antisemitisme lager dan twee jaar geleden. De registraties van discriminatie op grond van handicap stijgen mede door coronagerelateerde incidenten, waarbij een beperking een reden vormde om geen mondkapje te willen of kunnen dragen.

Politie registreert veel uitlatingen, ADV's registreren omstreden behandeling

Het soort discriminatie-incidenten dat de politie en ADV's registreren verschilt. Bij de politie heeft 62 procent van de registraties te maken met een uitlating (4.069 incidenten). Het gaat om scheldpartijen en beledigingen waarbij bijvoorbeeld de herkomst of seksuele gerichtheid van de betrokkenen aangehaald wordt. Vooral bij de gronden seksuele gerichtheid en antisemitisme zijn veel van de uitlatingen gericht tegen politiemensen. Bij 11 procent van de incidenten is sprake van geweld in combinatie met een uitlating (726 incidenten) en ook bedreigingen worden in 11 procent van de gevallen geuit (718 incidenten). Deze percentages zijn vergelijkbaar met het voorgaande jaar.

De ADV's registreren vooral meldingen van omstreden behandeling: 72 procent (4.959 meldingen) heeft hiermee te maken. Het gaat hierbij om ervaringen waarbij de melders op diverse manieren oneerlijk of anders worden behandeld dan anderen. Er wordt minder vijandige bejegening gemeld dan een jaar eerder: 2.082 meldingen of 30 procent van het totaal. In slechts 2 procent van de meldingen gaat het om geweldsincidenten.

Minder meldingen van discriminatie op grond van herkomst, geslacht en godsdienst bij ADV's

Terwijl het totaal aantal meldingen toeneemt, komen er bij ADV's juist minder meldingen binnen van discriminatie op grond van herkomst, geslacht en godsdienst. Het aantal meldingen op grond van herkomst loopt terug van 2.842 naar 2.352, bij de grond geslacht gaat het om een daling van 453 meldingen naar 395, en bij godsdienst daalt het aantal meldingen van 391 naar 253. Herkomst blijft wel de discriminatiegrond die het vaakst gemeld wordt, goed voor 34 procent van het totaal aantal meldingen. Onder de politieregistraties is bij deze drie gronden overigens sprake van een lichte toename van het aantal meldingen.

Discriminatie bij collectieve voorzieningen vaker gemeld door coronamaatregelen, minder meldingen van discriminatie op het internet

ADV's ontvangen in 2021 de meeste meldingen op het terrein van collectieve voorzieningen, bijvoorbeeld ziekenhuizen, gemeentelijke dienstverlening of de Belastingdienst: 28 procent van de meldingen heeft betrekking op dit terrein. Dit komt met name door meldingen die te maken hebben met de coronamaatregelen zoals mondkapjes of het coronatoegangsbewijs. De arbeidsmarkt, van oudsher het terrein waarop de meeste ADV-meldingen betrekking hebben, is goed voor 16 procent van de meldingen. Het aandeel meldingen op de terreinen horeca (van 3 naar 7 procent

van het totaal) en sport en recreatie (van 2 naar 5 procent) neemt toe, wat ook gerelateerd is aan meldingen over coronamaatregelen. Bij het College heeft 34 procent van de verzoeken om een oordeel betrekking op het terrein ‘arbeid’. Net als in voorgaande jaren is dit daarmee het grootste terrein.

Het aantal meldingen van internetdiscriminatie bij MiND neemt af. Nadat het aantal meldingen in de afgelopen jaren sterk is gestegen, is er nu sprake van een daling van 843 meldingen naar 339 meldingen. Als we alleen naar de ‘unieke meldingen’ kijken, wat betekent dat meervoudige meldingen over dezelfde uiting slechts één keer worden meegeteld, dan is er sprake van een daling van 397 meldingen in 2020 naar 297 in 2021. De helft van deze meldingen heeft betrekking op uitingen op ‘overige’ of ‘autonome’ websites (geen sociale media of fora), 39 procent gaat over sociale media. Een mogelijke verklaring voor de daling kan zijn dat er, anders dan in voorgaande jaren, weinig incidenten voorkomen die gepaard gingen met een grote publieke verontwaardiging.

In dit rapport worden de cijfers van politie en anti-discriminatievoorzieningen (ADV's) over discriminatie naast elkaar gepresenteerd. In de analyse zijn daarnaast gegevens opgenomen van andere organisaties die discriminatiemeldingen registreren: het meldpunt voor discriminatie op het internet (MiND), het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Gemeenten voldoen aan de rapportageverplichting die zij hebben in het kader van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) door de gemeentelijke ADV-data te leveren voor dit landelijke rapport. Met de jaarlijkse rapportage over meldingen en registraties van discriminatie, houden de betrokken organisaties zicht op de cijfers en delen zij welke soorten incidenten bij hen bekend zijn.

Wat is de doelstelling van dit rapport?

Dit rapport biedt een overzicht van de discriminatie-incidenten en -meldingen die in Nederland in 2021 zijn vastgelegd door een instantie die een wettelijke (of officiële) taak heeft om discriminatiemeldingen of -incidenten te behandelen en/of registreren. Het geeft daarmee inzicht in de gevallen en ervaringen van discriminatie die bekend zijn bij deze instanties. Het rapport heeft daarnaast tot doel een jaarlijks beeld te geven van discriminatie in Nederland.

Welke inzichten biedt dit rapport?

Het rapport *geeft inzicht in de omvang van de discriminatieregistraties*: hoeveel incidenten zijn bekend bij de officiële instanties? Indirect kan het rapport daarmee ook een indicatie geven van (ontwikkelingen in) de meldingsbereidheid en gevolgen van veranderende registratiepraktijken, bijvoorbeeld wanneer een campagne om meldingen te stimuleren samenvalt met een duidelijke stijging in het aantal meldingen. De discriminatiecijfers *geven geen inzicht in de totale omvang van discriminatie*. Lang niet alle ervaringen of incidenten worden immers gemeld bij de betreffende instanties. Een grotere zeggingskracht hebben de cijfers als het gaat over de aard van discriminatie in Nederland. Door te kijken naar de verdeling van de discriminatieregistraties over discriminatiegronden, maatschappelijke terreinen en wijzen van discriminatie en door casusbeschrijvingen te bestuderen, brengen we in beeld wat voor soort discriminatie-incidenten zich voordoen in Nederland.

Zo zien we welke typen incidenten regelmatig voorkomen, welke patronen in de verschillende subcategorieën en deelterreinen terugkomen, en soms ook welke impact discriminatie-incidenten hebben op de betrokkenen. Verschuivingen in de cijfers, landelijk of regionaal (zie bijlage 1), zijn een resultaat van veranderingen in registratie van incidenten, van maatschappelijke ontwikkelingen (in de regio), en/of van veranderingen in de meldingsbereidheid (landelijk of op lokaal of regionaal niveau).

LEESWIJZER

HOOFDSTUK 1 geeft een nadere toelichting op de herkomst van de cijfers en de wijze waarop we ze moeten interpreteren.
IN HOOFDSTUK 2 wordt een aantal belangrijke gebeurtenissen en maatschappelijke discussies in 2021 geschetst. Deze vormen de context waarin we de gepresenteerde cijfers moeten plaatsen.
IN HOOFDSTUK 3 worden de totale aantallen discriminatieregistraties bij politie, ADV's, MiND, het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman gepresenteerd.
IN HOOFDSTUK 4, 5 EN 6 worden achtereenvolgens de discriminatiegronden, wijze van discriminatie (verschijningsvorm) en de plek waar de discriminatie-incidenten en -ervaringen zich afspeelden besproken.

Mensen die discriminatie ervaren kunnen dat bij verschillende organisaties melden. Soms maken mensen gericht melding van discriminatie, soms is discriminatie één van de aspecten van een melding, aangifte of waarneming. De diverse organisaties registreren de meldingen en incidenten op hun eigen manier. De cijfers die we in dit rapport presenteren zijn dan ook verschillend van aard en in de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen. Daarom tellen we ze niet bij elkaar op, maar zien we ze als complementaire informatiebronnen. In dit hoofdstuk leggen we kort uit welke gegevens in dit rapport worden gepresenteerd. Voor de geïnteresseerde lezer is een uitgebreide toelichting opgenomen in bijlage 2.

1.1 Over welke cijfers hebben we het?

1.1.1 Discriminatie-incidenten geregistreerd door de politie

Politiemedewerkers registreren alle aangiften, meldingen en eigen waarnemingen in het bedrijfsprocessensysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH). De politie rapporteert jaarlijks over de discriminatie-incidenten die in de BVH zijn geregistreerd. De lijst met discriminatie-incidenten bevat meldingen, aangiften en eigen waarnemingen van mogelijke discriminatie, evenals meldingen, aangiften en eigen waarnemingen van incidenten met een mogelijk discriminatie-aspect. Dat er een discriminatie-aspect is, wil niet altijd zeggen dat de betrokkene het ook als discriminatie heeft ervaren, herkend of benoemd. Uitgangspunt voor de registratie van discriminatie-incidenten is het incident: als er meerdere meldingen, aangiften of eigen waarnemingen zijn over hetzelfde incident, dan wordt dit maar één keer opgenomen in de cijfers. Het gaat bij de geïdentificeerde incidenten altijd om mogelijke discriminatie en/of een mogelijk discriminatie-aspect. Een geregistreerd discriminatie-incident betreft niet per definitie een strafbaar feit.

Meldingen discriminatie via politie.nl

Op politie.nl kunnen burgers digitaal en laagdrempelig melding maken van discriminatie met behulp van het Meldformulier Discriminatie. Deze meldingen maken geen onderdeel uit van de registratiecijfers die in dit rapport worden gepresenteerd. In paragraaf 3.2.2 en 4.3.1 gaan we apart in op de meldingen die bij de politie via deze route zijn binnengekomen.
Indien uit de omschrijving van het incident op het meldformulier blijkt dat discriminatie inderdaad mogelijk een rol speelt, dan adviseert de politie de melder om aangifte te doen. Als een melder besluit om aangifte te doen, komt dit terug in de BHV en daarmee ook in de cijfers in dit rapport. In andere gevallen verwijst de politie melders bijvoorbeeld door naar een ADV, het Juridisch Loket en/of andere instanties.

1.1.2 Meldingen en klachten bij antidiscriminatie-voorzieningen (ADV's)

Mensen die discriminatie ervaren of waarnemen kunnen hiervan melding maken bij een ADV. Van een klacht wordt gesproken wanneer de indiener wil dat er een klachtenprocedure volgt. Bij een melding wil de melder de ADV alleen op de hoogte brengen en de melding laten registreren. ADV's registreren alle klachten en meldingen (hierna: meldingen) en staan de melder desgewenst op verschillende manieren bij. Anders dan bij de politiecijfers, tellen bij de ADV-cijfers alle meldingen mee, ook als er meer meldingen waren over dezelfde gebeurtenis. Incidenten

van discriminatie die ADV's zelf hebben gesignaleerd en vastgelegd, maar waar geen melding van is gedaan – de zogenaamde 'eigen waarnemingen' – zijn niet meegeteld in de cijfers. ADV's registreren ook discriminatiemeldingen op gronden die niet wettelijk beschermd zijn, zoals uiterlijk en sociale positie.

1.1.3 Meldingen bij het meldpunt voor internet-discriminatie (MiND)

Het meldpunt voor internetdiscriminatie MiND registreert meldingen over online uitingen (bijvoorbeeld websites, sociale media en blogs) die de melder als discriminerend ervaart. MiND beoordeelt vervolgens of deze uitingen strafbaar kunnen zijn. Indien dat het geval is, verzoekt MiND de beheerders of eigenaars van de bewuste website of het platform om de uiting te verwijderen. In dit rapport zijn alleen de meldcijfers opgenomen en wordt niet ingegaan op de aantallen die volgens MiND mogelijk strafbaar zijn.

1.1.4 Registratiecijfers van het College voor de Rechten van de Mens

Mensen die vermoeden dat zij gediscrimineerd zijn, kunnen contact opnemen met het College. Het College beantwoordt en registreert alle vragen en meldingen over discriminatie. Afhankelijk van de situatie wordt een melder doorverwezen naar de klachtenprocedure bij het College waarin wordt getoetst of een situatie of gedraging die iemand is overkomen, in strijd is met de bepalingen van de gelijkebehandelingswetgeving. De persoon met de discriminatieklacht dient daarvoor een verzoek om een oordeel in bij het College. In dit rapport wordt ingegaan op de instroom van verzoeken om een oordeel bij het College, evenals de vragen en meldingen (voortaan: vragen) die het College ontving. In het jaarverslag en de Monitor Discriminatiezaken van het College is ook informatie over de afhandeling van de verzoeken door het College te vinden.

1.1.5 Klachten bij de Nationale ombudsman

Mensen met klachten over overheidsinstanties kunnen bij de Nationale ombudsman terecht. Deze behandelt klachten over gedragingen van zowel rijksoverheid als aangesloten decentrale overheden. Een deel van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt gaat over discriminatie door de overheid. De Nationale ombudsman registreert een klacht in de categorie discriminatie wanneer een burger aangeeft dat daar sprake van was. In dit rapport zijn de klachtcijfers op het terrein van discriminatie opgenomen.

1.1.5 Klachten bij de Nationale ombudsman

Mensen met klachten over overheidsinstanties kunnen bij de Nationale ombudsman terecht. Deze behandelt klachten over gedragingen van zowel rijksoverheid als aangesloten decentrale overheden. Een deel van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt gaat over discriminatie door de overheid. De Nationale ombudsman registreert een klacht in de categorie discriminatie wanneer een burger aangeeft dat daar sprake van was. In dit rapport zijn de klachtcijfers op het terrein van discriminatie opgenomen.

1.1.6 Klachten bij de Kinderombudsman

Iedereen – kinderen, ouders, professionals en hulpverleners – kan een klacht voorleggen aan de Kinderombudsman of om hulp en advies vragen bij situaties waarvan ze vermoeden dat kinderrechten niet worden nageleefd. Onder de klachten die de Kinderombudsman ontvangt zijn ook klachten over discriminatie. Als een ouder, professional of kind zelf

aangeeft dat er sprake is van discriminatie, dan registreert de Kinderombudsman dat als zodanig. In dit rapport worden de klachten over discriminatie gepresenteerd. Het komt voor dat een klacht wel geregistreerd is als een klacht over pesten, maar niet als een klacht over discriminatie. In de analyse is daarom ook bij klachten over pesten door een onderzoeker van de Kinderombudsman beoordeeld of hierbij sprake was van een discriminatie-ervaring. Dit wil zeggen: of er sprake was van pesten op basis van één van de gronden zoals ze beschermd zijn in Artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag.

1.2 Hoe kunnen we de cijfers interpreteren?

1.2.1 Bestaat er overlap tussen cijfers van de verschillende instanties?

Het is mogelijk dat gebeurtenissen bij twee organisaties worden gemeld, waardoor er een overlap tussen registraties kan zitten. Dat heeft er mede mee te maken dat de verschillende organisaties in specifieke gevallen naar elkaar doorverwijzen. Het gaat om de volgende situaties:

- Als er sprake is van bedreiging of geweld, adviseren ADV's melders om aangifte te doen bij de politie. Omgekeerd verwijst de politie mensen met een discriminatie-ervaring naar een ADV, voor ondersteuning die de ADV deze mensen kan bieden.
- Als het internetdiscriminatie betreft verwijzen ADV's melders door naar MiND om de uiting te laten beoordelen en een verwijderingsverzoek in te dienen. De politie verwijst eveneens door naar MiND, tenzij de melder nadrukkelijk laat weten aangifte te willen doen.
- Burgers met klachten over discriminatie door de overheid worden door ADV's doorverwezen naar de Nationale ombudsman. Andersom verwijst de Nationale ombudsman mensen soms naar een ADV, bijvoorbeeld om ze bij te staan in een klachtbehandeling bij de overheid.
- ADV's adviseren burgers in sommige gevallen om hun zaak voor te leggen aan het College voor de Rechten van de Mens. Andersom verwijst het College mensen door naar ADV's of waar relevant naar andere organisaties zoals de Nationale ombudsman of de politie.

Het is niet bekend hoe vaak melders daadwerkelijk de stap naar een andere instantie zetten.

1.2.2 Wat is de betekenis van registratiecijfers?

Uit onderzoek weten we dat er sprake is van onderrapportage van discriminatie. Ook als mensen discriminatie als zodanig herkennen, stappen zij nog niet vanzelfsprekend naar een instantie die het voorval registreert.

Gemiddeld doet slechts een op de vijf mensen die discriminatie ervaren ergens melding, blijkt uit het meest recente kwantitatieve onderzoek naar discriminatie-ervaringen van het Sociaal en Cultureel Planbureau.[1] Hierbij kan het ook gaan om een melding bij een manager, vertrouwenspersoon, docent of ander soort gezagsdrager in de betreffende context. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat als we uitsluitend kijken naar ervaringen die gemeld worden bij politie, ADV's, het College of MiND, dan gaat het om slechts 3 procent van de ervaringen. Er zijn bovendien verschillen in de meldingsbereidheid tussen de diverse vormen en terreinen waar discriminatie plaatsvindt.

Dat betekent dat bij de interpretatie van de registratiecijfers voorzichtigheid geboden is. De cijfers in onderhavig rapport laten verschillende ontwikkelingen zien, zowel in het

totaal aantal discriminatie-incidenten als in de gronden, maatschappelijke terreinen en verschijningsvormen waarop ze betrekking hebben. Deze ontwikkelingen kunnen duiden op:

- daadwerkelijke veranderingen in de manifestatie van discriminatie in Nederland.
- veranderingen in de mate waarin mensen discriminatie herkennen, benoemen en melden.[2]
- veranderingen in de manier waarop incidenten en meldingen worden geregistreerd.

Waar mogelijk worden in dit rapport verklaringen voor ontwikkelingen in de cijfers gegeven.

Meldingen en geregistreerde incidenten laten maar een deel van het fenomeen discriminatie zien. Los van de officiële meldingen en registraties is discriminatie regelmatig het onderwerp van publieke en politieke discussies. Soms leiden deze discussies of ontwikkelingen tot extra meldingen bij de verschillende instanties. In andere gevallen hebben de ontwikkelingen geen invloed op het meldgedrag van mensen. In dit hoofdstuk voorzien we de geregistreerde incidenten en meldingen van context door enkele belangrijke onderwerpen uit te lichten die in 2021 in het maatschappelijke debat over discriminatie en gelijke behandeling aan de orde kwamen. Waar relevant verwijzen we naar de mogelijke invloed van deze ontwikkelingen op de meldingen en registratiecijfers.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

2.1.1 Institutioneel racisme blijft op de publieke agenda

Net als in 2020 wordt ook in 2021 veel gesproken over institutionele vormen van racisme. Daarmee worden systemen, structuren en gewoonten bedoeld die racisme in de hand werken of tot ongelijke resultaten leiden, bijvoorbeeld binnen overheidsorganisaties. In april concludeert het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) in een verkennende literatuurstudie dat er duidelijk bewijs is dat institutioneel racisme in Nederland bestaat op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt. Op andere terreinen (politie, onderwijs) is er volgens KIS nog onvoldoende bewijs voor of tegen het bestaan van institutioneel racisme. Ook ontwikkelingen in de toeslagenaffaire zorgen ervoor dat institutionele discriminatie onderwerp van gesprek blijft (zie 2.1.4).

De Nationale ombudsman publiceert in maart een rapport over (klachten over) etnisch profileren in contacten met de overheid waarin hij overheidsdiensten adviseert om onderzoekend, luisterend en lerend om te gaan met klachten over etnisch profileren en een duidelijk beoordelingskader te hanteren. Het College voor de Rechten van de Mens publiceert onder andere een toetsingskader voor de inzet van risicoprofielen door overheidsorganisaties en een visienota waarin het College pleit voor meer toezicht op institutioneel racisme bij overheidsorganisaties.
Vanaf oktober 2021 is de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) gestart met zijn werkzaamheden. De NCDR valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en heeft tot taak om zowel aanjager als waakhond te zijn voor het tegengaan van discriminatie en racisme. De functie van de NCDR is in het leven geroepen om de bestrijding van discriminatie en racisme in het algemeen en van institutioneel racisme in het bijzonder, meer slagkracht te geven. Rabin S. Baldewsingh, voormalig wethouder in Den Haag, zal de functie van NCDR in de komende drie jaar vervullen. In april 2021 is de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB) aangetreden. De NCAB valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid en treedt op als onafhankelijk adviseur voor de aanpak van antisemitisme.

2.1.2. Discriminatie is onderwerp tijdens verkiezingscampagne en regeringsformatie

Op 17 maart 2021 vinden de verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats. In diverse verkiezingsprogramma's staan standpunten die zijn gericht op de bestrijding van discriminatie, bijvoorbeeld het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie of het dichten van de loonkloof

tussen mannen en vrouwen. Na de verkiezingen sturen meer dan honderd maatschappelijke organisaties een brief aan de formateurs waarin zij vragen om de aanpak van institutioneel racisme en discriminatie een centrale plaats in het regeerakkoord te geven. In het uiteindelijke regeerakkoord dat in december wordt gepresenteerd, staan veel voornemens die betrekking hebben op de bestrijding van discriminatie. Zo moeten organisaties die zich schuldig maken aan discriminatie boetes krijgen en uitgesloten worden van overheidssubsidies en overheidsopdrachten. Ook wil de regering zich inzetten tegen etnisch profileren en institutioneel racisme.

2.1.3. Aanpak van discriminatie op de woningmarkt krijgt vorm

Uit verschillende onderzoeken blijkt ook in 2021 dat ongelijke behandeling op de woningmarkt, met name op grond van afkomst, structureel plaatsvindt. Dit lijkt vooral buiten de vier grote steden het geval te zijn, concluderen onderzoekers op basis van verschillende correspondentietests en mystery calls. Het kabinet zet in op bewustwording en voorlichting bij makelaars en verhuurders, bestuursrechtelijke handhaving door gemeenten en opties voor regulering van verhuurders en verhuurbemiddelaars. Het Wetsvoorstel goed verhuurderschap geeft gemeenten de mogelijkheid om landelijk uniforme algemene regels in te stellen ter bevordering van goed verhuurderschap en om een gebiedsgerichte verhuurdervergunning te introduceren.

2.1.4. Toeslagenaffaire gaat ook over discriminatie

In de reactie op het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag geeft het kabinet in januari duidelijk het belang van discriminatie aan in de toeslagenaffaire. Volgens het kabinet is het vertrouwen in de overheid diep beschadigd bij ouders die te maken hebben gehad met discriminatoire bejegening door de Belastingdienst en heeft de Afdeling Toeslagen van de Belastingdienst stappen gezet om herhaling te voorkomen. Daar hoort het verwijderen van alle gegevens over dubbele nationaliteit in de systemen bij. Op 7 december legt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) de Belastingdienst een boete van 2,75 miljoen euro op, omdat de Belastingdienst jarenlang de (dubbele) nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag op onrechtmatige, discriminerende en daarmee onbehoorlijke wijze heeft verwerkt. ADV's ontvangen enkele tientallen meldingen over discriminatie door de Belastingdienst (zie paragraaf 6.4.1).

2.1.5 Aziatische Nederlanders vragen aandacht voor anti-Aziatisch racisme

Op verschillende momenten in 2021 gaan honderden mensen de straat op om te demonstreren tegen racisme tegen Nederlanders met een Aziatische achtergrond. Onder de noemer #StopAsianHate vragen de demonstranten aandacht voor de frequente beledigingen, discriminerende 'grappen' en geweld waar Aziatische Nederlanders mee te maken hebben. Deze vorm van discriminatie is volgens de demonstranten onderbelicht, en in de context van corona bovendien nog eens toegenomen. Het Kennisplatform Inclusief Samenleven publiceert in februari 2021 de uitkomsten van een verkennend onderzoek waarin de verschillende vormen en ervaringen van anti-Aziatisch racisme worden beschreven. In 2020 waren er al een aantal demonstraties en ontvingen ADV's veel meldingen. Ook in 2021 wordt er bij ADV's melding gemaakt van anti-Aziatisch racisme, maar minder massaal dan in 2020 (zie 4.3.3). Ook werd gemeld bij de politie via het Meldformulier Discriminatie op politie.nl.

2.1.6. Antisemitisme beïnvloedt discussie over coronamaatregelen

Bij demonstraties tegen coronamaatregelen zijn vanaf 2020 geregeld mensen met davidssterren te zien. De Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding noemt dit in mei 2021 een vorm van Holocaustrelativering en wil dat dit een halt wordt toegeroepen. Nadat in september wederom Jodensterren worden gedragen bij een demonstratie in Amsterdam, geeft de Amsterdamse burgemeester Halsema aan dat dit smakeloos, maar niet strafbaar is. Joodse organisaties uiten hun afschuw over het bagatelliserende gebruik van dit symbool van de Jodenvervolging. Ook een rechtszaak tegen Tweede Kamerlid Thierry Baudet draait om vergelijking van de coronamaatregelen met de Holocaust. Op 15 december bepaalt de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam dat Baudet berichten op sociale media waarin hij die vergelijking trekt dient te verwijderen. Volgens de rechter zijn de uitingen van Baudet onnodig grievend jegens slachtoffers en nabestaanden van de Holocaust en zijn deze uitingen daarmee ook niet beschermd door de vrijheid van meningsuiting.[3]

2.1.7. Koninklijke Marechaussee stopt met etnische risico-indicator na rechtszaak

Op 22 september oordeelt de Rechtbank Den Haag dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) etniciteit mag gebruiken bij vreemdelingentoezicht op luchthavens en op wegen en vaarwegen in de grensgebieden, in een zaak die is aangespannen door Amnesty International en andere eisers. Zij vinden dat de KMar bij controles ongeoorloofd gebruikmaakt van etniciteit en daarmee discrimineert. De rechtbank oordeelt dat de manier waarop de KMar tot selectiebeslissingen komt niet discriminerend is, mede omdat etniciteit niet de enige factor is bij selectiebeslissingen en omdat etniciteit volgens de KMar een objectieve aanwijzing kan zijn voor iemands nationaliteit. Op de uitspraak is veel kritiek, zowel vanuit juridisch perspectief als vanuit het perspectief van Nederlanders met een migratieachtergrond die het gevoel hebben dat hun Nederlanderschap in twijfel wordt getrokken. Ondanks de uitspraak maakt de KMar begin november bekend te gaan stoppen met etnisch profileren aan de grens, waarbij het maatschappelijk draagvlak voor de werkwijze een belangrijke overweging is. Etniciteit is daarmee niet langer een indicator in de profielen voor selectiebeslissingen.

2.1.8. Het coronatoegangsbewijs wordt als discriminerend ervaren

Vanaf 25 september 2021 is het coronatoegangsbewijs vereist om toegang te krijgen tot bepaalde activiteiten, evenementen en uitgaansgelegenheden. Hiervoor moet iemand zich volledig hebben laten vaccineren, een negatief testbewijs of een herstelbewijs hebben. De invoering van deze maatregel leidt tot veel discussie over de maatschappelijke gevolgen ervan. Zo maken mensen zich zorgen over een mogelijke tweedeling tussen gevaccineerden en ongevaccineerden in de samenleving. De maatregel wordt ook aan de rechter voorgelegd: volgens een uitspraak van de voorzieningenrechter van 6 oktober 2021 is het hanteren van het coronatoegangsbewijs niet in strijd met het discriminatieverbod. Verder doet Tweede Kamerlid Van Haga aangifte tegen demissionair minister De Jonge omdat het coronatoegangsbewijs een discriminerende maatregel zou zijn. Het OM seponeert de aangifte. Het College voor de Rechten van de Mens en de antidiscriminatievoorzieningen ontvangen sinds de invoering van deze maatregel veel meldingen van mensen die zich

door dit coronatoegangsbewijs gediscrimineerd voelen. Deze meldingen worden in paragraaf 4.4.2 verder besproken.

2.1.9 Gemeentelijk onderzoek naar islamitische gemeenschap zorgt voor onrust onder Nederlandse moslims

In oktober 2021 bericht ***NRC*** dat er voor verschillende gemeenten onderzoek gedaan is bij moskeeën om de islamitische gemeenschap in kaart te brengen. Volgens NRC ging het om undercover onderzoek door het onderzoeksbureau NTA (Nuance door Training en Advies) en zijn de onderzoeken betaald door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Deze berichtgeving zorgt voor veel onrust in de islamitische gemeenschap. De Rotterdamse islamitische koepelorganisatie SPIOR spreekt in een persbericht van 'staatsislamofobie' en 'spionageactiviteiten', de Haagse koepelorganisatie SIORH eist excuses van de gemeenten en roept de Nationale Ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens op om onderzoek te doen. Voor zover bekend leidt de commotie niet tot klachten of meldingen bij ADV's of andere instanties.

Het onderzoeksbureau spreekt de bewering tegen dat er undercover onderzoek gedaan zou zijn. In een reactie aan de Tweede Kamer bevestigt de minister van Justitie en Veiligheid dat de zogenaamde 'krachtenveldanalyses' gefinancierd zijn vanuit gelden die het Rijk beschikbaar stelt aan gemeenten voor de lokale aanpak van radicalisering, onder beoordeling van de NCTV. De minister kan geen uitspraken doen over eventuele onrechtmatige onderzoeksmethoden die door het onderzoeksbureau zijn gebruikt.

2.1.10 Nederland maakt excuses voor Transgenderwet

Op 27 november 2021 maakt Nederland tijdens een ceremonie in de Ridderzaal in Den Haag publiekelijk excuses voor het feit dat transgender en intersekse mensen die hun geslachtsregistratie wilden wijzigen tot 2014 verplichte operaties moesten ondergaan, waaronder een onomkeerbare sterilisatie. Nederland is het eerste land ter wereld dat publieke excuses maakt voor een dergelijke wet. De operaties die vele honderden transgender en intersekse mensen moesten ondergaan waren medisch niet noodzakelijk maar wel wettelijk verplicht. Binnen een financiële tegemoetkomingsregeling kunnen mensen die hierdoor getroffen zijn 5000 euro ontvangen.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Transgenderwet wordt de procedure om het geslacht in de geboorteakte te wijzigen, vereenvoudigd. De noodzaak van een deskundigen-verklaring vervalt, net als de leeftijdsgrens voor wijziging van geslachtsregistratie.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het totaal aantal door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten en de meldingen bij de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), het College voor de Rechten van de Mens, het meldpunt voor internetdiscriminatie MiND, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. De cijfers worden vergeleken met die van 2020.

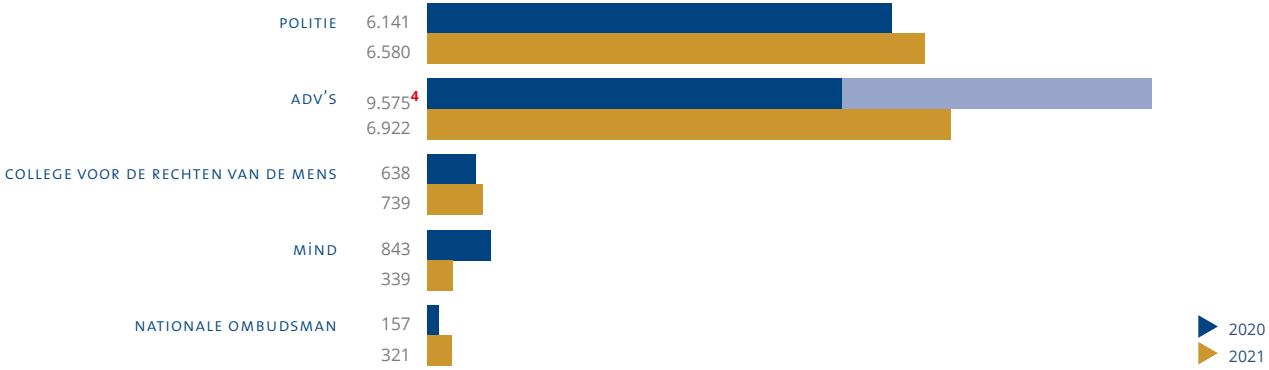
3.1 Aantal discriminatie-incidenten en meldingen

Figuur 1 geeft het totaal aantal geregistreerde discriminatie-incidenten en meldingen per registrerende instantie weer. De politie registreert in 2021 in totaal 6580 discriminatie-incidenten. Bij de ADV's komen 6922 meldingen binnen. Het College ontvangt 739 verzoeken om een oordeel over een discriminatie-ervaring en daarnaast 5.286 vragen over discriminatie. Bij MiND wordt 339 keer melding gedaan van discriminatie op het internet. De Nationale ombudsman ontvangt 321 klachten die met discriminatie te maken hebben. De Kinderombudsman (niet in het figuur te zien) krijgt tien klachten over discriminatie.
In de volgende paragraaf gaan we in op de meest opvallende ontwikkelingen in de cijfers.

3.2 Ontwikkelingen in het totaal aantal registraties

3.2.1 Gestage stijging politie-registraties zet door

De politie registreert in 2021 in totaal 6.580 discriminatie-incidenten, een toename van 7 procent ten opzichte van 2020. Het is het derde jaar op rij dat het aantal door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten toeneemt.



Figuur 1 Overzicht discriminatieregistraties 2020-2021

3.2.2 Forse toename ADV-meldingen door corona-maatregelen

Bij de ADV's komen 6.922 discriminatiemeldingen binnen. Dat zijn er 2.653 minder dan in 2020. In dat jaar gingen 4.098 meldingen over het carnavalslied *Voorkomen is beter dan chinezen*. Als we die meldingen uit 2020 niet meenemen in het totaal, dan is er sprake van een stijging van 1.445 meldingen (26 procent). Het is het derde jaar op rij dat het aantal meldingen bij ADV's toeneemt (waarbij we de vele meldingen over het 'coronalied' in 2020 buiten beschouwing laten). Het is het grootste aantal meldingen bij ADV's sinds de eerste versie van deze rapportage in 2015 verscheen.

Die stijging is deels te verklaren door het grote aantal meldingen die verband houden met de invoering van de verschillende coronamaatregelen. In 2020 is er in deze rapportage voor gekozen om zogenaamde bulkmeldingen over één incident (het 'coronalied') in de overige grafieken en overzichten niet mee te rekenen. Omdat het bij de coronagerelateerde meldingen in 2021 echter om verschillende soorten meldingen over diverse zaken en

contexten gaat, worden deze meldingen ook in het vervolg van dit rapport steeds meegenomen.

Omdat de politieregistratie op incidenten en niet op meldingen gebaseerd is, is er geen duidelijk effect van de coronamaatregelen op de cijfers te zien. Betreffende incidenten zijn dan immers teruggebracht naar één registratie. Via het Meldformulier Discriminatie op politie.nl ontving de politie bijna 1.400 meldingen met betrekking tot de coronamaatregelen die veelal te maken hadden met vaccinatie in combinatie met het coronatoegangsbewijs of het wel of niet dragen van een mondkapje. Doorgaans waren dit klachten tegen de overheid of tegen instanties die de maatregelen hebben doorgevoerd of uitgevoerd, zoals zwembaden of horeca. Deze meldingen zijn niet opgenomen in de jaarcijfers die in dit rapport worden beschreven.

3.2.3 Corona-effect deels ook te zien bij andere instellingen

Het College ontvangt 739 verzoeken om een oordeel, 16 procent meer dan in 2020. Dit is het hoogste aantal verzoeken sinds de oprichting van het College. Een deel van deze toename kan worden verklaard door verzoeken die samenhangen met coronamaatregelen. Daarnaast ontvangt het College 5.286 vragen over gelijke behandeling. Dit is bijna een verdubbeling van het aantal in 2020, die grotendeels toe te schrijven is aan vragen over gelijke behandeling in de context van de coronamaatregelen. Vragen over eventuele andere grondrechtenkwesties, zoals privacy of vrijheid van meningsuiting, zijn niet meegerekend.

De Nationale ombudsman ontvangt 321 klachten over discriminatie door overheidsinstanties. Dat is een ruime verdubbeling ten opzichte van een jaar eerder. De toename in het aantal klachten kan ermee te maken hebben dat de ombudsman bij burgers en bij ADV's meer op het netvlies is gekomen als instantie waar discriminatie gemeld kan worden. Ook is er in de media en politiek in 2021 veel aandacht voor discriminatie door overheidsorganisaties. Daarnaast is het aantal coronagerelateerde meldingen sterk toegenomen, wat echter niet de hele stijging kan verklaren.

De Kinderombudsman ontvangt 10 meldingen over discriminatie of uitsluiting, 3 minder dan in het voorgaande jaar. Daarnaast ontvangt de Kinderombudsman 33 klachten over de uitvoering van coronamaatregelen die te maken hadden met uitsluiting, vooral over het niet kunnen deelnemen aan maatschappelijke activiteiten als gevolg van de keuze om zich niet te laten vaccineren. Omdat deze meldingen niet gaan over een in het Kinderrechtenverdrag (IVRK) beschermde discriminatiegrond zijn deze niet meegenomen in de analyse van de meldingen over discriminatie en uitsluiting, behalve daar waar het feitelijk ook geregistreerd is als discriminatie (één melding).

Het meldpunt voor internetdiscriminatie MiND ontvangt 339 meldingen van discriminatie op het internet in 2021. Dat is minder dan de helft van het totaal aantal meldingen in het voorgaande jaar, en het laagste aantal ooit. Een mogelijke verklaring voor de daling kan zijn dat er, anders dan in voorgaande jaren, weinig incidenten voorkwamen die gepaard gingen met een grote publieke verontwaardiging. Als we alleen naar de 'unieke meldingen' kijken, wat betekent dat meervoudige meldingen over dezelfde uiting slechts één keer worden meegeteld, dan is er sprake van een minder sterke daling: in 2021 zijn er 297 unieke meldingen, precies 100 unieke meldingen minder dan in 2020.

Discriminatie is het ongelijk behandelen van mensen op basis van kenmerken die er in die situatie niet toe (mogen) doen. Bijvoorbeeld een afwijzing bij een sollicitatie vanwege je leeftijd, een weigering aan de deur van een kroeg vanwege je huidskleur of een lager salaris vanwege je geslacht. Die kenmerken waarop mensen gediscrimineerd worden noemen we discriminatiegronden. Dit hoofdstuk gaat in op de verdeling van meldingen en registraties over de verschillende discriminatiegronden en de verschuivingen daarin.

Discriminatie-incidenten kunnen betrekking hebben op meer dan één discriminatiegrond. Het gaat dan om meervoudige discriminatie. Daarbij kunnen we nog onderscheid maken tussen situaties waarin een persoon op twee of meer losstaande kenmerken wordt gediscrimineerd en situaties waarin een persoon juist door de combinatie van twee of meer kenmerken wordt gediscrimineerd. In het laatste geval wordt gesproken over *intersectionele* discriminatie.[5] ADV's kunnen in het registratiesysteem meerdere discriminatiegronden registreren. Het is echter onduidelijk of alle ADV's consequent gebruikmaken van deze registratiemogelijkheid. Bij de politie is het niet mogelijk om meerdere gronden te registreren. In onderstaande bespreking gaan we daarom, in lijn met de registraties, voornamelijk uit van één discriminatiegrond per incident.

4.1 Discriminatiegronden bij ADV's en politie

Figuren 2 en 3 laten zien hoe de door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten en de meldingen bij de ADV's zijn verdeeld over de meest geregistreerde discriminatiegronden. Voor een volledig overzicht en absolute aantallen verwijzen we naar de tabellen in bijlage 3.

Naast de meest geregistreerde discriminatiegronden is informatie opgenomen over registraties en meldingen van antisemitisme. Antisemitische incidenten vallen juridisch gezien onder discriminatie op grond van 'ras' (de juridische term voor herkomst) of discriminatie op grond van godsdienst. Mede omdat dit onderscheid in de praktijk vaak lastig te maken is, kiezen we ervoor om antisemitisme apart weer te geven.[6]

Daarnaast is inzichtelijk gemaakt in hoeveel van de gevallen van godsdienstdiscriminatie er sprake was van discriminatie vanwege het islamitische geloof. Bij de ADV-cijfers is dit gedaan op basis van de registratie van subgronden. Door de politie is door een aparte analyse inzichtelijk gemaakt hoeveel geregistreerde incidenten van godsdienstdiscriminatie te maken hadden met moslimdiscriminatie. Deze cijfers worden in paragraaf 4.6.5 onder godsdienstdiscriminatie verder besproken. Deze cijfers geven een gedeeltelijk beeld van registraties van moslimdiscriminatie in Nederland.[7]
De opdrachtgevers van deze rapportage – het ministerie van BZK en de Nationale Politie – werken de komende tijd samen met de ADV's en de andere registratie-instanties aan een verdere verbetering van deze multi-agencyrapportage over het onderwerp moslimdiscriminatie.

ACHTERGROND

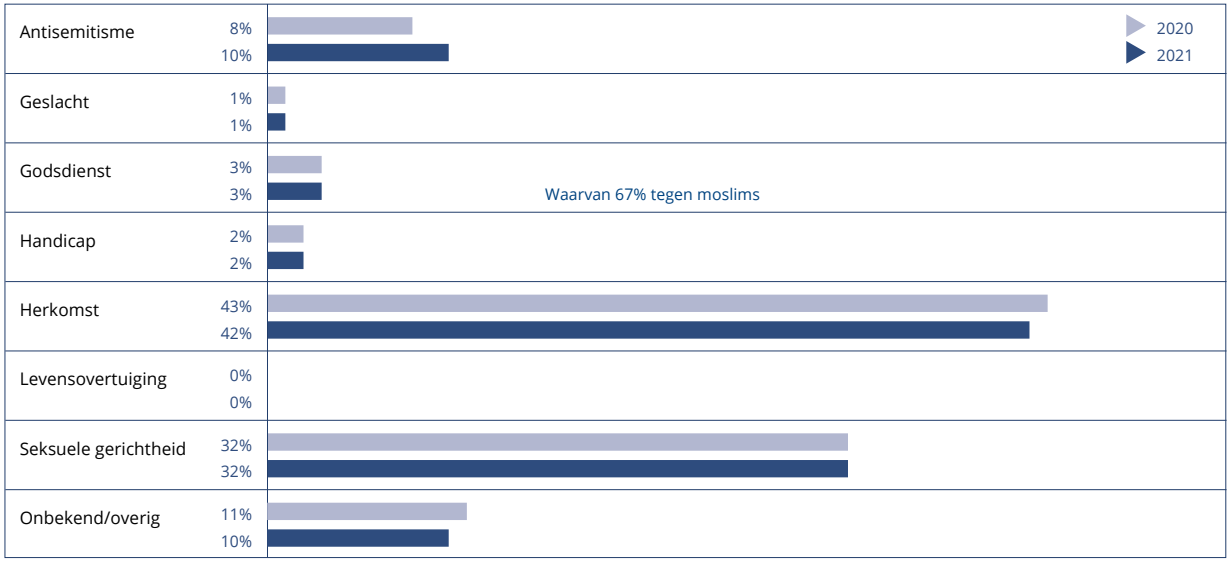
DISCRIMINATIEGRONDEN

Politie, ADV's en andere organisaties hanteren verschillende selecties van discriminatiegronden waarop de registratie is gebaseerd. De politie-registraties waarover we in dit rapport schrijven, gaan over discriminatie op een van de zes gronden die in het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld: ras (in dit rapport 'herkomst' genoemd), geslacht, godsdienst, levensovertuiging, seksuele gerichtheid en handicap. Ook registraties van bekladdingen en bekrassingen met hakenkruisen zijn opgenomen, ook als de discriminatiegrond daarvan niet kon worden vastgesteld.
ADV's richten zich op de gronden die worden genoemd in de gelijkebehandelingswetgeving die voortvloeit uit de Algemene wet gelijke behandeling en aanverwante wetgeving (zoals de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid). De gronden zijn leeftijd, seksuele gerichtheid, godsdienst, levensovertuiging, ras, geslacht, nationaliteit, handicap of chronische ziekte, politieke overtuiging, burgerlijke staat, soort contract (vast of tijdelijk), arbeidsduur (fulltime of parttime). Ook meldingen over ongelijke behandeling en discriminatie op niet-wettelijke gronden worden door ADV's geregistreerd, zoals discriminatie op grond van sociale positie of uiterlijk. Andere organisaties die discriminatie-ervaringen registreren en die in dit rapport worden aangehaald, werken in een ander (wettelijk) kader. De geregistreerde gronden komen daardoor niet helemaal overeen.

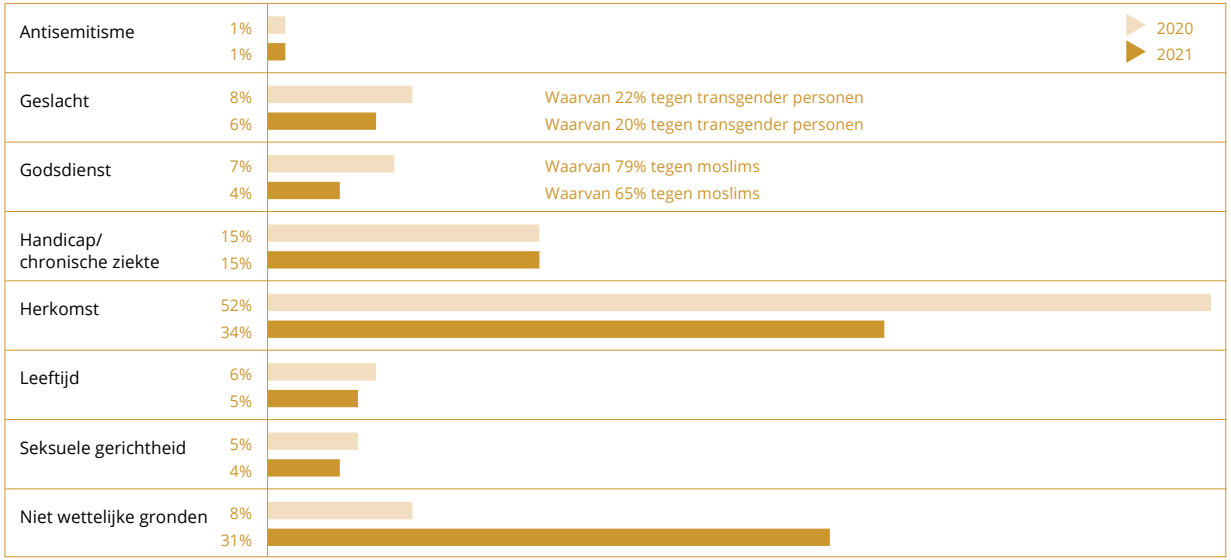
Tot slot is er bij de ADV-cijfers inzichtelijk gemaakt hoeveel van de meldingen van discriminatie op grond van geslacht gericht waren tegen transgender personen.

De verdeling over de verschillende discriminatiegronden van de politie-registraties laat weinig verschuivingen zien. 42 procent van de incidenten heeft te maken met de grond herkomst. Dit is de grootste categorie. Op de tweede plaats volgt de discriminatiegrond seksuele gerichtheid, goed voor 32 procent van de registraties. In 10 procent van de incidenten gaat het om antisemitisme. Eveneens 10 procent van de registraties heeft te maken met een 'onbekende' of 'overige' discriminatiegrond, bijvoorbeeld een bekladding waarvan niet precies vastgesteld kan worden wat de context van de uiting is. 3 procent van de registraties heeft betrekking op discriminatie op grond van godsdienst, 2 procent op de grond handicap en 1 procent op de grond geslacht.

Bij de ADV-meldingen is juist sprake van zeer grote verschuivingen tussen de discriminatiegronden die hieronder in paragraaf 4.3 verder worden toegelicht. 34 procent van de ADV-meldingen heeft betrekking op discriminatie op grond van herkomst. Dit is de grootste categorie, gevolgd door meldingen gerelateerd aan 'overige' of 'niet-wettelijke' discriminatiegrond. 31 procent van de meldingen valt onder deze noemer, waarbij je kunt denken aan discriminatie op grond van uiterlijk, wel of niet gevaccineerd zijn, of sociale status. 15 procent van de meldingen gaat over discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte, 6 procent over discriminatie op grond van geslacht, 5 procent over leeftijdsdiscriminatie, 4 procent over godsdienstdiscriminatie en eveneens 4 procent over seksuele gerichtheid. 1 procent van de meldingen heeft te maken met antisemitisme.



Figuur 2 Discriminatie-incidenten politie naar discriminatiegrond in 2020-2021



Figuur 3 ADV-meldingen naar discriminatiegrond in 2020-2021[8][9]

4.2 Discriminatiegronden bij overige instanties

Het College voor de Rechten van de Mens behandelt verzoeken die te maken hebben met werk en het aanbieden van goederen en diensten zoals onderwijs, wonen, uitgaan, zorg, financiële dienstverlening, vervoer of sociale bescherming. Ook moet een verzoek betrekking hebben op een van de discriminatiegronden uit de gelijkebehandelingswetgeving. De drie gronden waarover in 2021 het vaakst een verzoek om een oordeel is ingediend, zijn – net als in 2020 – handicap of chronische ziekte (164; 22 procent van het totaal), herkomst[10] (161; 22 procent van het totaal) en geslacht (82; 11 procent van het totaal). Het College signaleert dat er meer verzoeken worden ingediend op grond van 'levensovertuiging': dit aantal is gestegen van 4 in 2020 naar 71 in 2021. Deze verzoeken gaan vaak om zaken die verband hielden met de coronamaatregelen. Het College ontvangt 34 verzoeken om een oordeel over discriminatie op grond van godsdienst, waarbij tenminste 15 verzoekers de islamitische geloofsovertuiging hadden.

Naast de verzoeken om oordelen ontvangt het College dagelijks vragen over gelijke behandeling. Het totaal aantal vragen verdubbelt in 2021 bijna naar 5.286. Er is vooral een grote stijging van het aantal vragen dat niet over een van de wettelijke discriminatiegronden gaat. Verder zien we ook bij de vragen dezelfde discriminatiegronden als bij de verzoeken om een oordeel het vaakst terugkomen: handicap of chronische ziekte is goed voor 34 procent van de vragen, herkomst voor 25 procent en geslacht voor 20 procent. MiND hanteert een andere indeling in discriminatiegronden dan de politie, ADV's en het College, waarbij ook 'persoonlijke discriminatie' (dat zijn uitingen waarbij geen sprake is van groepsbelediging) en arbeidsmarktdiscriminatie als grond worden aangemerkt. Met 35 procent van het totaal is herkomst in 2021 de discriminatiegrond waar de meeste meldingen betrekking op hebben. De categorie 'Anders' is goed voor 29 procent van het totaal, een grote toename. Ruim een derde van deze meldingen heeft betrekking op ongelijke behandeling in de context van coronamaatregelen. 12 procent van de meldingen betreft persoonlijke discriminatie. Behalve in de categorie 'Anders' zijn de aantallen meldingen op alle discriminatiemeldingen in absolute zin gedaald of gelijk gebleven.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman gebruiken een indeling naar discriminatiegronden die vergelijkbaar is met die van de ADV's. Bij de Nationale ombudsman vormt herkomst de meest geregistreerde grond (34 procent van alle klachten over discriminatie door overheidsinstanties), gevolgd door de categorie 'overig' (19 procent) en leeftijd (9 procent). Bij de categorie 'overig' kan gedacht worden aan discriminatie op grond van huwelijkse staat, niet dragen van een mondkapje, QR-code of digibeet zijn. Bij 14 procent van de klachten is de discriminatiegrond onduidelijk. De verdeling over de verschillende discriminatiegronden is in grote lijnen gelijk gebleven. Wel valt op dat discriminatie op grond van nationaliteit minder vaak is gemeld, en discriminatie op overige gronden, waaronder coronagerelateerde klachten, juist vaker dan in het voorgaande jaar. Met uitzondering van nationaliteit en taal is het absolute aantal klachten in alle categorieën gestegen.

De helft van de discriminatiemeldingen bij de Kinderombudsman betreffen discriminatie op grond van herkomst. Verder hebben de meldingen betrekking

op godsdienst/levensovertuiging, geslacht en seksuele gerichtheid.

In 2020 waren enkele opvallende ontwikkelingen in de cijfers van politie en ADV's zichtbaar, als het gaat om registraties met de grond herkomst. Deze bespreken we hierna.

4.3 Opvallende ontwikkelingen in de registraties

4.3.1 Coronamaatregelen leiden tot veel meer meldingen op discriminatiegronden die niet wettelijk beschermd zijn

Ruim een derde van de ADV-meldingen gaat over discriminatie op grond van herkomst. Dit is daarmee net als in voorgaande jaren de grootste categorie. Verhoudingsgewijs is het aandeel meldingen op deze grond sterk afgenomen. Dat komt ten eerste doordat discriminatie op grond van herkomst in 2020 door de Black Lives Matter-demonstraties en door veel meldingen van Aziatische Nederlanders uitzonderlijk vaak werd gemeld (zie paragraaf 4.3.3), en ten tweede omdat het aantal en aandeel meldingen van discriminatie op overige of niet-wettelijke gronden in 2021 enorm is toegenomen. Dit is te verklaren door het grote aantal meldingen van discriminatie in de context van coronamaatregelen. Deze meldingen kunnen in veel gevallen niet aan een van de wettelijke discriminatiegronden gekoppeld worden, waardoor zij in deze categorie zijn geregistreerd. Bij de Nationale ombudsman is het aantal coronagerelateerde discriminatiemeldingen gestegen van 18 naar 71 (22 procent van het totaal). De helft van deze 71 meldingen wordt geregistreerd onder discriminatiegrond 'overig'.

De politie-registratie is gebaseerd op meldingen, aangiften en eigen waarnemingen door de politie. In tegenstelling tot ADV's registreert de politie eenzelfde incident slechts één keer, ook als er meerdere meldingen worden gemaakt. Hierdoor hebben meldingen gerelateerd aan dezelfde coronamaatregelen geen zichtbare weerslag op het aantal geregistreerde incidenten. Via het Meldformulier Discriminatie op politie.nl ontvangt de politie wel een groot aantal meldingen over de coronamaatregelen (zie 3.2.2).

4.3.2 Constante verdeling in politie-registraties, wel stijging antisemitisme en handicap

Ondanks de toename in het totaal aantal registraties bij de politie zien we weinig verschuivingen in de verdeling tussen de diverse discriminatiegronden. In vijf van de acht categorieën is het percentage precies gelijk gebleven en in de overige drie categorieën gaat het om verschuivingen van één of twee procentpunten. In vergelijking tot vorig jaar - toen er wel wat verschuivingen zichtbaar waren - zijn de percentages voor 2021 dus nagenoeg gelijk gebleven. Zo kunnen we constateren dat zowel de discriminatiegrond herkomst als de discriminatiegrond seksuele gerichtheid op een relatief hoog niveau blijven. Het percentage registraties van antisemitisme wordt weer iets groter, maar blijft nog steeds onder het niveau van twee jaar geleden.

In absolute zin registreert de politie in alle categorieën behalve 'onbekend/overig' meer incidenten in 2021 dan in 2020. De stijging in het totaal aantal registraties is echter niet gelijk verdeeld over de verschillende discriminatiegronden. Zo stijgt het aantal incidenten van antisemitisme met 21 procent naar 627; 10 procent van het totaal. Het aantal registraties van discriminatie op grond van handicap neemt toe met 59

procent naar 153 incidenten. Het relatieve aandeel van deze discriminatiegrond blijft met 2 procent gering. Het aantal incidenten op grond van geslacht neemt ook toe, maar het aantal blijft klein (53 incidenten).

4.3.3 ADV-meldingen van rassendiscriminatie lopen weer terug na BLM-effect in 2020

Ruim een derde van de ADV-meldingen heeft betrekking op de discriminatiegrond herkomst. Zoals elk jaar was dit ook in 2021 de grootste categorie. Een jaar eerder ging het nog om ruim de helft van de meldingen, het aandeel is daarmee sterk geslonken. Deze daling heeft voor een deel te maken met de grote stijging in de categorie 'overig' waardoor het totaal aantal meldingen sterk is toegenomen. In verhouding tot dit grotere totaal aantal is het aandeel meldingen op grond van herkomst daarmee kleiner geworden. Er is echter ook sprake van een daling in absolute aantallen: er komen 2.352 meldingen op deze grond binnen bij ADV's, 490 minder dan een jaar eerder. De grote stijging die we in het jaar 2020 hebben waargenomen, is daarmee voor een deel weer teruggelopen, al blijft het aantal nog wel hoger dan in 2019. In 2020 waren er, mede door de context van Black Lives Matter en door een piek in het aantal meldingen van Nederlanders met een Oost-Aziatische achtergrond, uitzonderlijk veel meldingen van discriminatie op grond van herkomst.
Bij de politie loopt het relatieve aandeel van registraties op grond van herkomst met een procentpunt terug, maar is er wel sprake van een stijging in absolute aantallen: in 2021 registreert de politie 2.789 discriminatie-incidenten op grond van herkomst, 132 meer dan in 2020. Bij het College neemt het absolute aantal verzoeken om een oordeel op deze grond licht toe (van 144 naar 161), maar is er verhoudingsgewijs sprake van een afname (van 23 naar 22 procent).

DISCRIMINATIEGROND- EN WIJZE	BEDREIGING	BEKLADDING	BESPUGEN	GEWELD	GEWELD ICM UITLATING	PESTERIJ	UITLATING	VERNIELING	WEIGERING	ONBEKEND/OVERIG
Antisemitisme	63	22	2	1	40	4	463	26	0	6
Geslacht	6	2	0	1	7	3	28	0	3	3
Godsdienst	13	9	2	2	14	3	108	22	8	2
Handicap	16	0	1	0	12	4	78	2	33	7
Herkomst	292	29	22	13	351	55	1.884	52	24	67
Levensovertuiging	0	0	0	0	0	0	4	0	0	2
Seksuele gerichtheid	31	11	22	9	298	23	1.375	48	2	5
Onbekend/overig	7	277	0	1	4	2	129	193	9	33

Tabel 1 Discriminatie-incidenten politie naar grond en wijze in 2021

4.3.4 Minder godsdienst- en seksediscriminatie bij ADV's gemeld

De grote toename in de categorie 'overig/niet-wettelijk' betekent dat bijna alle andere discriminatiegronden verhoudingsgewijs minder vaak in de registraties bij ADV's terugkomen. Vooral het aantal meldingen van godsdienstdiscriminatie slinkt, van 7 naar 4 procent, en meldingen van discriminatie op grond van geslacht maken nog 6 procent van het geheel uit, waar dit eerder nog goed was voor 8 procent. Deze twee discriminatiegronden worden ook in absolute zin minder vaak gemeld dan in 2020, net als de discriminatiegronden herkomst en antisemitisme. Het aantal meldingen van discriminatie op de gronden handicap, leeftijd, en seksuele gerichtheid neemt in absolute zin toe, terwijl hun aandeel licht afneemt of gelijk blijft.

4.4 Meest geregistreerde discriminatiegronden

Hieronder gaan we dieper in op een aantal van de discriminatiegronden die het vaakst in de registraties van ADV's en politie terugkomen. Dat doen we aan de hand van de casusbeschrijvingen binnen de registratiesystemen. Tabel 1 laat de verdeling van politieregistraties naar discriminatiegrond en -wijze zien, tabel 2 maakt deze verdeling in de ADV-meldingen inzichtelijk. Hierdoor wordt zichtbaar welke discriminatiewijzen het vaakst in combinatie met welke discriminatiegrond gemeld worden.

4.4.1 Herkomst: incidenten verspreid over alle terreinen en wijzen van discriminatie

De discriminatiegrond herkomst is niet alleen de grootste categorie meldingen, maar mogelijk ook de meest diverse. De ADV-meldingen zijn verspreid over alle geregistreerde maatschappelijke domeinen, van arbeidsmarkt tot sport of huisvesting (zie hoofdstuk 6), en ze gaan om zowel vijandige bejegening als omstreden behandeling, en in minder gevallen om bedreiging en geweld. De politieregistraties op deze grond gaan grotendeels over uitlatingen, en daarnaast zitten er verhoudingsgewijs veel bedreigingen en geweldsincidenten bij.

Deze brede scope en diversiteit aan meldingen maakt het moeilijk om er een specifiek thema of ontwikkeling uit te lichten. Voorbeelden van vaker terugkomende soorten meldingen bij ADV's zijn pesterijen op het werk met een racistische ondertoon, burenruzies waarbij racistische beledigingen worden geuit, jongeren die op school oneerlijk worden beoordeeld en een verband met hun herkomst vermoeden, of contact met politie dat als discriminerend wordt ervaren.

DISCRIMINATIEGROND- EN WIJZE	BEDREIGING	GEWELD	OMSTREDEN BEHANDELING	VIJANDIGE BEJEGENING	ONBEKEND/OVERIG
Antisemitisme	7	5	10	57	2
Geslacht	20	13	250	124	4
Waarvan tegen transgender personen	*8*	*7*	*23*	*50*	*0*
Godsdienst	26	3	118	120	1
Waarvan tegen moslims	*24*	*3*	*59*	*102*	*0*
Handicap/chronische ziekte	13	1	846	121	5
Herkomst	186	74	1.068	1.233	20
Leeftijd	1	1	319	19	2
Nationaliteit	1	0	113	11	0
Niet-wettelijke gronden	10	8	1.851	124	11
Seksuele gerichtheid	51	26	45	201	2

Tabel 2 ADV-meldingen naar discriminatiegrond en -wijze in 2021[11]

▶

Zoon van melder was buiten aan het spelen met vriendjes. Jongeren kwamen eraan en die scholden hem uit voor 'aap' en 'ga terug naar je eigen land'. ADV-melding

Op basis van de casusbeschrijvingen lijkt het erop dat uitlatingen die de politie registreert in de meeste gevallen betrekking hebben op conflicten tussen buren, gerelateerd aan bijvoorbeeld (geluids)overlast, waarbij racistische taal wordt gebezigd. Soms is dit incidenteel en soms gaat het over een langslepend conflict. Daarnaast zijn er veel voorbeelden van racistische uitingen op sociale media, discriminerende uitlatingen op straat of in winkels tussen onbekenden en discriminerende bejegening van politiemensen. Verder valt

op dat er in een aantal gevallen alcohol in het spel is, of dat er sprake is van ggz-problematiek bij de vermeende daders.

Meer dan de helft van de meldingen bij ADV's van discriminatie op grond van herkomst gaat over vijandige bejegening. Dit is verhoudingsgewijs meer dan bij andere gronden het geval is. Een groot deel van deze meldingen gaat over beledigingen die in verschillende contexten worden geuit: op straat, op internet, op school of op het werk. Sommige meldingen gaan niet over persoonlijke ervaringen van discriminatie maar om uitspraken van politici of andere personen in de publieke ruimte. Daar zitten ook diverse meldingen bij van melders die de maatschappelijke aandacht voor racisme op hun beurt als discriminerend naar witte Nederlanders toe ervaren.

Als incidenten van vijandige bejegening escaleren, kunnen zij uitmonden in bedreigingen of geweld. Hier zijn bij de ADV's relatief weinig meldingen van, maar de impact van de incidenten is uiteraard groot. Naast seksuele gerichtheid is herkomst de categorie waarin verhoudingsgewijs de meeste geweldsincidenten zijn gemeld. Deze incidenten vonden plaats in de woonomgeving of op straat en in een enkel geval op school of op het werk. Bij de door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten op grond van herkomst is iets vaker dan gemiddeld sprake van geweld (in combinatie met uitlating). Het gaat vaak over escalerende conflicten die uitmonden in een vechtpartij, op straat, in een winkel of in de buurt, waarbij racistische scheldwoorden worden gebruikt. Vaker dan bij de categorie 'uitlatingen' lijkt het te gaan over conflicten tussen onbekenden.

▶

Aangever loopt met zus en vriendin over straat richting huis, als er vanaf een balkon door een onbekende man 'Ni hao, Ni hao' naar hen wordt geroepen. Als de zus de man hierop aanspreekt, komt hij boos naar beneden en mishandelt aangever. Aangever en zijn zus zijn van Aziatische afkomst. Registratie politie

De politie registreert geen subgronden. We weten dus niet hoeveel van de registraties op grond van herkomst betrekking hadden op welke specifieke (vermeende) herkomst. In de casusbeschrijvingen komen voorbeelden voor van anti-zwart racisme, anti-Aziatisch racisme, anti-Marokkaans en anti-Turks racisme, anti-Pools of anti-Oost-Europees racisme, discriminatie van vluchtelingen en discriminatie van woonwagenbewoners.

De ADV's kunnen subgronden registreren, maar dit wordt niet overal gedaan en biedt weinig inzicht in de specifieke achtergronden van de geregistreerde incidenten: in ongeveer de helft van de meldingen gaat het om discriminatie van Nederlanders met een migratieachtergrond waarvan de specifieke achtergrond meestal niet verder gespecificeerd is. Andere subgronden die vaak worden geregistreerd zijn 'donker/zwart', 'Aziatisch' en 'Nederlander zonder migratieachtergrond'.

MiND ontvangt 95 unieke meldingen van internetdiscriminatie op grond van herkomst. Bijna de helft (49 procent) daarvan heeft betrekking op discriminatie op grond van een donkere huiskleur. 28 procent van de meldingen gaat over migranten in het algemeen, 12 procent heeft betrekking op mensen met

▶

Melder zegt dat hij nu al vijf jaar lang gepest en uitgedaagd wordt door zijn buren. Melder zegt dat het puur racistisch is; buren hebben een hekel aan melder omdat hij van buitenlandse komaf is. Ze zouden duidelijk maken dat melder daar weg moet en naar zijn eigen land terug moet. Registratie politie

een lichte huidskleur of Nederlandse herkomst, 7 procent op discriminatie van Aziaten of Aziatische Nederlanders, 2 procent op Roma en Sinti en 1 procent op Marokkanen of Marokkaanse Nederlanders. De overige instanties registreren geen subgronden bij de grond herkomst.

4.4.2 'Overige/niet-wettelijke' gronden: incidenten houden verband met vaccinatie en mondkapjes

De categorie meldingen over niet in de wet vastgelegde discriminatiegronden ('overig/niet-wettelijk') is in 2021 vooral gevuld met meldingen die te maken hadden met coronamaatregelen. De meldingen vallen uiteen in principiële klachten over de maatregelen in hun algemeenheid en specifieke klachten over incidenten waarin de maatregelen zijn toegepast. Veel meldingen hebben betrekking op vaccinatie en het daaraan gekoppelde coronatoegangsbewijs. De contexten waarop de meldingen betrekking hebben, beslaan veel verschillende gebieden van het leven. Het gaat in bijna alle gevallen om voorbeelden van omstreden behandeling.
Ook de plicht om een mondkapje te dragen in publieke binnenruimtes was aanleiding voor veel discriminatie-meldingen. ADV's werden bijvoorbeeld benaderd door melders die zich gediscrimineerd voelden omdat zij zonder mondkapje bij een winkel, zwembad of onderwijsinstelling niet meer naar binnen mochten. In deze categorie van 'niet-wettelijke gronden' ging het om mensen die zich niet op een medische uitzondering konden baseren, maar die uit eigen overwegingen weigerden een mondkapje te dragen. Meldingen van mensen met een uitzondering vanwege medische redenen die toch ergens geweigerd werden, zijn geregistreerd onder de discriminatiegrond handicap/chronische ziekte.

Andere meldingen op basis van niet-wettelijke discriminatiegronden die niet gerelateerd zijn aan coronamaatregelen, gaan bijvoorbeeld over uiterlijke kenmerken zoals lichaamslengte, aantrekkelijkheid of tatoeages, over discriminatie op grond van opleidingsniveau, onderscheid tussen huurders en huiseigenaren, hondenbezitters en niet-hondenbezitters of verschillende regels voor vrachtwagens en personenauto's.

Bij de politieregistraties waarbij de discriminatiegrond 'overig/onbekend' is geregistreerd, gaat het in het overgrote deel om registraties van hakenkruisen zonder duidelijke context waaruit de achtergrond van de bekladding af te leiden is. Daarnaast zit ook hier een klein aantal registraties bij met betrekking tot uitingen over mensen die wel of niet gevaccineerd zijn.

4.4.3 Seksuele gerichtheid: meer bedreiging en geweld dan bij andere discriminatiegronden

Een derde van de door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten houdt verband met de discriminatiegrond seksuele gerichtheid. Bij de ADV's heeft slechts 4 procent van de meldingen betrekking op deze discriminatiegrond. De politie-registraties spelen zich vaker dan gemiddeld af in het agressievere spectrum van de verschillende discriminatiewijzen: er worden iets meer bedreigingen, geweldsincidenten en uitlatingen geregistreerd die te maken hebben met seksuele gerichtheid, en iets minder bekladdingen, pesterijen of vernielingen. Dit is een bekend beeld dat ook in voorgaande jaren in deze rapportage is omschreven.

▶ **Melder geeft aan dat in verzorgingstehuis gevaccineerden meer bezoek mogen ontvangen dan mensen die niet zijn gevaccineerd.**
ADV-melding

▶ **Moeder draagt geen mondkapje en mag daarom zoontje met leszwemmen niet helpen aankleden.**
ADV-melding

De uitlatingen in deze categorie zijn over het algemeen vergelijkbaar met wat hierboven bij de discriminatiegrond herkomst is omschreven: het gaat bijvoorbeeld om burenruzies waarbij mensen worden beledigd met verwijzing naar hun (vermeende) (homo)seksuele gerichtheid, en minder vaak over conflicten tussen onbekenden op straat. Daarnaast zijn er veel registraties van politiemensen die worden uitgemaakt voor 'homo', waarbij het vaak lijkt te gaan over een ongericht gebruik van het woord 'homo' als scheldwoord.

Bij de bedreigingen en geweldsincidenten die te maken hebben met de discriminatiegrond seksuele gerichtheid, is het vaak niet duidelijk of de vermeende seksuele gerichtheid van de betrokkenen aanleiding is voor het conflict. Er zijn veel voorbeelden van vechtpartijen of bedreigingen waarbij betrokkenen voor 'homo' worden uitgemaakt en mishandeld. Deze vinden bijvoorbeeld plaats tussen groepen jongeren op straat, op school of in de horeca. Het komt ook voor dat over en weer met homofobe scheldwoorden wordt gescholden, soms in combinatie met racistische termen.

In andere gevallen is wel heel duidelijk dat de seksuele gerichtheid van één van de betrokkenen de aanleiding is voor de agressie. Dit zijn enerzijds incidenten die onderdeel vormen van een langer lopend conflict of pesterij, meestal in de buurt. Anderzijds zijn er ook incidenten waarbij ogenschijnlijk homoseksuele koppels op straat worden lastiggevallen door onbekenden.

4.5 Overige discriminatiegronden

Voor de volledigheid beschrijven we hieronder ook de overige discriminatiegronden die door politie en ADV's zijn geregistreerd.

4.5.1 Handicap: stijging door incidenten omtrent mondkapjes

Het absolute aantal ADV-meldingen en door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten op grond van handicap is in 2021 gestegen: bij de ADV's gaat het om een stijging van 26 procent, bij de politie neemt het aantal toe met 59 procent. Het relatieve aandeel van deze discriminatiegrond blijft in beide gevallen gelijk: 15 procent van de ADV-meldingen en 2 procent van de politie-registraties heeft betrekking op de grond handicap.

De ADV-meldingen op deze grond spelen zich voor een groot deel af in de commerciële dienstverlening (32 procent) en op het terrein van collectieve voorzieningen (32 procent). De meeste ADV-meldingen (92 procent) gaan om omstreden behandeling, veel meer dan gemiddeld. Ook de politie registreert bij deze discriminatiegrond aanzienlijk meer weigeringen dan gemiddeld (22 procent). Zowel bij de ADV-meldingen als bij de politie-registraties gaan veel van de weigeringen om mensen die om medische redenen geen mondkapje konden dragen en desondanks bijvoorbeeld bij een winkel of een medische instelling niet naar binnen mochten. Bij de door de politie geregistreerde uitlatingen gaat het vaak om scheldpartijen waarbij het woord 'mongool' als scheldwoord werd gebruikt. Het is meestal niet duidelijk of de betreffende persoon een beperking had.

Bij het College is handicap of chronische ziekte de grond waarop de meeste verzoeken om een oordeel binnenkomen (164 verzoeken, 22 procent van het totaal) en waarover de meeste vragen worden gesteld (575 vragen, 34 procent van het totaal). 25 discriminatieklachten bij de Nationale ombudsman, of 8 procent van het totaal, hebben betrekking op de discriminatiegrond handicap.

▶ **Homostel heeft een briefje in de brievenbus gevonden met verwensingen over hun geaardheid. Zij maken een ronde door de buurt om de afzender te achterhalen, daarop ontstaat met een specifiek gezin ruzie.** Registratie politie

▶ **Aangever is met een groep vrienden in het park, als er een kennis aansluit die tegen aangever zegt: 'Vuile homo, ik ga jou klappen geven.' Hierna wordt de aangever door een andere persoon mishandeld. Aangever weet niet wat de reden van de bedreiging en mishandeling is.** Registratie politie

4.5.2 Antisemitisme: meer incidenten dan in 2020, maar nog steeds minder dan in 2019

De politie registreert in 2021 627 incidenten (10 procent van het totaal) van antisemitisme. Dat zijn er 110 meer dan in 2020, een stijging van 21 procent. Het absolute aantal registraties is nog steeds lager dan twee jaar geleden toen er 768 incidenten van antisemitisme geregistreerd werden. In bijna driekwart van de gevallen, vaker dan gemiddeld, gaat het om uitlatingen. Geweldsincidenten in combinatie met een uitlating worden in deze categorie minder vaak dan gemiddeld geregistreerd (6 procent in vergelijking met 11 procent van het totaal), maar het aantal van deze incidenten neemt toe van 26 naar 40.

Bij veel incidenten gaat het om politiemensen die worden uitgemaakt voor '(kanker) Jood', waarbij het vaak lijkt te gaan over een ongericht gebruik van het woord 'Jood' als scheldwoord. Ook zijn er veel voorbeelden van burenruzies of agressie op straat waarbij antisemitische scheldwoorden worden gebruikt, soms gericht tegen Joden. Tot slot registreerde de politie diverse antisemitische uitlatingen op sociale media of in reactie op berichten van traditionele media.

De ADV's ontvingen, net als in 2020, weinig meldingen over antisemitisme: 75 meldingen, 1 procent van het totaal, had betrekking op deze discriminatiegrond. Bij MiND kwamen 18 meldingen van antisemitisme op internet binnen, wat goed was voor 5 procent van het totaal aantal klachten. Het aantal klachten op deze discriminatiegrond is bij MiND in de afgelopen vier jaar zowel absoluut als verhoudingsgewijs sterk teruggelopen.

4.5.3 Geslacht: veel arbeidsmarktdiscriminatie omtrent zwangerschap

Hierboven is al benoemd dat ADV's minder meldingen van discriminatie op grond van geslacht ontvangen dan een jaar eerder. Het aantal daalt met 13 procent naar 395 (6 procent van het totaal). De politie registreert 53 voorvallen van seksediscriminatie.

De bij ADV's gemelde discriminatie-ervaringen spelen zich veel vaker dan gemiddeld op de arbeidsmarkt af en minder vaak op het terrein van collectieve voorzieningen. Veel van de meldingen van arbeidsmarktdiscriminatie hebben te maken met zwangerschap of (pril) moederschap: bijvoorbeeld het beëindigen of intrekken van een arbeidscontract bij zwangerschap, of ontbrekende mogelijkheden tot kolven tijdens werktijd. Daarnaast worden diverse vacatures gemeld waarin specifiek om een man of een vrouw wordt gevraagd. 78 van deze 395 ADV-meldingen op grond van geslacht hebben betrekking op discriminatie van transgender personen. Bij de politie hebben de meeste van de 53 geregistreerde voorvallen betrekking op discriminatie van transgender personen. Meldingen van discriminatie van transgender personen bij ADV's gaan in de meeste gevallen om vijandige bejegening. In veel gevallen gaat het om incidenten waarbij zij worden aangesproken met hun geboortegeslacht, vaak ondanks een nadrukkelijk verzoek om een andere aanspreekvorm. Bij de politie-registraties van discriminatie van transgender personen gaat het vaak om beledigingen, bedreiging of geweld door bekenden (buren, kennissen) in de persoonlijke leefomgeving of door onbekenden op straat of in het openbaar vervoer.

Transgender Netwerk Nederland ontvangt in 2021 in totaal 21 meldingen van discriminatie van transgender personen. Hiervan zijn 11 meldingen doorgezet naar ADV's en 10 niet. De meldingen hebben vooral betrekking op discriminatie in de buurt of wijk, op de arbeidsmarkt en in de zorg.
Het College ontvangt 82 verzoeken om een oordeel over discriminatie op grond van geslacht, 11 procent van het totaal aantal verzoeken. Het aantal vragen over deze discriminatiegrond loopt iets terug naar 453 of 20 procent van het totaal. De Nationale ombudsman ontvangt 15 discriminatieklachten over discriminatie op grond van geslacht, 5 procent van het totaal aantal discriminatieklachten.

4.5.4 Leeftijd: naast meldingen op de arbeidsmarkt ook over onderscheid bij de uitrol van vaccinaties

5 procent van de ADV-meldingen heeft in 2021 betrekking op leeftijdsdiscriminatie, één procentpunt minder dan in 2020. Terwijl het relatieve aandeel van deze grond dus afneemt, neemt het absolute aantal meldingen licht toe naar 357. Ruim een derde van deze meldingen speelt zich op de arbeidsmarkt af. Dat is vaker dan gemiddeld over het totaal van ADV-meldingen, maar wel minder vaak dan in voorgaande jaren bij leeftijdsdiscriminatie het geval was. Er zijn in 2021 ook verhoudingsgewijs veel meldingen van leeftijdsdiscriminatie op het terrein van collectieve voorzieningen. Dit heeft te maken met een groot aantal meldingen over het onderscheid tussen leeftijdsgroepen bij de uitrol van vaccinaties tegen het coronavirus. De meldingen van leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt hebben net als in voorgaande jaren vooral betrekking op afwijzingen bij sollicitaties door de leeftijd (expliciet of impliciet) en vacatureteksten met een leeftijdseis.

De politie registreert geen leeftijdsdiscriminatie, aangezien leeftijd geen strafrechtelijke discriminatiegrond is.

Het College ontvangt in 2021 72 verzoeken om een oordeel over leeftijdsdiscriminatie. Net als in 2020 is deze grond goed voor 10 procent van het aantal verzoeken om een oordeel. Het College wordt in 2021 314 keer benaderd met een vraag over leeftijdsdiscriminatie, wat goed is voor 14 procent van het totaal aantal vragen. Dit is duidelijk meer dan in 2020 toen nog 10 procent, of 207 van de vragen over deze discriminatiegrond gaan. Bij de Nationale ombudsman gaan 29 discriminatieklachten over leeftijdsdiscriminatie, 9 procent van het totaal aantal discriminatieklachten.

4.5.5 Godsdienst en levensovertuiging: veel incidenten gerelateerd aan islamitisch geloof

Bij de politie blijft het aantal registraties van godsdienst-discriminatie bijna gelijk (183 incidenten, 3 procent van het totaal). Het aantal ADV-meldingen van godsdienst-discriminatie neemt in 2021 met 35 procent af: er komen 253 meldingen bij ADV's binnen, 4 procent van het totaal.
Bij de politie-registraties valt op dat het vaker dan gemiddeld vernielingen en weigeringen betreft en minder vaak geweld of bedreiging. De ADV-meldingen op deze discriminatiegrond spelen zich vaker dan gemiddeld af op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en op het terrein van politieke of publieke opinie.

Een verdere analyse van de door de politie geregistreerde incidenten laat zien dat 122 van de 183 incidenten van godsdienstdiscriminatie (67 procent) te maken hebben met discriminatie van moslims. In nog eens 36 van de incidenten is sprake van een combinatie van discriminatie op grond

van een islamitische geloofsovertuiging en op grond van herkomst. 165 van 253 ADV-meldingen (65 procent) hebben betrekking op discriminatie vanwege het islamitische geloof, blijkt uit de sub-gronden die de ADV's registreren.[12] De overige meldingen van godsdienstdiscriminatie gaan overwegend over discriminatie van niet-gelovigen, bijvoorbeeld bij sollicitaties bij organisaties met een christelijke grondslag en discriminatie van christenen.

Kwalitatieve analyse van de politie-registraties leert dat het in de meeste gevallen gaat over mensen die worden beledigd op grond van hun (vermeende) islamitische geloofsovertuiging, waarbij het (veronderstelde) geloof soms, maar zeker niet altijd, de directe aanleiding van het conflict vormt. Zo zijn er ook veel incidenten waarbij een conflict uit een reguliere situatie in het verkeer of een onenigheid tussen buren ontstaat, en waarbij pas op een later moment discriminerende uitingen zoals 'kankermoslim' of kwetsende opmerkingen over de islam worden geuit. Er zit ook een aantal gevallen bij van moskeeën die bedreigende boodschappen ontvangen of waar vernieling wordt gepleegd. Deze incidenten spelen zich vaak rond christelijke feestdagen af, waarbij bijvoorbeeld Kerstkaarten met bedreigende of beledigende teksten worden gestuurd of gebruikte babyluiers als zogenaamd 'Paascadeau'.

Bij de ADV-meldingen van godsdienstdiscriminatie gaat het bijvoorbeeld om vrouwen die bij een sollicitatie worden afgewezen omdat zij een hoofddoek dragen of collega's die vervelende opmerkingen over het geloof van een andere collega maken. Op het terrein van onderwijs komen verschillende meldingen binnen over lesmateriaal dat als discriminerend wordt ervaren.

Het College ontvangt 34 verzoeken om een oordeel over discriminatie op grond van godsdienst, waarbij tenminste 15 verzoekers de islamitische geloofsovertuiging hadden. Mensen nemen 94 keer contact op met het College voor een vraag over godsdienstdiscriminatie (4 procent van het totaal aantal vragen). 37 van deze vragen hebben betrekking op de islam. De Nationale ombudsman ontvangt 6 klachten van discriminatie op grond van geloof, 2 procent van het totaal aantal discriminatieklachten. Het is niet bekend over welke geloven het hierbij ging. MiND ontvangt 20 klachten van godsdienstdiscriminatie in 2021 (6 procent van het totaal): 18 gerelateerd aan de islam, 2 aan het christendom.

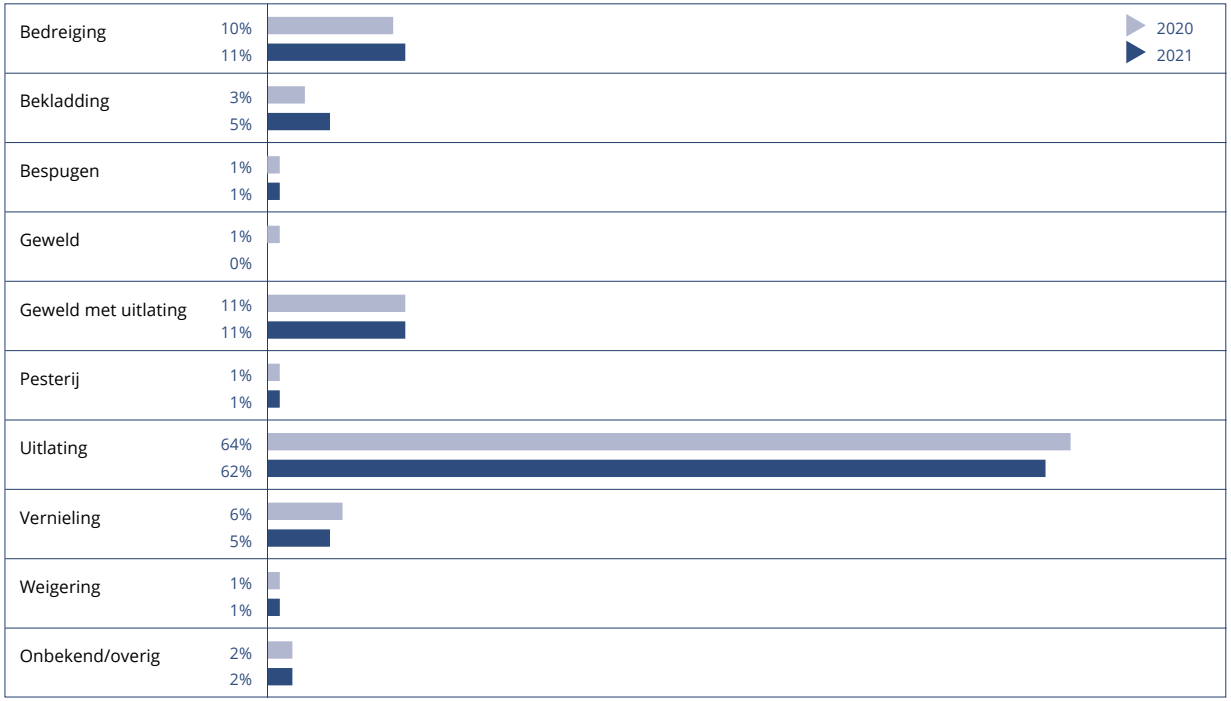
In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop discriminatie zich voordoet in de geregistreerde incidenten. Incidenten en ervaringen van discriminatie variëren van scheldpartijen op straat tot afwijzingen bij sollicitaties. De organisaties gebruiken verschillende categorieën en aanduidingen voor de discriminatiewijzen. Hierdoor kunnen de categorieën voor een deel niet goed met elkaar vergeleken worden.

5.1 De wijze van discriminatie bij ADV's en politie

Figuur 4 en figuur 5 geven de procentuele verdeling in de wijze van discriminatie weer die in de registraties van de politie en ADV's is vastgelegd. De absolute aantallen zijn te vinden in de tabellen in bijlage 3.

Bij de politie gaat het in bijna twee derde van de geregistreerde incidenten om uitlatingen, bijvoorbeeld discriminerende beledigingen. In 11 procent van de gevallen is er sprake van geweld in combinatie met een uitlating, in eveneens 11 procent gaat het om een discriminerende bedreiging. 5 procent van de incidenten betreft een bekladding en ook vernielingen zijn goed voor 5 procent van de registraties. In de categorieën pesterij, bespugen, weigering, geweld (zonder uitlating) en overig worden relatief weinig incidenten geregistreerd (minder dan 2 procent van het totaal).

De ADV-meldingen hebben voor 72 procent betrekking op omstreden behandeling, bijvoorbeeld een weigering of afwijzing. In 30 procent van de meldingen gaat het om vijandige bejegening, zoals een belediging. Bedreigingen maken deel uit van 5 procent van de meldingen, in



Figuur 4 Discriminatie-incidenten politie naar wijze van discriminatie in 2020-2021

2 procent is er sprake van geweld. In 2 procent van de meldingen is de discriminatiewijze onbekend of overig.

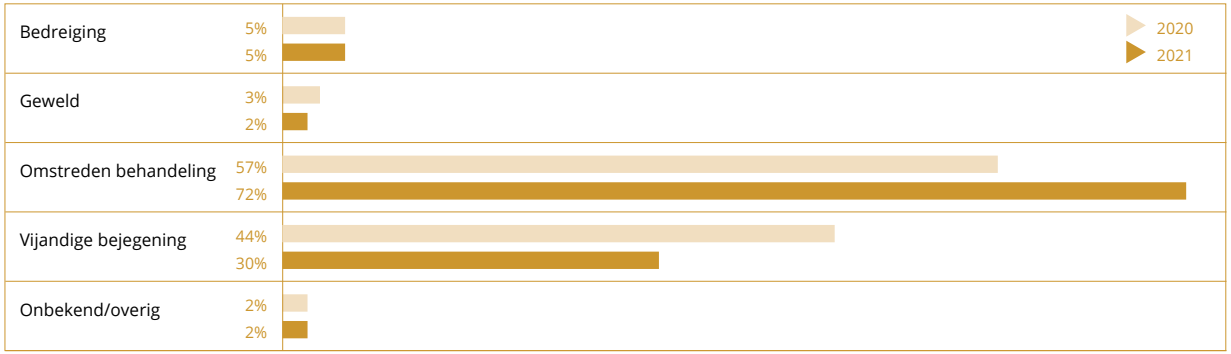
5.2 De wijze van discriminatie bij de overige instanties

Het College voor de Rechten van Mens is bevoegd om situaties te toetsen aan de gelijkebehandelingswetgeving. Verzoeken om een oordeel en vragen bij het College die in deze rapportage worden behandeld hebben dan ook betrekking op ervaren ongelijke behandeling. Dat wil zeggen

dat het gaat om situaties waarbij een persoon anders wordt behandeld dan andere behandeld (zouden) worden, op grond van een bepaald kenmerk. Denk bijvoorbeeld aan een (onterechte) afwijzing bij een sollicitatie of een weigering om bepaalde diensten te leveren.
Meldingen bij MiND gaan over mogelijk discriminerende uitingen op internet.

Bij de Nationale ombudsman gaat ook in 2021 weer bijna de helft van de klachten (150, 47 procent van het totaal aan discriminatieklachten) over ongelijke behandeling. Melders hebben bijvoorbeeld het gevoel eruit gepikt te worden bij een controle of zij hebben het gevoel dat zij een negatieve beslissing door een overheidsinstantie ontvingen terwijl iemand anders een positieve beslissing zou ontvangen. 29 procent van de klachten heeft betrekking op discriminatie in regelgeving. Dit aandeel is duidelijk gestegen ten opzichte van 2020, wat mogelijk te maken heeft met de coronamaatregelen. Verhoudingsgewijs worden minder vaak discriminerende opmerkingen door overheidsmedewerkers gemeld (28 klachten, 9 procent van totaal aan discriminatieklachten).

De Kinderombudsman ontvangt in 2021 vier klachten over pesterijen die met discriminatie te maken hadden. Bij twee klachten gaat het om geweld, bij twee om een uitlating en bij twee andere klachten is de wijze van discriminatie onbekend. Voorts worden een bedreiging, een weigering, en een geval van uitsluiting van maatschappelijke participatie gemeld.



Figuur 5 ADV-meldingen naar wijze van discriminatie in 2020-2021[13|14]

5.3 Opvallende ontwikkelingen in de registraties

5.3.1 ADV's registreren nog nooit zoveel meldingen van omstreden behandeling

In 2021 heeft 72 procent van de ADV-meldingen betrekking op omstreden behandeling. Dit is altijd al de grootste categorie bij de ADV-meldingen, al was het aandeel de afgelopen jaren juist iets teruggelopen. Het aantal meldingen stijgt met 1.832 naar 4.959, een toename van 59 procent. Het aandeel en aantal meldingen van deze vorm van discriminatie is niet eerder zo groot geweest sinds de eerste versie van deze rapportage in 2015. Ook hier is weer de invloed van het grote aantal meldingen over coronamaatregelen te zien, die vaak over omstreden behandeling gingen.

5.3.2 ADV's registreren minder vijandige bejegening, politie juist veel uitlatingen

Mede als gevolg van de toename in het aantal meldingen van omstreden behandeling, is de registratiecategorie 'vijandige

bejegening' verhoudingsgewijs juist kleiner geworden. Er is ook sprake van een afname in absolute zin: ADV's registreren 2.082 meldingen van vijandige bejegening, 339 minder dan een jaar eerder (een daling van 16 procent). Deze daling is opvallend, omdat het aantal meldingen van deze vorm van discriminatie in de afgelopen vier jaar juist steeds was gestegen. Er is geen voor de hand liggende verklaring voor deze daling.

Bij de politie is geen soortgelijke trend vast te stellen. De politie registreerde relatief iets minder uitlatingen dan in 2020, in absolute zin steeg het aantal registraties van deze discriminatiewijze. De door de politie gehanteerde categorie uitlating is vergelijkbaar met de 'vijandige bejegening' geregistreerd door ADV's.

5.3.3 Politie registreert meer bekladdingen en bedreigingen

Net als bij de discriminatiegronden zijn er ook bij de door de politie geregistreerde discriminatiewijzen weinig verschuivingen te zien. De uitzondering vormen bekladdingen en bedreigingen. In 2021 registreert de politie 350 bekladdingen, 140 meer dan in 2020 (een toename van 67 procent). Het aantal geregistreerde bedreigingen stijgt met 13 procent naar 718. In het overgrote deel van de bekladdingen gaat het om hakenkruisen die in de openbare ruimte of in de woonomgeving werden aangetroffen. Dit was in 2020 ook het geval. Een mogelijke verklaring voor deze stijging van het aantal bekladdingen is de bekladding van verkiezingsborden tijdens de verkiezingscampagne. Bij de bedreigingen zijn geen inhoudelijke veranderingen in het soort registraties te zien die de stijging zouden kunnen verklaren.

5.4 De meest geregistreerde wijzen van discriminatie

5.4.1 Omstreden behandeling: ervaringen spelen zich vaak af in een formele context

Veruit de meeste ADV-meldingen gaan over omstreden behandeling. Nog vaker dan gemiddeld hebben deze meldingen betrekking op niet-wettelijke gronden in relatie tot coronamaatregelen en op de discriminatiegrond handicap. Omstreden behandeling speelt zich vaker af in contexten van maatschappelijk verkeer die relatief geformaliseerd zijn, zoals de arbeidsmarkt of collectieve of commerciële voorzieningen. Het komt juist minder vaak voor in de buurt of wijk of in de privésfeer.

Een voorbeeld van omstreden behandeling is zwangerschapsdiscriminatie op de arbeidsmarkt. In de meldingen bij ADV's zijn verschillende voorbeelden van vrouwen te vinden die tijdens of direct na een zwangerschap te horen krijgen dat hun arbeidscontract niet verlengd wordt. Daarbij wordt soms expliciet naar het zwangerschap of het pril moederschap verwezen.

Ook meldingen van vrouwen die vanwege het dragen van een hoofddoek in verschillende situaties worden buitengesloten maken deel uit van de registraties van omstreden behandeling. Het kan bijvoorbeeld gaan over een afwijzing bij een sollicitatie of de eis dat een hoofddoek in bepaalde situaties wordt afgedaan, bijvoorbeeld bij controle van een identiteitsbewijs in een winkel, of bij het betreden van een sportschool. Vaak wordt dit juist onderbouwd door te zeggen dat voor iedereen dezelfde regels gelden en dat iedereen dus gelijk behandeld wordt. In deze gevallen leidt ogenschijnlijk gelijke behandeling echter tot discriminatie.

▶
Melders contract loopt tijdens zwangerschap van haar tweede kind af, waarna zij nog een nieuw tijdelijk contract zou kunnen krijgen. Tijdens haar zwangerschapsverlof krijgt zij echter het bericht dat er geen verlenging komt, met als uitleg dat zij na de komst van haar tweede kind niet meer flexibel genoeg zal zijn.
ADV-melding

▶
Melder wordt toegang geweigerd door de sportschool-eigenaar. Omdat het beleid is dat niemand met een hoofddeksel naar binnen mag. Mevrouw met de hoofd-doek mag dus niet naar binnen.
ADV-melding

Meer dan een derde van de meldingen van omstreden behandeling gaat over collectieve voorzieningen, duidelijk meer dan in voorgaande jaren. Hier zitten weer veel klachten over de uitwerking van de diverse coronamaatregelen bij. In paragraaf 4.4.2 is hier al uitgebreid aandacht aan besteed. Het gaat in veel gevallen over meldingen van mensen die zich ongelijk behandeld voelen bij een controle van het coronatoegangsbewijs of bij de handhaving van de mondkapjesplicht.

5.4.2 Uitlatingen: het vaakst over herkomst en seksuele gerichtheid, in veel verschillende contexten

Ongeveer twee derde van de door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten zijn uitlatingen. De verdeling van de uitlatingen over de verschillende discriminatiegronden weerspiegelt de verdeling van het totaal aantal registraties: de meeste uitlatingen gaan over herkomst of seksuele gerichtheid. Opvallend is dat het los van de discriminatiegrond vaak om vergelijkbare incidenten gaat. Mensen worden nageroepen in hun woonomgeving, door buurtgenoten of kinderen, waarbij hun herkomst of seksuele gerichtheid wordt aangegrepen om te beledigen. In andere gevallen worden racistische of homofobe beledigingen geuit door onbekenden, bijvoorbeeld op sociale media, in het verkeer of in de horeca.

Het grote verschil tussen discriminerende uitingen op grond van herkomst en seksuele gerichtheid is het grote aantal scheldpartijen gericht tegen politiemensen dat in de registraties op grond van seksuele gerichtheid te vinden is. Hetzelfde is van toepassingen op een groot deel van de antisemitische uitlatingen. Daarbij worden politiemensen uitgemaakt voor 'homo' of 'Jood', in combinatie met overige scheldwoorden (zie 4.4.3 en 4.5.2). Voor een deel gaat het om situaties waarin mensen door politiemensen op hun gedrag worden aangesproken of waarin mensen zich verzetten tegen een aanhouding. Voor een ander deel wordt de belediging zonder voorafgaand contact in het voorbijgaan geroepen, of bij optredens van de Mobiele Eenheid (ME).

▶
Rapporteurs houden toezicht tijdens een evenement en worden door een bezoeker uitgemaakt voor 'kankerjoden, kankerjoden'. Registratie politie

ADV-meldingen van vijandige bejegening lijken op de incidenten die de politie als uitlating registreert. Vijandige bejegening vindt vaker dan gemiddeld plaats in de buurt of woonomgeving, in de openbare ruimte en in de context van publieke opinie. Twee derde van de meldingen van vijandige bejegening hebben betrekking op de discriminatiegrond herkomst, dat is duidelijk meer dan gemiddeld. Net als bij de politie-registraties gaat het veelal om beledigingen of andere vormen van vijandig gedrag waarbij gerefereerd wordt aan de (vermeende) afkomst van de betreffende persoon.

▶
Melder doet melding van discriminatie en pest-gedrag door een jongen uit de buurt. Melder wordt gepest vanwege zijn seksuele gerichtheid. Wordt uitgescholden voor 'vuile homo' en krijgt steeds de middelvinger op straat.
Registratie politie

5.4.3 Geweld: bijna de helft van politie-registraties heeft betrekking op discriminatie op grond van herkomst

De geweldsincidenten die de politie registreert gaan veelal over een 'eenvoudige mishandeling', bijvoorbeeld slaan of schoppen, waarbij discriminerende beledigingen worden geuit. De incidenten van geweld in combinatie met een uitlating gaan vaker dan gemiddeld over de discriminatiegronden herkomst en seksuele gerichtheid. De incidenten die in de categorie 'geweld' zijn geregistreerd (zonder combinatie met uitlating) gaan bovengemiddeld vaak over discriminatie op grond van godsdienst. Voorbeelden van geweldsincidenten zijn buren die elkaar racistisch beledigen en vervolgens met elkaar op de vuist gaan, een verkeersruzie die uitloopt in fysiek geweld en waarbij homofobe scheldwoorden worden gebruikt. Geweldsincidenten met discriminatiegrond godsdienst hebben meestal te maken met geweld tegen moslims, bijvoorbeeld tegen vrouwen met een hoofddoek.

De registraties van geweld op grond van handicap gaan allemaal over het gebruik van het woord 'mongool' als scheldwoord in combinatie met geweld. Bij de geweldsincidenten op grond van geslacht gaat het in alle gevallen om geweld tegen transgender personen (zie 4.5.3).

▶

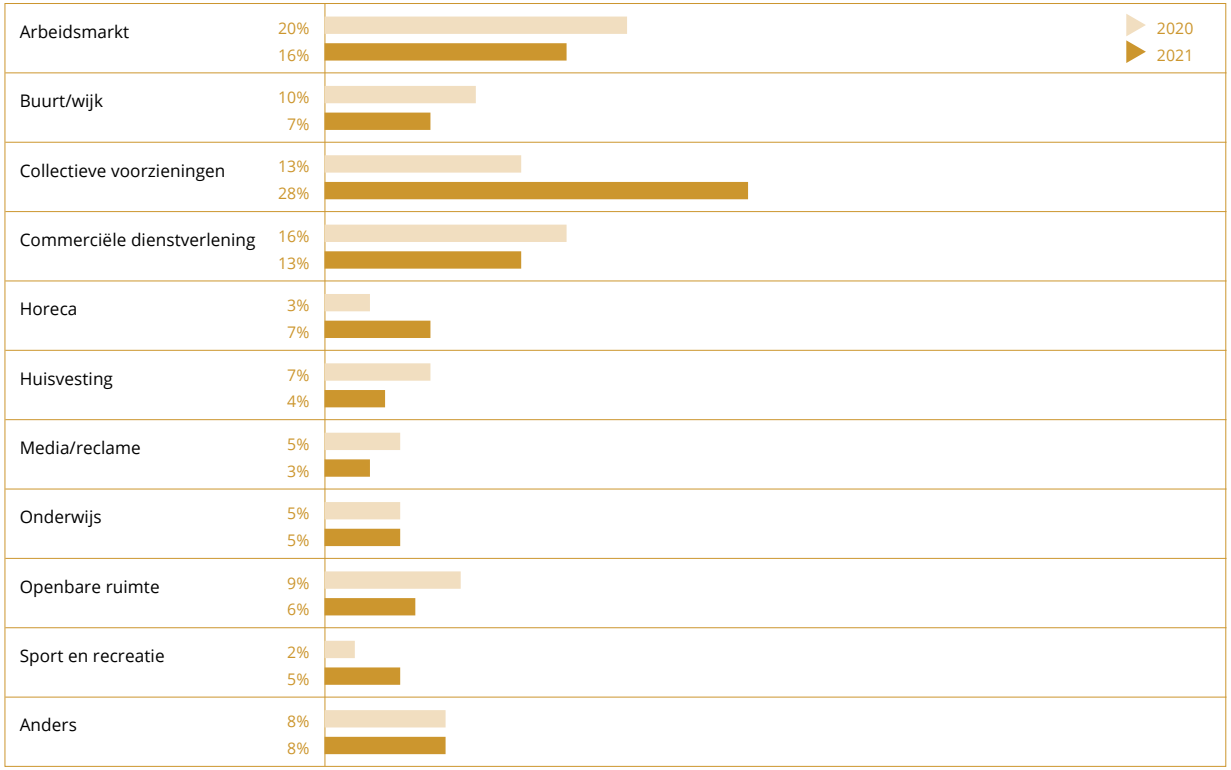
De hoofddoek van een vrouw is aan de kassa van een supermarkt van het hoofd getrokken door een andere klant van de supermarkt. Dit is gebeurd aan de kassa nadat verdachte was voorgedrongen en de vrouw met hoofddoek hier iets van zei. Registratie politie

Mensen kunnen op verschillende plekken en in verschillende contexten met discriminatie te maken krijgen: op hun werk, op straat, in contact met de overheid, bij de sportclub, op school, bij het winkelen of uitgaan, in hun buurt of zelfs binnen hun eigen gezin. De wijze waarop discriminatie zich voordoet hangt samen met de context. Zo komt het in een werksetting bijvoorbeeld vaker tot ongelijke behandeling en krijgen mensen tijdens het sporten eerder te maken met agressie of beledigingen. Om deze verschillen in uitingsvormen per context inzichtelijk te kunnen maken, registreren ADV's het maatschappelijke terrein waar de incidenten zich afspelen. Daar gaat dit hoofdstuk over, waarbij we ook specifiek ingaan op geregistreerde discriminatie op het internet (paragraaf 6.6).

Hoewel de politie nog steeds de locatie van incidenten registreert, is in het najaar van 2018 besloten deze bij de screening buiten beschouwing te laten vanwege de complexiteit van de handelingen die nodig zijn om deze informatie efficiënt en betrouwbaar uit de systemen te halen. Daarom richten we ons in dit hoofdstuk met name op de ADV-meldingen.

6.1 Maatschappelijk terrein bij ADV's

Figuur 6 laat zien op welke maatschappelijke terreinen de ADV-meldingen betrekking hebben. De ADV's nemen niet zozeer de fysieke locatie, maar het maatschappelijk terrein of de hoedanigheid van de melder als uitgangspunt bij de registratie. Als er bijvoorbeeld een incident was in een winkel, waarbij een kassamedewerker werd uitgescholden door een klant, is dit incident bij ADV's niet terug te vinden onder 'commerciële dienstverlening' (winkel), maar onder 'arbeidsmarkt' (voor de kassamedewerker is het op het werk). De absolute aantallen zijn te vinden in de tabellen in bijlage 3.



Figuur 6 ADV-meldingen naar maatschappelijk terrein in 2020-2021[15|16]

Collectieve voorziening is in 2021 het terrein met de meeste meldingen: 28 procent van de meldingen heeft betrekking op dit terrein. Hieronder vallen voorzieningen en organisaties in de publieke sector, bijvoorbeeld ziekenhuizen, gemeentelijke dienstverlening of de belastingdienst. De arbeidsmarkt is goed voor 16 procent van de meldingen. De commerciële dienstverlening is de derde grootste categorie met 13 procent van de meldingen, gevolgd door de categorie 'anders' met 8 procent. 7 procent van de meldingen gaat over de buurt of wijk en de horeca is goed voor 7 procent van de meldingen. Op de overige terreinen zoals de openbare ruimte, het onderwijs, sport en recreatie en huisvesting, komt 6 procent of minder van het totaal aantal meldingen binnen.

6.2 Maatschappelijk terrein bij overige instanties

Bij het College hebben 251 verzoeken om een oordeel, 34 procent van het totaal, betrekking op het terrein 'arbeid'. Net als in voorgaande jaren is dit daarmee het grootste terrein. Het terrein 'leveren van en toegang tot goederen en diensten' is goed voor 172 meldingen, 23 procent van het totaal. Op de derde plaats volgt het terrein 'sociale bescherming' met 70 verzoeken, 10 procent van het totaal. Het aantal verzoeken op het laatstgenoemde terrein is binnen twee jaar gestegen van 13 verzoeken (in 2019) naar 70 in 2021. Vrijwel al deze verzoeken houden verband met discriminatie op grond van herkomst.

De Nationale ombudsman registreert de sector of het domein waarop een klacht over discriminatie door de overheid betrekking heeft, zoals bijvoorbeeld 'veiligheid' of 'Belastingdienst'. Deze verschillende subterreinen lichten we in paragraaf 6.5 verder toe onder het thema 'ervaren discriminatie door overheidsinstanties'. Ook de Kinderombudsman registreert de sector of het domein waarover een klacht over schending van kinderrechten gaat. Bij de Kinderombudsman gaan acht van de tien klachten over het terrein onderwijs, waarbij onderwijsinstellingen niet of onvoldoende optreden tegen discriminatie of zelf discriminerend handelen; daarnaast gaat één klacht over coronagerelateerde maatregelen en één klacht over de privésfeer.

6.3 Opvallende ontwikkelingen in de registraties

6.3.1 Coronamaatregelen schudden volgorde grootste terreinen door elkaar

Voor het eerst sinds het verschijnen van dit rapport is de arbeidsmarkt niet het terrein waarop de meeste meldingen binnenkomen. Deze positie is overgenomen door collectieve voorzieningen, zoals ziekenhuizen of gemeentelijke dienstverlening. Het percentage meldingen over collectieve voorzieningen was de laatste jaren gestaag aan het toenemen, maar is nu ruim verdubbeld van 13 procent (718 meldingen) naar 28 procent (1.905 meldingen) van het totaal. Dit is een toename van 165 procent. Een groot deel van deze meldingen gaan over coronamaatregelen.

Ook de ruime verdubbeling van het percentage meldingen over discriminatie in de horeca (van 3 naar 7 procent van het totaal) heeft te maken met de coronamaatregelen, specifiek het coronatoegangsbewijs voor de horeca. Er zijn bijna drie keer zoveel meldingen op het terrein van sport en recreatie als in het voorafgaande jaar, als gevolg van incidenten die te maken hadden met het weigeren van toegang vanwege mondkapjes of het coronatoegangsbewijs. De laatste categorie waarin we een mogelijk coronaeffect zien, is

het terrein onderwijs: het aantal meldingen op dit terrein neemt met 25 procent toe. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om meldingen van ouders die hun kinderen niet op het coronavirus wilden laten testen, waardoor de kinderen niet (eerder) terug naar school mochten, of ouders die het schoolplein niet op mochten omdat zij geen mondkapje wilden of konden dragen.

6.3.1 Discriminatie in de buurt, op de woningmarkt en in de openbare ruimte wordt minder vaak gemeld

Door de grote toename op de terreinen met veel coronagerelateerde meldingen zijn veel andere terreinen verhoudingsgewijs kleiner geworden. Dit is te zien bij meldingen over de buurt of wijk (van 10 naar 7 procent), over huisvesting (van 7 naar 4 procent) of over de openbare ruimte (van 9 naar 6 procent). Bij deze terreinen is ook sprake van een daling in absolute zin. Zo daalt het aantal meldingen van discriminatie in de buurt met 15 procent, het aantal meldingen van discriminatie op het terrein van huisvesting met 35 procent en het aantal meldingen van discriminatie in de openbare ruimte met 20 procent.

In het voorgaande jaar was op deze drie terreinen juist een stijging waar te nemen. Bij huisvesting had dit te maken met één specifiek incident, bij de overige twee terreinen was sprake van veel meldingen op grond van herkomst. Mogelijk is de daling van het aantal meldingen dus vooral een correctie van de eenmalige stijging in het voorgaande jaar.

6.4 Meest geregistreerde terreinen

Hieronder gaan we dieper in op een aantal van de terreinen die het vaakst in de ADV-registraties terugkomen. Dat doen we aan de hand van de casusbeschrijvingen binnen ADV-net. Tabel 3 laat de verdeling van ADV-meldingen naar discriminatiegrond en terrein zien. Hierdoor wordt duidelijk op welk terrein welke discriminatiegronden het vaakst gemeld worden.

DISCRIMINATIEGROND- EN TERREIN	ANTISEMITISME	GESLACHT	*Waarvan tegen transgender personen*	GODSDIENST	*Waarvan tegen moslims*	HANDICAP/CHRONISCHE ZIEKTE	HERKOMST	LEEFTIJD	NATIONALITEIT	NIET-WETTELIJKE GRONDEN	SEKSUELE GERICHTHEID
Arbeidsmarkt	2	140	6	63	38	100	466	114	32	102	28
Buurt/wijk	9	16	9	18	16	21	283	3	1	18	55
Collectieve voorzieningen	9	52	12	26	11	296	312	112	39	940	13
Commerciële dienstverlening	3	37	10	15	12	298	228	65	16	152	8
Horeca/amusement	1	7	0	4	2	31	39	1	6	336	8
Huisvesting	1	14	4	2	2	42	105	17	10	38	10
Media/reclame	7	19	6	15	10	7	114	3	2	35	10
Onderwijs	2	12	3	30	26	47	136	5	4	57	5
Openbare ruimte/publiek domein	23	16	12	14	11	17	182	1	0	22	82
Politie/OM	2	6	1	4	2	14	124	0	4	14	4
Privésfeer	1	11	4	7	2	4	32	0	1	12	6
Publieke/politieke opinie	7	10	5	15	12	6	55	1	1	40	19
Sport/recreatie	3	13	2	8	4	29	69	11	2	177	9

Tabel 3 ADV-meldingen naar discriminatiegrond en terrein in 2021[17]

6.4.1 Collectieve voorzieningen: meerderheid van meldingen houdt verband met coronamaatregelen

Collectieve voorzieningen zijn voorzieningen die in een publieke, niet-commerciële context worden aangeboden. Meldingen in deze categorie gaan bijvoorbeeld over

ziekenhuizen, de voedselbank, asielzoekerscentra, gemeentelijke diensten of de Belastingdienst. Het allergrootste deel van deze meldingen heeft betrekking op niet-wettelijke gronden. Daarbij gaat het heel vaak over uitsluiting van mensen die niet tegen het coronavirus gevaccineerd zijn. Vaccinatiestatus is geen beschermde discriminatiegrond, daarom worden deze meldingen in de categorie 'niet-wettelijke gronden' geregistreerd.

De meeste van de betreffende meldingen zijn gericht tegen het beleid rondom vaccinatie en het coronatoegangsbewijs in z'n algemeenheid. Melders (al dan niet gevaccineerd) uiten door een melding hun ongenoegen over het beleid. In andere, minder vaak voorkomende gevallen hebben de meldingen betrekking op de toepassing van het beleid in een specifieke context, zoals de horeca of een andere maatschappelijke activiteit.

Naast de niet-wettelijke gronden gaan veel meldingen over discriminatie op grond van handicap of herkomst. Een specifiek deel van de meldingen op grond van handicap heeft ook een verband met de coronamaatregelen. Daarbij gaat het om meldingen van mensen die door een beperking of ziekte uitgezonderd zijn van de mondkapjesplicht en toch bij een instelling worden geweigerd of gedwongen alsnog een mondkapje te dragen.

Andere meldingen van discriminatie op grond van handicap hebben te maken met mensen die zich niet serieus genomen voelen door een dienstverlener vanwege hun handicap, of die bijvoorbeeld niet tevreden zijn over de diensten of regelingen waar zij gebruik van kunnen maken, zoals een vervoersdienst of de tolkenregeling voor de Nederlandse Gebarentaal.

Soms gaan de meldingen over een regeling of beleid in z'n algemeenheid en soms gaat het over de toepassing van een regeling in een specifieke situatie.

▶
Melder mocht een ziekenhuis niet in, omdat hij geen mondkapje droeg. Door een medische beperking is melder niet in staat om een mondkapje te dragen. Melder heeft een uitzonderingskaart laten zien, maar de beveiliger gaf aan dat het ziekenhuis eigen huisregels heeft.
ADV-melding

De meldingen van discriminatie op grond van herkomst hebben vaak betrekking op onprettige bejegening door dienstverleners, bijvoorbeeld bij de gemeenten of in een asielzoekerscentrum. Melders voelen zich niet serieus genomen, beledigd of er worden grappen gemaakt over hun herkomst. In andere gevallen maken melders bezwaar tegen de besluiten van een officiële instantie. Opvallend vaak, en veel vaker dan in voorgaande jaren, gaat dit over de Belastingdienst. Een analyse op basis van de casusomschrijvingen leert dat er minimaal 41 meldingen van discriminatie door de Belastingdienst zijn. Daarbij spelen de toeslagenaffaire en de berichtgeving over discriminatie door de Belastingdienst en de zogenaamde Fraude Signalering Voorziening waarschijnlijk een rol.

6.4.2 Arbeidsmarkt: afwijzing vanwege herkomst, zwangerschapsdiscriminatie, leeftijdseisen en vervelende opmerkingen over het geloof op het werk

De meeste meldingen van arbeidsmarktdiscriminatie hebben betrekking op discriminatiegrond herkomst. Daarnaast

▶
Melder belt voor vader en moeder. Zij zijn boven de 80 en willen zich niet laten vaccineren. In de buurt wordt een koffieuur georganiseerd. Omdat vader en moeder niet zijn gevaccineerd zijn zij niet meer welkom om koffie te komen drinken.
ADV-melding

wordt verhoudingsgewijs veel discriminatie op grond van geslacht, leeftijd en godsdienst op de arbeidsmarkt gemeld. De meldingen gaan zowel over ongelijke behandeling bij sollicitaties als over vijandige bejegening op de werkvloer in het contact met collega's, leidinggevenden of klanten. Verhoudingsgewijs minder meldingen op de arbeidsmarkt hebben betrekking op de discriminatiegrond handicap of chronische ziekte en op de niet-wettelijke discriminatiegronden.

Een deel van de meldingen van arbeidsmarktdiscriminatie op grond van herkomst gaat over mensen die het gevoel hebben dat zij vanwege hun niet-Nederlandse herkomst bij een sollicitatie zijn afgewezen. Omdat dit vaak niet expliciet gezegd wordt, nemen de melders regelmatig de proef op de som en sturen zij nog een sollicitatiebrief met een andere, Nederlands klinkende naam. Omdat zij met een andere naam wel een uitnodiging ontvangen, vinden zij dat er sprake is van discriminatie. In andere gevallen krijgen melders bijvoorbeeld te horen dat hun beheersing van het Nederlands niet voldoende is, terwijl zij het daar niet mee eens zijn. Verder zijn er meldingen van mensen met een migratieachtergrond die op hun werk met vervelende vragen of opmerkingen over hun herkomst te maken hebben. Tot slot wordt enkele keren melding gemaakt door mensen die het voorkeurs- of diversiteitsbeleid van verschillende werkgevers discriminerend vinden jegens witte Nederlanders.

Veel van de meldingen van arbeidsmarktdiscriminatie op grond van geslacht hebben te maken met zwangerschap of moederschap. Hier is in paragraaf 5.4.1 reeds aandacht aan besteed. Daarnaast zijn er meldingen van vacatures waarbij expliciet om mannen of vrouwen wordt gevraagd: bijvoorbeeld een baan voor 'stoere jongens' of een vacature voor een 'leuke dame'.

Bij de meldingen van leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt gaat het ook vaak over vacatures, zoals van bedrijven die expliciet om jonge kandidaten vragen. Soms wordt een specifieke leeftijdscategorie genoemd (bijvoorbeeld onder de 25) en soms is er sprake van werving van 'jonge' medewerkers. Melders geven deze vacatures bij ADV's door omdat zij willen dat het betreffende bedrijf erop aangesproken wordt. Daarnaast zijn er ook meldingen van personen die zelf leeftijdsdiscriminatie bij hun zoektocht naar een nieuwe baan hebben ervaren. Soms is dit expliciet geuit door een recruiter, soms hebben melders alleen het vermoeden dat hun leeftijd een reden is voor een afwijzing.

De meldingen over godsdienstdiscriminatie op de arbeidsmarkt zijn zeer divers. Een aantal meldingen heeft betrekking op vacatures waarin expliciet naar kandidaten met de christelijke geloofsovertuiging wordt gevraagd. Melders die niet gelovig zijn of een ander geloof aanhangen voelen zich hierdoor gediscrimineerd. Verder zijn er meldingen van mensen die vermoeden dat zij bij een sollicitatie voor een baan of stage zijn afgewezen vanwege het feit dat zij een hoofddoek dragen. Tot slot stappen mensen naar ADV's met ervaringen van pesterijen of vervelende opmerkingen over hun geloof op hun werk. Daarbij gaat het meestal om het islamitisch geloof.

6.4.3 Commerciële dienstverlening: mondkapjesplicht leidt tot conflict en verwarring

Bij meldingen van discriminatie in de commerciële dienstverlening, waar bijvoorbeeld winkels en supermarkten onder

▶

Melder is 56 jaar en is nu anderhalf jaar aan het solliciteren. Hij wordt keer op keer afgewezen. Er wordt dan niet aan zijn leeftijd gerefereerd, maar hij weet vrij zeker dat zijn leeftijd een rol speelt en dat hij te oud wordt gevonden. Hij zit er heel erg mee en voelt zich gediscrimineerd en machteloos. ADV-melding

vallen, zien we weer veel incidenten terug die te maken hebben met het al dan niet dragen van een mondkapje. Het allergrootste deel van de meldingen op grond van handicap op dit terrein heeft te maken met mensen die ondanks een medische uitzondering op de mondkapjesplicht toch door een winkel of ander bedrijf werden verplicht een mondkapje te dragen of anders werden geweigerd. In een deel van de gevallen escaleerde de situatie en kwam het tot een conflict waarbij soms verbaal of fysiek geweld werd gebruikt.

De meldingen van discriminatie in de commerciële dienstverlening die met de discriminatiegrond herkomst te maken hebben, gaan vaak over discriminerende behandeling in een winkel of in het openbaar vervoer. Opvallend is dat hier vaak beveiligingspersoneel bij betrokken was, of dat er op een andere manier een veiligheidskwestie aanleiding was voor een conflict. Zo worden melders (onterecht) beschuldigd van diefstal of worden zij gevolgd door beveiligers in een winkel, wat volgens de melders te maken had met hun achtergrond.

De meeste meldingen op dit terrein gaan over fysieke locaties zoals een winkel of trein. In een enkele uitzondering is melding gemaakt over dienstverlening op internet zoals een webshop.

6.5 Meldingen over overheidsinstanties

De Nationale ombudsman behandelt klachten over overheidsinstanties. Ten behoeve van het voorliggende rapport heeft de Nationale ombudsman in kaart gebracht hoeveel klachten die het instituut ontving betrekking hebben op discriminatie door overheidsinstanties. In 2021 heeft de Nationale ombudsman 321 klachten ontvangen die met discriminatie te maken hadden. Dat is twee keer zo veel als in 2020, en het betreft 1 procent van het totaal aantal klachten over overheidsinstanties die bij de ombudsman binnenkomen.
25 procent van de discriminatieklachten bij de ombudsman heeft betrekking op het veiligheidsdomein, waar het onder andere ging over ervaren discriminatie door politie, boa's of de Koninklijke Marechaussee (KMar). Het gaat bijvoorbeeld over ongelijke behandeling die als etnisch profileren werd ervaren, in de context van controles op straat of op een vliegveld. 20 procent van de discriminatieklachten bij de ombudsman heeft betrekking op het domein van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), waar ook klachten over het coronabeleid onder vallen. 12 procent van de klachten gaat over discriminatie door een gemeente, en 7 procent over overheidsinstanties die financiële ondersteuning bieden zoals UWV of SVB. Het aandeel klachten over de Belastingdienst loopt terug, van 13 procent in 2020 naar 3 procent (9 klachten) in 2021.

Krap de helft van de discriminatieklachten die bij de ombudsman gemeld zijn heeft betrekking op ongelijke behandeling, terwijl 29 procent gaat over regelgeving die als discriminerend ervaren werd. In hoofdstuk 4 is al beschreven op welke discriminatiegronden de klachten bij de Nationale ombudsman betrekking hadden: herkomst was de grootste grond, gevolgd door de categorie 'overig' (vaak coronagerelateerd) en leeftijd.

22 procent van de discriminatiemeldingen bij de Nationale ombudsman is gerelateerd aan de coronamaatregelen. Daarvan heeft de helft betrekking op 'overige' discriminatie-gronden, 23 procent gaat over leeftijd en 17 procent

▶
Melder wordt de toegang tot een winkel geweigerd vanwege het niet dragen van een mondkapje, terwijl hij kan aantonen dat hij deze vanwege psychische redenen niet kan dragen. Hij heeft het kaartje van de overheid en een uitgebreide verklaring van zijn behandelaar, met haar naam en contactgegevens erbij. De bedrijfsleider heeft hier echter geen boodschap aan. ADV-melding

over handicap. 77 procent van de corona-gerelateerde discriminatiemeldingen heeft betrekking op regelgeving en 17 procent op een schending van rechten of het bieden van onvoldoende hulp door de overheid. De meldingen hebben overwegend betrekking op het terrein van VWS. Het gaat bijvoorbeeld om klachten over het ondanks handicap moeten dragen van een mondkapje, of een toegangsweigering zonder QR-code of leeftijdsdiscriminatie met betrekking tot de vaccinaties.

ADV's registreren discriminatie door overheidsinstanties niet als aparte categorie. Meldingen over dergelijke discriminatie-ervaringen vallen voor een deel in de categorie collectieve voorzieningen. Zoals beschreven in 6.4.1 zijn meldingen over collectieve voorzieningen divers van karakter. Voor zover deze meldingen betrekking hebben op overheidsinstanties, gaat het vaak om omstreden behandeling vanwege herkomst of handicap door gemeenten, uitkeringsinstanties, welzijnsorganisaties of zorgverleners, en uiteraard over ervaren discriminatie bij de toepassing van de mondkapjesplicht in openbare ruimtes of de controle op het coronatoegangsbewijs.

Meldingen over politie, Openbaar Ministerie (OM) en Koninklijke Marechaussee (Kmar) registreren ADV's apart. Het aantal meldingen op dit terrein is bijna gelijk gebleven: het gaat om 178 meldingen, 3 procent van het totaal. De meldingen op dit terrein hebben bovengemiddeld vaak betrekking op de discriminatiegrond herkomst. De meldingen gaan voor een deel over omstreden behandeling of vijandige bejegening door politiemensen bij een aanhouding of conflict. In sommige gevallen hebben melders het vermoeden dat etnisch profileren leidt tot een staandehouding of controle.

6.6 Discriminatie op het internet en in de media

Het Meldpunt internetdiscriminatie (MiND) registreert meldingen van discriminatie die zich op het internet afspelen. Internetgebruikers kunnen zich tot MiND wenden en discriminerende uitingen rapporteren. MiND beoordeelt vervolgens of de uitingen strafbaar zijn. Als dit het geval is, dan neemt MiND contact op met de beheerders van de betreffende websites en platforms om de uitingen te laten verwijderen. Discriminatie op sociale media rekent MiND ook onder discriminatie op het internet. Het kan zowel gaan over openbare uitingen als over privéberichten tussen gebruikers van socialemediaplatforms. Er bestaat dan ook een zekere overlap met andere terreinen: incidenten kunnen zich afspelen op het internet, maar ook gerelateerd zijn aan de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld tussen collega's) of het onderwijs (bijvoorbeeld tussen leerlingen). Privéberichten worden inhoudelijk niet door MiND beoordeeld, omdat aangifte daarvoor noodzakelijk is. Meldingen over uitingen in privéberichten worden wel geregistreerd en melders worden doorverwezen naar de politie, een ADV of het College voor de Rechten van de Mens.

In 2021 ontvangt MiND 339 meldingen van discriminatie op internet, fors minder dan in 2020 toen nog 843 meldingen binnenkwamen. In 2020 was het aantal bijzonder hoog door een aantal 'bulkmeldingen' over een specifiek incident, maar dit kan slechts een deel van de daling verklaren. Het aantal 'unieke meldingen' waarbij slechts één registratie per incident wordt geregistreerd, is met een kwart afgenomen. Verhoudingsgewijs is het aandeel unieke meldingen in relatie tot het totaal aantal meldingen wel hoger in 2021 (88 procent in plaats van 47 procent). Anders dan in 2020, maar in lijn met het beeld in de jaren daarvoor, hebben de meeste

meldingen (48 procent) betrekking op uitingen op overige/ autonome websites, gevolgd door uitingen op sociale media (39 procent). Daarbij zorgt Twitter voor 34 procent van de socialemediameldingen en Facebook voor 27 procent.

Herkomst is, net als in voorgaande jaren, de grond waar de meeste meldingen bij MiND betrekking op hadden (118 meldingen, 35 procent van het totaal). Op de tweede plek volgt dit jaar voor het eerst de categorie 'anders', waar 29 procent van de meldingen onder valt. Ruim een derde van deze meldingen heeft te maken met ervaren discriminatie in de context van coronamaatregelen. 42 meldingen, of 12 procent van het totaal, gaat over persoonlijke discriminatie. Dit betreft meldingen van uitingen die niet gericht waren tegen een groep, maar tegen een individu. 9% van de meldingen gaat over arbeidsmarktdiscriminatie op internet, 6 procent over godsdienstdiscriminatie en 4 procent over discriminatie op grond van seksuele voorkeur.

ADV's registreren meldingen van discriminatie die te maken hebben met media en reclame. In 2021 zijn iets minder meldingen op dit terrein geregistreerd: 230 keer is bij ADV's aangeklopt, in vergelijking met 273 in 2021. Naast discriminatie op internet, waaronder sociale media, gaan deze meldingen ook over uitspraken op tv of de radio.

1 Andriessen, I. et al (2020), *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 Andriessen, I. (2017), *Discriminatie herkennen, benoemen en melden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

3 In maart 2022 maakt het Openbaar Ministerie bekend dat Baudet niet strafrechtelijk vervolgd zal worden vanwege de uitingen, omdat de uitingen volgens het OM niet strafbaar zijn.

4 Het aantal meldingen bij ADV's in 2020 is inclusief 4.098 meldingen over het liedje *Beter voorkomen dan chinezen* dat op Radio 10 is uitgezonden. In de overige figuren in dit rapport zijn deze meldingen buiten beschouwing gelaten.

5 Denk bijvoorbeeld aan moslimvrouwen die gediscrimineerd worden vanwege de combinatie van moslim en vrouw zijn, terwijl in dezelfde situatie vrouwen met een andere geloofsovertuiging of moslimmannen juist niet gediscrimineerd zouden worden.

6 De politie registreert antisemitisme als aparte discriminatiegrond. Bij de ADV's wordt de subgrond 'Joods' (bij meldingen op grond van herkomst en godsdienst) gehanteerd. Voor rapportage worden deze meldingen bij de gronden herkomst en godsdienst in mindering gebracht en als antisemitisme weergegeven.

7 Moslimdiscriminatie kan ook onder de discriminatiegrond 'herkomst' vallen. Een verdere uitsplitsing van de cijfers van discriminatie op grond van herkomst naar moslimdiscriminatie is binnen de huidige registraties niet mogelijk.

8 De percentages zijn berekend over het totaal aantal meldingen. Per melding kunnen meerdere discriminatiegronden zijn geregistreerd, waardoor de optelsom van de percentages hoger dan 100% kan zijn.

9 Voor percentages over 2020 zijn de 4.098 meldingen over het lied *Voorkomen is beter dan chinezen*, in lijn met het rapport *Discriminatiecijfers in 2020* buiten beschouwing gelaten.

10 Het gaat hierbij om alle verzoeken geregistreerd onder discriminatiegrond 'ras'.

11 Deze tabel is gebaseerd op informatie uit ADV-net over 2021. ADV-net is het programma dat door vrijwel alle regionaal opererende ADV's wordt gebruikt om hun meldingen te registreren. ADV's die niet met ADV-net werken, gebruiken eigen registratieprogramma's en hebben hun meldcijfers los aangeleverd. Die informatie is echter beperkter en laat geen uitspraken toe over de verbanden tussen discriminatiegronden, -terreinen en -wijzen. In 2021 is 92% van alle meldingen in ADV-net geregistreerd.

12 Deze meldingen laten een belangrijk deel, maar niet de volledige omvang van geregistreerde moslimdiscriminatie zien. Incidenten van moslimdiscriminatie kunnen immers ook terugkomen onder de discriminatiegrond 'herkomst'. Binnen die categorie is het echter minder eenduidig welke incidenten als moslimdiscriminatie kunnen worden aangemerkt. De opdrachtgevers van deze rapportage – het ministerie van BZK en de Nationale Politie – werken de komende tijd samen met de ADV's en de andere registratie-instanties aan een verdere verbetering van deze multi-agencyrapportage over het onderwerp moslimdiscriminatie.

13 De percentages zijn berekend over het totaal aantal meldingen. Per melding kunnen meerdere wijzen van discriminatie zijn geregistreerd, waardoor de optelsom van de percentages hoger dan 100% kan zijn.

14 Voor percentages over 2020 zijn de 4.098 meldingen over het lied *Voorkomen is beter dan chinezen*, in lijn met het rapport *Discriminatiecijfers in 2020* buiten beschouwing gelaten.

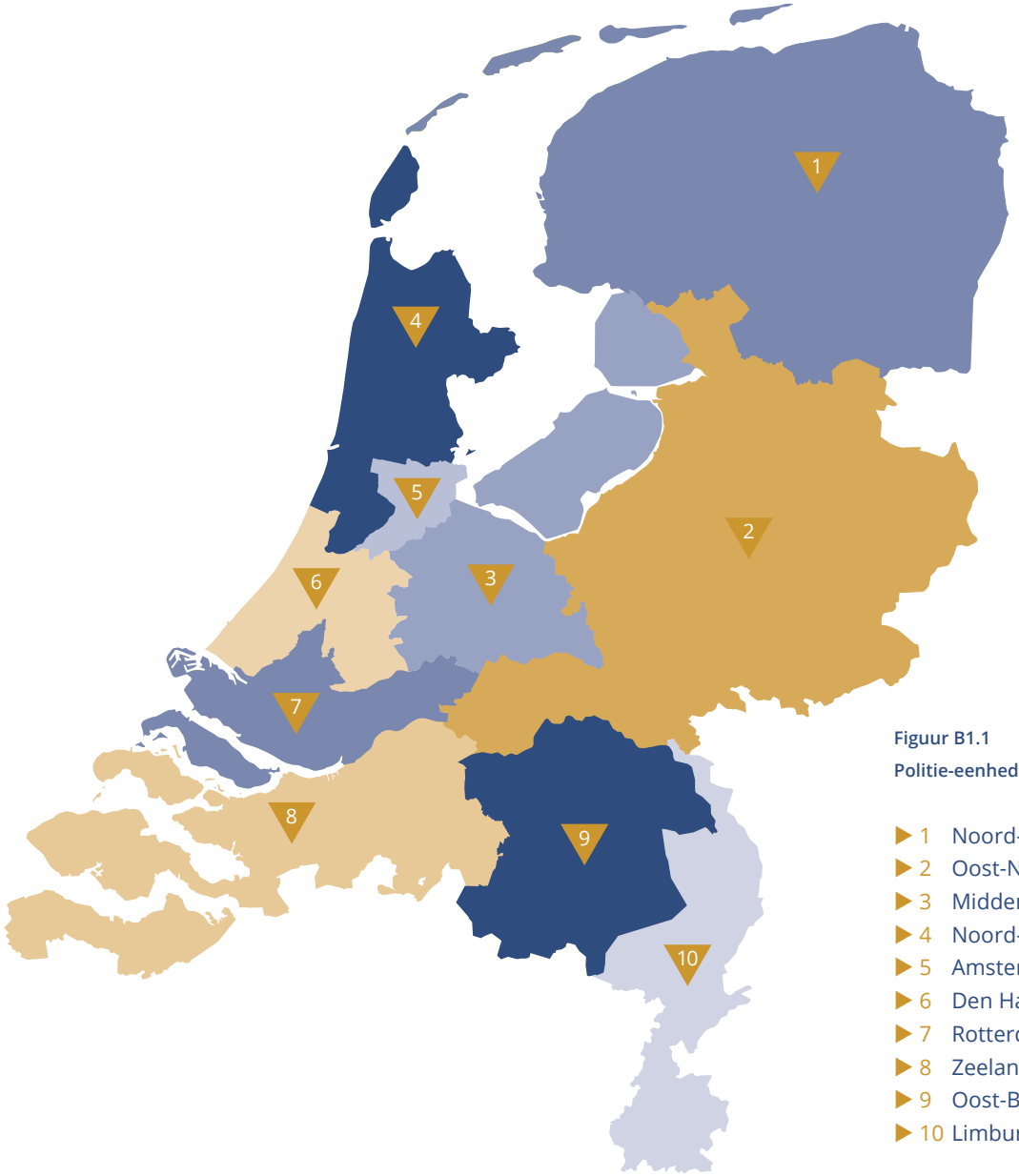
15 De percentages zijn berekend over het totaal aantal meldingen. In deze figuur staan alleen de meest voorkomende terreinen en is er een categorie 'anders' toegevoegd waarin alle meldingen staan die onder een ander terrein zijn geregistreerd. In tabel 6 in bijlage 3 is de verdeling over alle maatschappelijke terreinen te vinden.

16 Voor percentages over 2020 zijn de 4.098 meldingen over het lied *Voorkomen is beter dan chinezen*, in lijn met het rapport *Discriminatiecijfers in 2020* buiten beschouwing gelaten.

17 Deze tabel is gebaseerd op informatie uit ADV-net over 2021. ADV-net is het programma dat door vrijwel alle regionaal opererende ADV's wordt gebruikt om hun meldingen te registreren. ADV's die niet met ADV-net werken, gebruiken eigen registratieprogramma's en hebben hun meldcijfers los aangeleverd. Die informatie is echter beperkter en laat geen uitspraken toe over de verbanden tussen discriminatiegronden, -terreinen en -wijzen. In 2021 is 92% van alle meldingen in ADV-net geregistreerd.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de discriminatie-registraties op landelijk niveau gepresenteerd. In deze bijlage kijken we naar de verdeling van meldingen en incidenten over de tien politie-eenheden. De politie verzamelt en analyseert de gegevens op het niveau van de politie-eenheid. In de meeste politie-eenheden zijn meerdere ADV's actief. De meldingen van deze ADV's zijn per politie-eenheid bij elkaar opgeteld. Cijfers van het College voor de Rechten van de Mens, Nationale ombudsman en Kinderombudsman zijn in dit rapport niet uitgesplitst naar de politie-eenheden. Meldingen bij MiND over discriminatie op het internet zijn vaak niet gebonden aan een fysieke locatie en daarom ook niet opgenomen in de regionale vergelijking.

De politie-eenheden verschillen in een aantal opzichten van elkaar, bijvoorbeeld wat betreft bevolkingssamenstelling, infrastructuur (stedelijk of landelijk) en aanwezige voorzieningen. Dat heeft vanzelfsprekend invloed op de geregistreerde meldingen en incidenten en verklaart op zijn minst deels de verschillen die we zien in de cijfers per politie-eenheid. In dit hoofdstuk wordt het beeld in de verschillende politie-eenheden slechts op het niveau van het totaal aan registraties vanuit vergelijkend perspectief beschreven. Voor de geïnteresseerde lezer die meer wil weten over registraties per politie-eenheid en gemeente, verwijzen we naar de Monitors Discriminatie die, tegelijk met dit rapport, over elk van de afzonderlijke politie-eenheden verschijnen.[1]



Figuur B1.1
Politie-eenheden in Nederland

- 1 Noord-Nederland
- 2 Oost-Nederland
- 3 Midden-Nederland
- 4 Noord-Holland
- 5 Amsterdam
- 6 Den Haag
- 7 Rotterdam
- 8 Zeeland-West-Brabant
- 9 Oost-Brabant
- 10 Limburg

1 Op de website Discriminatie.nl zijn alle rapporten te vinden.

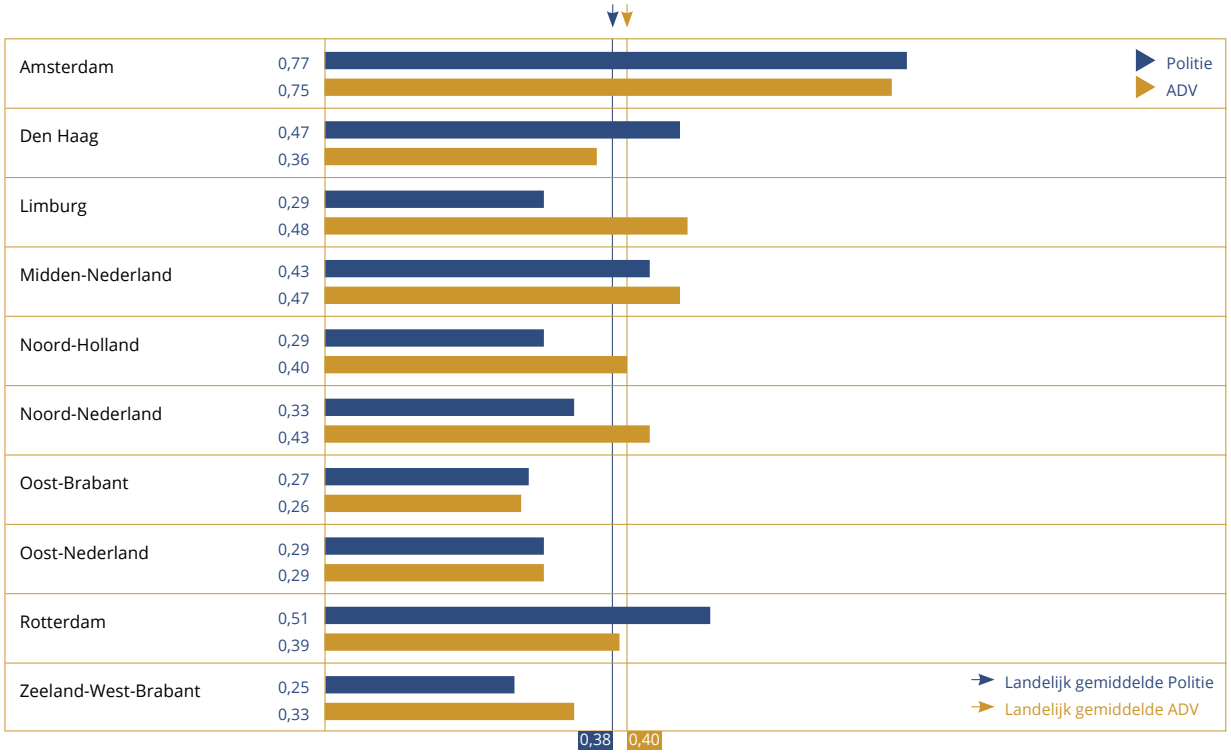
B1.1 Registraties en meldingen naar politie-eenheid

In deze paragraaf bespreken we het aantal politieregistraties en ADV-meldingen per politie-eenheid. Omdat er grote verschillen zijn tussen politie-eenheden als het gaat om grootte en inwoneraantal, hebben we de aantallen registraties en meldingen per 1.000 inwoners berekend. In figuur B1.2 zijn deze promillages per eenheid weergegeven.

Het aantal politie-registraties van discriminatie is 0,38 per 1.000 inwoners, een lichte stijging ten opzichte van het gemiddelde van 0,36 in 2020. Bij de ADV's is sprake van een grotere toename: in 2021 registreren ADV's 0,40 meldingen per 1.000 inwoners, ten opzichte 0,32 in 2020. Hier is wederom het effect van de coronagerelateerde meldingen duidelijk te zien.

Net als vorig jaar registreert de politie in de eenheden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bovengemiddeld veel incidenten. Ook de eenheid Midden-Nederland registreert in 2021 iets meer discriminatie-incidenten dan gemiddeld. Bij de ADV's komen in Amsterdam, Limburg, Midden-Nederland en Noord-Nederland meer meldingen binnen dan gemiddeld. In Amsterdam, Limburg en Midden-Nederland was dit in 2020 ook al het geval. Net als in voorgaande jaren is de eenheid Amsterdam zowel bij de politie-registraties als bij de ADV-meldingen koploper.

Verhoudingsgewijs weinig politie-registraties en ADV-meldingen zien we in de eenheid Oost-Brabant, Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant. Dit waren in het voorafgaande jaar ook de eenheden met het laagste gemiddelde aantal meldingen en registraties.



Figuur B1.2 Discriminatie-incidenten politie en ADV-meldingen per politie-eenheid naar aantal per 1.000 inwoners in 2021[2]

B1.2 Veranderingen in de registraties en meldingen

In figuur B1.3 en B1.4 zijn de absolute aantallen registraties en meldingen per politie-eenheid weergegeven, voor 2020 en 2021. Waar het absolute aantal meldingen per eenheid niet zoveel zegt, gezien de verschillen in omvang van de bevolking, laten deze figuren wel de verschuivingen tussen 2020 en 2021 zien.grootst (22 procent); in Amsterdam het kleinst (8 procent). In twee politie-eenheden wordt de tweede plaats ingenomen door een andere grond. In Amsterdam zijn dat geslacht en seksuele gerichtheid, in Limburg

2 Bij de aantallen in 2020 zijn de 4.098 meldingen over het lied *Voorkomen is beter dan chinezen*, in lijn met het rapport *Discriminatiecijfers in 2020* buiten beschouwing gelaten.

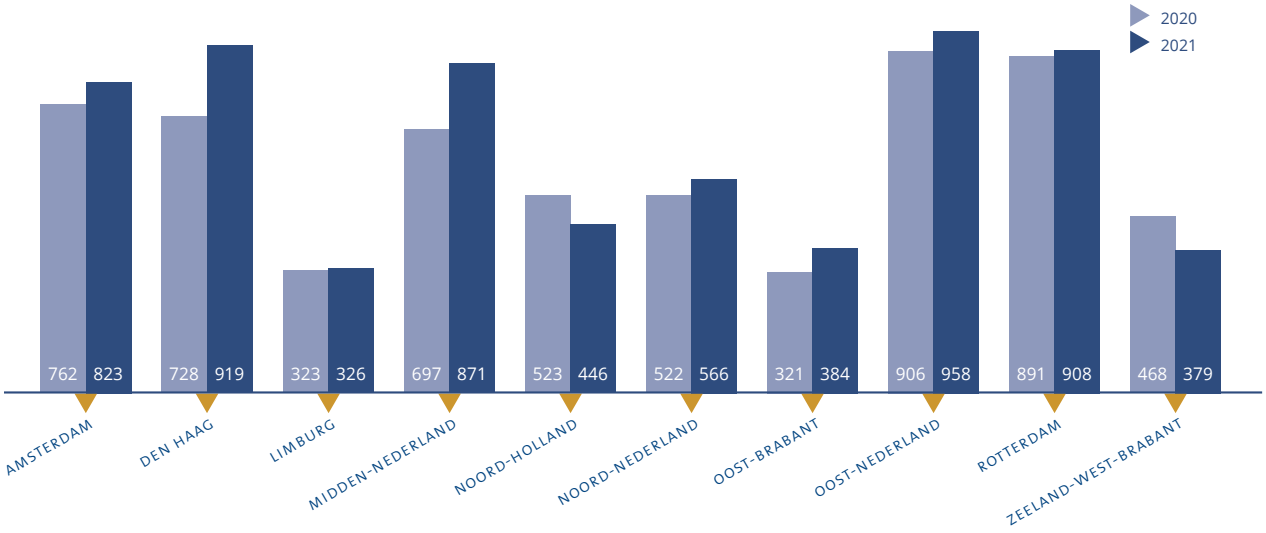
godsdienst. In beide gevallen is dit te herleiden naar een bulkmelding. In Amsterdam waren er 24 meldingen over de toiletten in het stadhuis waar alleen de mannentoiletten genderneutraal waren gemaakt. In Limburg was er een grotere bulkmelding, over discriminerende uitlatingen jegens 'buitenlanders' en moslims op de Facebookpagina van een woningbouwvereniging. 140 van de 148 meldingen over deze uitlatingen werden (ook) als discriminatie op grond van godsdienst weggeschreven, wat het grote aandeel van de grond godsdienst in Limburg verklaart.

B.1.2.1 Grootste toename politie-registraties in eenheden Midden-Nederland en Den Haag

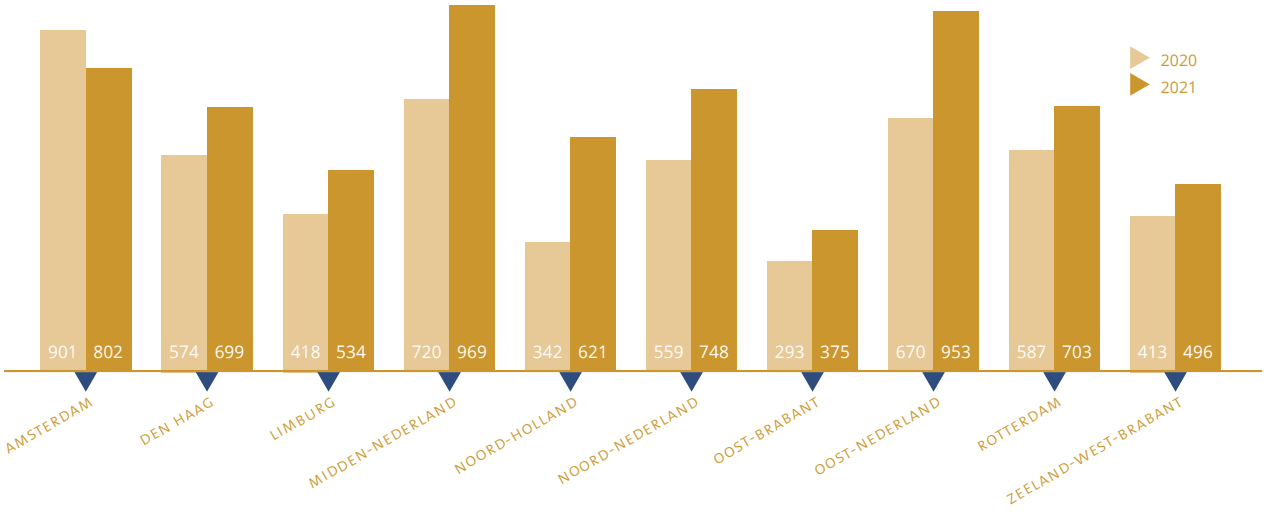
In Den Haag stijgt het aantal door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten met 26 procent naar 919. In Midden-Nederland gaat het om een stijging van 25 procent naar een totaal van 871 registraties. Dit zijn de eenheden met de grootste veranderingen. In de meeste andere eenheden is sprake van een lichte stijging. Alleen in Zeeland-West-Brabant en in Noord-Holland daalt het aantal geregistreerde incidenten.

B.1.2.2 ADV-meldingen stijgen overal behalve in eenheid Amsterdam

Gezien de grote toename van het aantal ADV-meldingen op landelijk niveau is het geen verrassing dat in bijna alle eenheden een kleine tot wel forse stijging te zien is. De enige uitzondering is politie-eenheid Amsterdam, waar het aantal meldingen met 11 procent daalt van 901 naar 802. In het vorige rapport was juist een sterke toename van het aantal meldingen in deze eenheid te zien, mede als gevolg van een meldcampagne. Dit zou ook een verklaring kunnen zijn voor het teruglopen van het aantal meldingen in 2021.



Figuur B1.3 Discriminatie-incidenten politie per politie-eenheid in 2020-2021



Figuur B1.4 ADV-meldingen per politie-eenheid in 2020-2021[2]

De verhoudingswijs grootste toename in het aantal meldingen is te zien in Noord-Holland waar het aantal meldingen met 82 procent steeg van 342 naar 621. Verder laten Midden-Nederland, Noord-Nederland en Oost-Nederland de grootste stijging zien.

In deze bijlage wordt per organisatie kort ingegaan op de (wettelijke) taken die deze heeft in de bestrijding van discriminatie. Vervolgens wordt uitgelegd welke data van de betreffende organisatie worden gebruikt. Zie hiervoor ook Hoofdstuk 1.

B2.1 Vergelijkbaarheid van registraties

De gegevens van instanties die meldings- en incident-registraties over discriminatie bijhouden, zijn niet gelijksoortig en kunnen daarom niet bij elkaar worden opgeteld. Instanties hebben verschillende verantwoordelijkheden, taken en procedures en hun registraties zijn hierop ingericht. Dit betekent dat zij andere typen situaties registreren en andere categorieën hanteren. Daarnaast zijn er verschillen tussen de gebruikte definities van bepaalde termen en tussen registratieprotocollen. Ten slotte is er sprake van enige overlap tussen de registraties van verschillende organisaties. Het komt namelijk voor dat gedupeerden zich zowel bij een ADV als bij de politie melden, of zich zowel bij een ADV melden als bij het College voor de Rechten van de Mens een verzoek om een oordeel indienen. En ook tussen de cijfers van ADV's en Nationale ombudsman of tussen College en Nationale ombudsman kan sprake zijn van een overlap. Optellen zou daarom tot een vermoedelijk klein, maar onbekend aantal dubbeltellingen leiden. De informatie uit de verschillende bronnen wordt om deze redenen apart gepresenteerd en dient als complementair te worden gezien.

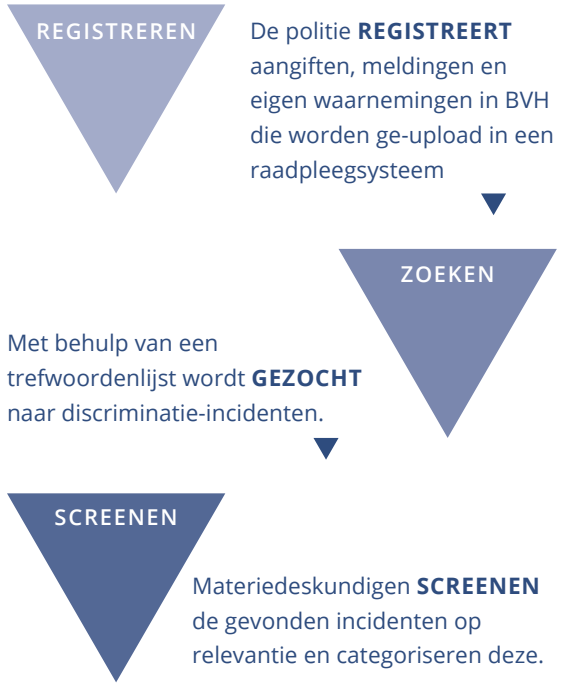
B2.2 Politie

Het maken van onderscheid kan strafbaar zijn. Burgers of organisaties kunnen daarom aangifte doen van discriminatie of een incident melden bij de politie. In het Wetboek van Strafrecht is discriminatie op vijf discriminatiegronden strafbaar gesteld, te weten: ras (in dit rapport 'herkomst' genoemd), geslacht, godsdienst/levensovertuiging, seksuele gerichtheid en handicap. Het merendeel van de bij de politie gemelde discriminatievormen zit 'verborgen' achter andere delicten (belediging, bedreiging, mishandeling, et cetera). Denk aan een mishandeling waarbij het slachtoffer doelwit was vanwege zijn huidskleur, of een vernieling aan het huis van een homoseksueel stel. Bij een dergelijk 'commuun delict' dient de officier van justitie in de strafeis een strafverzwaring op te nemen vanwege een discriminatie-aspect.

De data over discriminatie worden verkregen met behulp van een landelijke trefwoordenlijst, samengesteld op basis van de vijf hiervoor genoemde discriminatiegronden. Deze wordt uitgezet in de Basis Voorziening Integrale Bevraging (BVI-IB); het raadpleegsysteem van de politie waarin dagelijks een aantal standaardformulieren (tekst) uit de Basis Voorziening Handhaving (BVH) wordt geüpload (zie figuur B2.1). Materiedeskundigen binnen de politie screenen de resultaten van deze zoekslag op de aanwezigheid van discriminatoire aspecten. Alle gescreende resultaten bij elkaar vormen de eindlijst voor deze jaarcijfers. De eindlijst is ingelezen in Excel. Dit databestand is verder bewerkt, waarbij dubbel geregistreerde incidenten zoveel mogelijk zijn verwijderd, en vormt uiteindelijk de basis voor de analyse in dit rapport.

Meldingen discriminatie via politie.nl

Op politie.nl kunnen burgers digitaal en laagdrempelig melding maken van discriminatie met behulp van het Meldformulier Discriminatie. Deze meldingen maken geen onderdeel uit van de registratiecijfers die in dit rapport worden gepresenteerd. Indien uit de omschrijving van het incident op het meldformulier blijkt dat discriminatie



Figuur B2.1 Totstandkoming politiecijfers discriminatie

inderdaad mogelijk een rol speelt, dan adviseert de politie de melder om aangifte te doen. Als een melder besluit om aangifte te doen, komt dit terug in de BHV en daarmee ook in de cijfers in dit rapport. In andere gevallen verwijst de politie melders bijvoorbeeld door naar een ADV, het Juridisch Loket en/of andere instanties.

Instroom van discriminatiefeiten bij het OM

Jaarlijks rapporteert het OM over de feiten die zijn ingestroomd bij het OM omdat deze mogelijk strafbaar zijn op grond van een van de discriminatieartikelen in het Wetboek van Strafrecht, of een ander strafbaar feit betreffen waarbij mogelijk een discriminatieaspect heeft gespeeld.[1] Het gaat hierbij om aanzienlijk lagere aantallen feiten dan er discriminatie-incidenten geregistreerd worden door de politie. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. In de eerste plaats bevatten de door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten naast aangiften ook meldingen, waarmee burgers de politie op de hoogte stellen van een situatie. In veel gevallen behoeft een melding geen nadere actie van de politie en zal een melding daarom niet leiden tot een ingestroomd feit bij het OM. Daarnaast is het na een melding of aangifte mogelijk dat er geen verdachte wordt gevonden of dat er sprake is van onvoldoende bewijs. Verder kan het zijn dat een incident bij de politie staat geregistreerd als specifiek discriminatiefeit, maar dat bij de beoordeling of onderzoek door het OM blijkt dat niet is voldaan aan één of meer bestanddelen van het strafrechtelijke discriminatiefeit. Bij commune feiten met een mogelijk discriminatie-aspect, die in de politiesystemen als discriminatie-incident worden aangemerkt, kan na opsporing blijken dat het discriminatieaspect niet aannemelijk kan worden gemaakt. Tot slot is een belangrijk uitgangspunt voor de afdoening van discriminatiezaken dat strafrechtelijke middelen niet noodzakelijkerwijs de meest betekenisvolle oplossing bieden voor een slachtoffer.[2] Daarom kan, na goedkeuring van de officier van justitie en in overleg met het slachtoffer, ook een niet-strafrechtelijke opvolging gegeven worden aan een discriminatie-incident, zoals een interventie door de wijkagent of de inzet van mediation.

B2.3 Antidiscriminatievoorzieningen

Mensen die discriminatie hebben ervaren of hebben waargenomen kunnen hiervan melding maken of een klacht indienen bij een antidiscriminatievoorziening (ADV). Sinds de introductie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) in 2009 dient elke gemeente zijn burgers toegang te bieden tot een ADV. Over de ontvangen meldingen dienen gemeenten jaarlijks te rapporteren aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de rapportage over 2021 konden gemeenten voor het zesde jaar op rij wat die rapportage betreft volstaan door gegevens over de meldingen aan te leveren voor dit landelijke rapport.

Meldingen en klachten bij ADV's betreffen allerlei discriminatiegronden. Daarbij kan het zowel om gronden gaan die wettelijk zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht of de gelijkebehandelingswetgeving (bijvoorbeeld ras of seksuele gerichtheid), als om gronden die niet in de wet zijn opgenomen (zoals uiterlijk). Meldingen kunnen betrekking hebben op een incident of situatie die tegen een persoon is gericht (de melder of iemand anders), maar ook op een gebeurtenis die niet tegen specifieke personen is gericht, zoals een artikel in de media of een regeling die voor een bepaalde groep nadelig uitpakt. Bij de registratie

1 Openbaar Ministerie (2021), *Strafbare Discriminatie in Beeld 2020*. Amsterdam: Openbaar Ministerie (OM).
2 Openbaar Ministerie (2019), *Aanwijzing Discriminatie*, 1 januari 2019.

van meldingen en klachten bij ADV's staat het perspectief van de melder centraal. Van de geregistreerde meldingen en klachten bij een ADV is vaak niet juridisch of objectief aangetoond dat er sprake was van discriminatie.

De meeste ADV's registreren meldingen en klachten middels een speciaal daarvoor ontwikkeld registratieprogramma. Alle klachten en meldingen worden geregistreerd, tenzij onvoldoende gegevens beschikbaar zijn of de melding geen betrekking heeft op (ervaren) discriminatie. De meeste ADV's hebben een regionale functie, waarbij het werkgebied overlapt met een voormalige politieregio; daarnaast is er een aantal lokale ADV's.

Een melding doen van discriminatie kan via de website Discriminatie.nl, met behulp van de app Discriminatie Melder of door (telefonisch of persoonlijk) contact op te nemen met de ADV in de gemeente waar iemand woont. Bij een melding via Discriminatie.nl of Discriminatie Melder wordt de melder automatisch doorverwezen naar de ADV in haar, hun of zijn regio. Een klachtbehandelaar neemt desgewenst contact met de melder op, bespreekt de situatie met de melder en adviseert hen, haar of hem over de mogelijkheden en wat de ADV voor de melder kan doen. De ADV doet onderzoek naar wat zich heeft voorgedaan en kan de melder desgewenst ondersteunen en begeleiden of bemiddelen tussen partijen.

B2.4 College voor de Rechten van de Mens

Mensen die discriminatie hebben ervaren op school of Mensen die discriminatie hebben ervaren kunnen contact opnemen met het College. Juridisch medewerkers van het College beantwoorden alle vragen en meldingen over discriminatie telefonisch of via e-mail. Afhankelijk van de situatie verwijzen ze een melder door naar de klachtenprocedure bij het College of naar een andere organisatie, zoals de Nationale ombudsman een gemeentelijke ombudsman, de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane, Het Juridisch Loket of antidiscriminatie-bureaus. Het College registreert alle vragen en meldingen, ook als de verzoeker geen vervolgstappen wil zetten.

Binnen de oordelenprocedure bij het College zelf, toetst het College of een situatie of gedraging die iemand is overkomen, in strijd is met de bepalingen van de gelijkebehandelingswetgeving. De persoon met de discriminatieklacht dient daarvoor een verzoek om een oordeel in bij het College. Als het College de klacht mag behandelen wordt een onderzoek gestart, waarna een zitting volgt en het College uitspraak doet en bepaalt of er al dan niet sprake is van discriminatie. Soms komt het niet tot een zitting, bijvoorbeeld omdat een verzoeker het verzoek intrekt. Een dergelijk verzoek kan uiteindelijk leiden tot een juridisch oordeel, waarin het College vaststelt of daadwerkelijk sprake is geweest van discriminatie. De procedure bij het College is gratis en de klager (de verzoeker) is niet verplicht om juridische ondersteuning in te schakelen. Dat geldt ook voor de partij tegen wie de klacht is gericht (de verweerder).

Alle verzoeken die het College ontvangt worden geregistreerd. In dit rapport zijn instroomcijfers van het College opgenomen. Daarnaast is gekeken naar de vragen en meldingen die het College ontving. Voor meer informatie over de oordelen die door het College zijn uitgesproken, verwijzen we de lezer naar het jaarverslag en de Monitor Discriminatiezaken van het College.

Mensen die discriminatie hebben ervaren kunnen zich met vragen of een klacht wenden tot het College via www.mensenrechten.nl/contact.

B2.5 Meldpunt Internet Discriminatie

Discriminerende uitingen op internet kunnen gemeld worden bij het meldpunt Internet Discriminatie (MiND). Via een digitaal meldformulier kunnen als discriminerend ervaren uitingen bij MiND onder de aandacht worden gebracht. MiND onderzoekt vervolgens of de uiting (nog) online staat en of deze strafbaar zou kunnen zijn op basis van artikel 137c t/m 137e van het Wetboek van Strafrecht en de bijbehorende jurisprudentie. Indien een uiting als mogelijk strafbaar wordt ingeschat, probeert MiND de uiting offline te krijgen door een verzoek hiertoe in te dienen bij de beheerder of moderator van de betreffende website. Als dat - ook na herhaald verzoek - niet gebeurt, doet de organisatie aangifte. Het OM kan hierop besluiten een strafrechtelijk onderzoek te starten. Alle meldingen die MiND ontvangt, worden geregistreerd. In dit rapport wordt op verschillende plaatsen aan deze cijfers gerefereerd. In het jaarverslag van de organisatie is ook informatie beschikbaar over de uitingen die door MiND als mogelijk strafbaar zijn ingeschat, de acties die zijn ondernomen naar aanleiding van zulke uitingen en de resultaten daarvan.

Discriminerende uitingen kunnen gemeld worden bij MiND via de website www.mindnederland.nl.

B2.6 Nationale ombudsman

Mensen met klachten over overheidsinstanties kunnen bij de Nationale ombudsman terecht. Dat geldt ook voor inwoners van het Caribisch deel van Nederland. Deze behandelt klachten over gedragingen van zowel rijksoverheid als aangesloten decentrale overheden. Een deel van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt gaat over discriminatie.

De Nationale ombudsman verwijst burgers die nog niet bij de overheidsinstantie zelf hebben geklaagd eerst naar de klachtprocedure aldaar. In het klachtrecht (titel 9 van de Awb) is namelijk geregeld dat burgers eerst bij de overheidsinstantie zelf moeten klagen. Alleen in bijzondere situaties, waarin dit niet van de burger gevergd kan worden, kan de ombudsman de klacht direct in behandeling nemen. De ombudsman kan klachten bemiddelen, een praktische oplossing proberen te bewerkstelligen door middel van een interventie, of een onderzoek doen naar en oordeel geven over de klacht. Oordelen van de Nationale ombudsman worden op de website www.nationaleombudsman.nl gepubliceerd.

De Nationale ombudsman registreert een klacht als een klacht over discriminatie wanneer een burger aangeeft dat er in zijn of haar ogen sprake was hiervan. Het gaat dus om discriminatie-ervaringen.
Burgers met klachten over discriminatie door de overheid kunnen contact opnemen met de Nationale ombudsman via 0800 33 555 55, het webformulier op www.nationaleombudsman.nl en de socialemediakanalen (Whatsapp, Twitter, Facebook).

B2.7 Kinderombudsman

De Kinderombudsman bevordert de naleving van kinderrechten in Nederland, ook in het Caribisch deel van het Nederland. Iedereen – kinderen, ouders, professionals

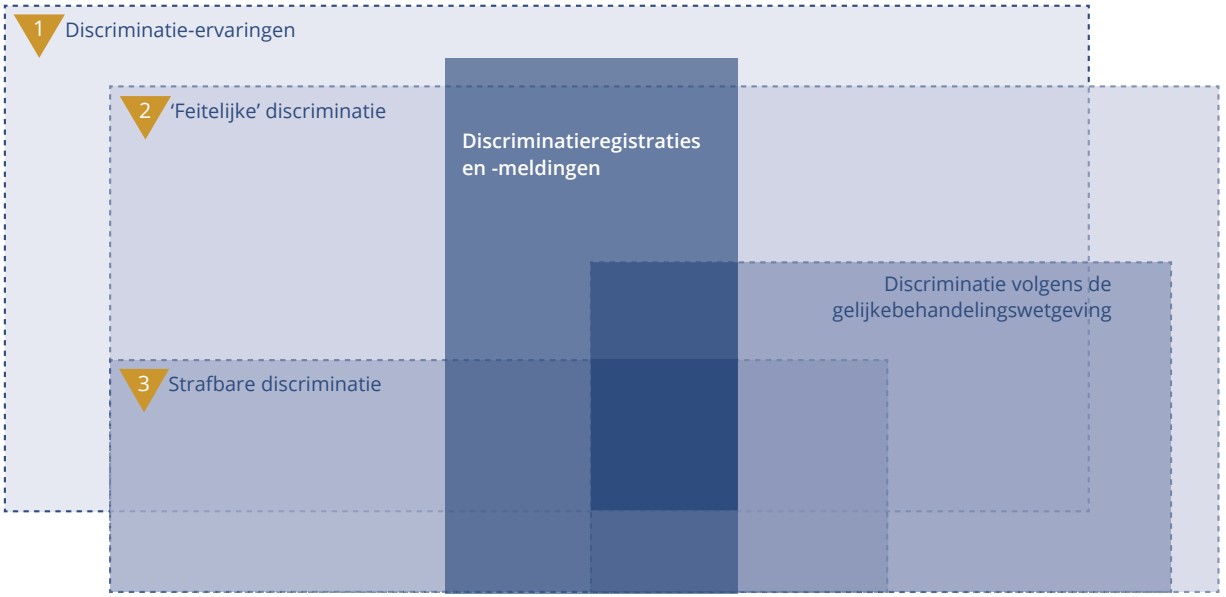
en hulpverleners – kan zelf een klacht voorleggen aan de Kinderombudsman of om hulp en advies vragen bij situaties waarin ze vermoeden dat kinderrechten niet worden nageleefd. Een deel van de klachten die de Kinderombudsman ontvangt gaat over discriminatie.

Als een officiële klacht niet naar tevredenheid is afgehandeld, dan kan de Kinderombudsman die klacht in behandeling nemen. Evenals de Nationale ombudsman kan de Kinderombudsman in klachten bemiddelen, een praktische oplossing proberen te bewerkstelligen door middel van een interventie of een onderzoek doen naar (en oordeel geven over) de klacht.

De Kinderombudsman registreert een klacht als een klacht over discriminatie wanneer een ouder, professional of kind zelf aangeeft dat er in zijn/haar ogen sprake is van discriminatie. Hierbij gaat het dus om discriminatie-ervaringen; niet om vastgestelde discriminatie per se.

In dit verslag zijn de klachtcijfers op het terrein van discriminatie opgenomen. Daarnaast zijn de klachtcijfers verder geanalyseerd. Het komt voor dat een klacht wel geregistreerd is als een klacht over pesten, maar niet als een klacht over discriminatie. In de analyse is daarom ook gekeken naar de klachten over pesten.

Mensen met een klacht ten aanzien van de schending van kinderrechten (in de vorm van discriminatie of anderszins) kunnen contact opnemen met de Kinderombudsman via 0800 876 54 32 of ombudswerk@dekinderombudsman.nl.



Figuur B2.2 Conceptuele onderdelen van discriminatie

B2.8 Definities van discriminatie

Discriminatie is geen eenvoudig begrip. Het kent verschillende definities. Figuur B2.2 geeft weer hoe de registraties waarover hier wordt gerapporteerd zich verhouden tot verschillende conceptuele onderdelen van het fenomeen discriminatie:

- Discriminatie-ervaringen
- 'Feitelijke' discriminatie
- Strafbare discriminatie
- Discriminatie volgens de gelijkebehandelingswetgeving

▶ Discriminatie-ervaringen

Hieronder vallen alle gevallen waarin een persoon zelf het gevoel heeft door een ander gediscrimineerd te zijn. Het hoeft hierbij niet te gaan om feitelijke en/of strafbare discriminatie.

▶ 'Feitelijke' discriminatie

Hieronder vallen alle gevallen waarin onderscheid wordt gemaakt tussen personen op basis van een (verondersteld) persoonskenmerk dat er in die situatie niet toe doet. Dit kan wel of niet als discriminatie herkend en/of geïnterpreteerd worden door de gedupeerde.

▶ Strafbare discriminatie

Hieronder vallen alleen incidenten die binnen het strafrecht aangemerkt zijn als discriminatie. Bij deze gevallen gaat het altijd om feitelijke discriminatie, maar niet per definitie om discriminatie-ervaringen, omdat de herkenning en de betekenisgeving van het slachtoffer hierin niet van essentieel belang is.

▶ Discriminatie volgens de gelijkebehandelingswetgeving

Hieronder vallen incidenten die op grond van deze wetgeving als verboden onderscheid zijn aangemerkt. Ook hier gaat het om feitelijke discriminatie en niet per definitie om discriminatie-ervaringen. Er bestaat een gedeeltelijke overlap tussen strafbare discriminatie en discriminatie volgens de gelijkebehandelingswetgeving.

DISCRIMINATIEREGISTRATIES	TOTAAL 2020	TOTAAL 2021
Politie		
Discriminatie-incidenten	6.141	6.580
ADV's		
Meldingen	5.477[1]	6.922
MiND		
Meldingen	843	339
College voor de Rechten van de Mens		
Verzoeken om een oordeel	638	739
Nationale ombudsman		
Klachten	157	321
Kinderombudsman		
Klachten	13	10

Tabel B3.1 Overzicht van discriminatie-incidenten bij politie, meldingen bij ADV's en MiND, klachten bij de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman en de verzoeken om een oordeel bij het College voor de Rechten van de Mens, 2020-2021

Noten

1 In tabel B3.1 zijn de 4.098 meldingen die in 2020 bij de ADV's binnenkwamen naar aanleiding van het uitzenden van het liedje *Voorkomen is beter dan chinezen* op Radio 10 niet meegeteld. Dat is in het hele rapport het geval, tenzij anders vermeld.

NOTA BENE

▶ De cijfers in dit rapport zijn afkomstig uit verschillende databronnen. Voor de politieregistraties is gebruikgemaakt van de daartoe opgestelde databestanden (zie bijlage 1 voor de toelichting). De ADV-cijfers zijn voor dit rapport aangeleverd door de ADV's. Door data beschikbaar te stellen voor deze rapportage, voldoen gemeenten en ADV's in 2021 aan de rapportageverplichting in het kader van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen. Het College voor de Rechten van de Mense, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben hun cijfers aangeleverd voor dit rapport. De cijfers van MiND zijn overgenomen uit het jaarverslag van deze organisatie. De cijfers van 2020 zijn overgenomen uit de voorgangers van dit rapport.

DISCRIMINATIEGROND - POLITIE	TOTAAL 2020	%	TOTAAL 2021	%
Antisemitisme[3]	517	8%	627	10%
Geslacht	41	1%	53	1%
Godsdienst	180	3%	183	3%
Handicap	96	2%	153	2%
Herkomst	2.657	43%	2.789	42%
Levensovertuiging	4	0%	6	0%
Seksuele gerichtheid	1.981	32%	2.114	32%
Onbekend/Overig	665	11%	655	10%

Tabel B3.2 Discriminatie-incidenten politie naar discriminatiegrond in 2020-2021

DISCRIMINATIEGROND - ADV	AANTAL 2020	% 2020	AANTAL 2021	% 2021
Antisemitisme[5]	82	1%	75	1%
Arbeidscontract	28	1%	37	1%
Arbeidsduur	5	0%	4	0%
Burgerlijke staat	29	1%	28	0%
Geslacht	453	8%	395	6%
Waarvan tegen transgender personen	*99*	*2%*	*78*	*1%*
Godsdienst	391	7%	253	4%
Waarvan tegen moslims[6]	*307*	*6%*	*165*	*2%*
Handicap/chronische ziekte	810	15%	1.017	15%
Herkomst	2.842	52%	2.352	34%
Leeftijd	321	6%	357	5%
Levensovertuiging	17	0%	36	1%
Nationaliteit	118	2%	137	2%
Politieke gezindheid	16	0%	36	1%
Seksuele gerichtheid	256	5%	279	4%
Overig/niet-wettelijk	447	8%	2.162	31%
Onbekend	113	2%	107	2%

Tabel B3.3
ADV-meldingen naar discriminatiegrond in 2020-2021[4]

Noten
3/5 Antisemitische incidenten vallen juridisch gezien onder discriminatie op grond van herkomst en/of onder discriminatie op grond van godsdienst. Omdat dit onderscheid bij de registratie lastig is te maken, is ervoor gekozen om antisemitisme apart weer te geven.
4 De percentages zijn berekend over het totaal aantal meldingen. Per melding kunnen meerdere discriminatiegronden zijn geregistreerd, waardoor de optelsom van de percentages hoger dan 100% kan zijn.
6 Omdat een groot deel van de incidenten met de discriminatiegrond godsdienst betrekking heeft op het islamitische geloof is dit deel van de incidenten apart inzichtelijk gemaakt.

WIJZE VAN DISCRIMINATIE - POLITIE	TOTAAL 2020	% 2020	TOTAAL 2021	% 2021
Bedreiging	638	10%	718	11%
Bekladding	210	3%	350	5%
Bespugen	43	1%	49	1%
Geweld	40	1%	27	0%
Geweld i.c.m. uitlating	659	11%	726	11%
Pesterij	84	1%	94	1%
Uitlating	3.924	64%	4.069	62%
Vernieling	392	6%	343	5%
Weigering	56	1%	79	1%
Onbekend/overig	95	2%	125	2%

Tabel B3.4 Discriminatie-incidenten politie naar wijze van discriminatie in 2020-2021

WIJZE VAN DISCRIMINATIE - ADV	AANTAL 2020	% 2020	AANTAL 2021	% 2021
Bedreiging	289	5%	313	5%
Geweld	138	3%	127	2%
Omstreden behandeling	3.127	57%	4.959	72%
Vijandige bejegening	2.421	44%	2.082	30%
Overig	55	1%	43	1%
Onbekend	58	1%	41	1%

Tabel B3.5 ADV-meldingen naar wijze van discriminatie in 2020-2021[7]

Noot

7 Percentages zijn berekend over het totaal aantal meldingen. Per melding kunnen meerdere wijzen van discriminatie zijn geregistreerd. De optelsom van de percentages kan daardoor hoger dan 100% zijn.

MAATSCHAPPELIJK TERREIN - ADV	AANTAL 2020	% 2020	AANTAL 2021	% 2021
Arbeidsmarkt	1.083	20%	1.106	16%
Buurt/wijk	536	10%	457	7%
Collectieve voorzieningen	718	13%	1.905	28%
Commerciële dienstverlening	883	16%	899	13%
Horeca/amusement	147	3%	461	7%
Huisvesting	397	7%	257	4%
Media en reclame	273	5%	230	3%
Onderwijs	254	5%	318	5%
Openbare ruimte	489	9%	390	6%
Politie/OM	185	3%	178	3%
Privésfeer	78	1%	83	1%
Publieke/politieke opinie	203	4%	173	2%
Sport/recreatie	118	2%	345	5%
Overig	61	1%	63	1%
Onbekend	66	1%	57	1%

Tabel B3.6 ADV-meldingen naar maatschappelijk terrein in 2020-2021[8]

Noot

8 De percentages zijn berekend over het totaal aantal meldingen. Per melding kunnen meerdere terreinen zijn geregistreerd. De optelsom van de percentages kan daardoor hoger zijn dan 100%.

POLITIE-EENHEID - POLITIE	AANTAL 2020	PER 1000[9]	AANTAL 2021	PER 1000
Amsterdam	762	0,72	823	0,77
Den Haag	728	0,38	919	0,47
Limburg	323	0,29	326	0,29
Midden-Nederland	697	0,35	871	0,43
Noord-Holland	523	0,34	446	0,29
Noord-Nederland	522	0,30	566	0,33
Oost-Brabant	321	0,22	384	0,27
Oost-Nederland	906	0,28	958	0,29
Rotterdam	891	0,50	908	0,51
Zeeland-West-Brabant	468	0,31	379	0,25
Landelijk totaal	**6.141**	**0,36**	**6.580**	**0,38**

Tabel B3.7 Discriminatie-incidenten politie per politie-eenheid en naar aantal per 1.000 inwoners in 2020-2021

POLITIE-EENHEID - ADV	AANTAL 2020	PER 1000[10]	AANTAL 2021	PER 1000
Amsterdam	901	0,85	802	0,75
Den Haag	574	0,30	699	0,36
Limburg	418	0,37	534	0,48
Midden-Nederland	720	0,36	969	0,47
Noord-Holland	342	0,22	621	0,40
Noord-Nederland	559	0,32	748	0,43
Oost-Brabant	293	0,20	375	0,26
Oost-Nederland	670	0,21	953	0,29
Rotterdam	587	0,33	703	0,39
Zeeland-West-Brabant	413	0,28	496	0,33
Landelijk totaal	**5.477**	**0,32**	**6.922**[11]	**0,40**

Tabel B3.8 ADV-meldingen per politie-eenheid en naar aantal per 1.000 inwoners in 2020-2021

POLITIE-EENHEID	AANTAL INWONERS[12]
Amsterdam	1.071.823
Den Haag	1.936.697
Limburg	1.115.872
Midden-Nederland	2.048.488
Noord-Holland	1.557.554
Noord-Nederland	1.733.143
Oost-Brabant	1.443.914
Oost-Nederland	3.263.136
Rotterdam	1.789.353
Zeeland-West-Brabant	1.515.435
Landelijk totaal	**17.475.415**

Noten
9/10 Bij de berekening van de promillages van 2020 is gebruik gemaakt van de inwoneraantallen per 1 januari 2019
11 In 2021 zijn 22 meldingen direct door Discriminatie.nl behandeld en niet doorgestuurd naar een ADV. Daardoor zijn deze meldingen niet op regionaal niveau terecht gekomen.
12 Inwoneraantallen per 1 januari 2021 (bron: CBS)

DISCRIMINATIEGROND - POLITIE	AMSTERDAM	DEN HAAG	LIMBURG	MIDDEN-NEDERLAND	NOORD-HOLLAND	NOORD-NEDERLAND	OOST-BRABANT	OOST-NEDERLAND	ROTTERDAM	ZEELAND-WEST-BRABANT
Antisemitisme	82	161	29	63	36	30	16	54	121	35
Geslacht	7	3	5	4	2	10	4	7	7	4
Godsdienst	28	27	9	36	14	14	12	23	9	11
Handicap	8	30	13	23	1	20	10	25	15	8
Herkomst	345	349	136	394	190	221	166	423	413	152
Levensovertuiging	1	0	0	0	1	0	0	1	3	0
Seksuele gerichtheid	310	274	88	278	152	161	125	301	298	127
Onbekend	42	75	46	73	50	110	51	124	42	42

Tabel B3.9

Discriminatie-incidenten politie per politie-eenheid naar discriminatiegrond in 2021

DISCRIMINATIEGROND - ADV	AMSTERDAM	DEN HAAG	LIMBURG	MIDDEN-NEDERLAND	NOORD-HOLLAND	NOORD-NEDERLAND	OOST-BRABANT	OOST-NEDERLAND	ROTTERDAM	ZEELAND-WEST-BRABANT
Antisemitisme	14	2	2	11	8	16	4	13	5	0
Arbeidscontract	3	2	15	3	2	1	3	3	4	1
Arbeidsduur	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1
Burgerlijke staat	0	6	3	7	1	0	1	2	3	5
Geslacht	67	44	25	54	35	43	18	46	39	24
Waarvan tegen transgender personen	*15*	*2*	*9*	*10*	*8*	*9*	*3*	*6*	*11*	*5*
Godsdienst	41	32	19	39	24	17	14	21	26	20
Waarvan tegen moslims	*33*	*14*	*14*	*26*	*19*	*11*	*8*	*12*	*16*	*12*
Handicap/chronische ziekte	71	93	94	149	86	132	70	174	73	75
Herkomst	391	254	142	357	181	220	101	258	267	181
Leeftijd	34	42	27	47	25	60	15	51	31	25
Levensovertuiging	1	9	3	3	6	2	2	6	4	0
Nationaliteit	13	24	21	12	5	8	11	18	16	9
Politieke gezindheid	5	5	2	4	3	3	1	5	4	4
Seksuele gerichtheid	56	27	6	50	22	32	10	30	33	13
Niet-wettelijke gronden	144	189	216	274	240	233	142	336	203	163
Onbekend	36	9	0	5	6	3	5	17	17	9

Tabel B3.10

ADV-meldingen per politie-eenheid naar discriminatiegrond in 2021[13]

Noot

13 Per melding kunnen meerdere discriminatiegronden zijn geregistreerd.

WIJZE VAN DISCRIMINATIE - POLITIE	AMSTERDAM	DEN HAAG	LIMBURG	MIDDEN-NEDERLAND	NOORD-HOLLAND	NOORD-NEDERLAND	OOST-BRABANT	OOST-NEDERLAND	ROTTERDAM	ZEELAND-WEST-BRABANT
Bedreiging	124	58	42	106	52	78	30	90	86	52
Bekladding	21	27	32	51	29	46	14	74	34	22
Bespugen	20	9	1	5	4	8	1	1	0	0
Geweld	2	4	4	2	1	3	2	4	4	1
Geweld in combinatie met uitlating	110	79	34	70	63	72	69	84	89	56
Pesterij	13	9	3	19	10	8	6	9	12	5
Uitlating	468	670	190	558	243	256	217	613	643	211
Vernieling	44	41	10	39	36	61	33	43	18	18
Weigering	16	7	4	9	3	8	5	15	6	6
Onbekend/overig	5	15	6	12	5	26	7	25	16	8

Tabel B3.11 Discriminatie-incidenten politie per politie-eenheid naar wijze van discriminatie in 2021

WIJZE VAN DISCRIMINATIE - ADV	AMSTERDAM	DEN HAAG	LIMBURG	MIDDEN-NEDERLAND	NOORD-HOLLAND	NOORD-NEDERLAND	OOST-BRABANT	OOST-NEDERLAND	ROTTERDAM	ZEELAND-WEST-BRABANT
Bedreiging	127	12	19	29	19	26	13	26	26	16
Geweld	27	14	5	20	9	13	5	8	16	10
Omstreden behandeling	448	566	415	663	432	538	300	726	483	366
Vijandige bejegening	438	149	149	307	181	202	75	225	215	141
Overig	8	0	1	9	4	3	7	3	6	2
Onbekend	11	7	1	1	2	3	2	6	7	1

Tabel B3.12 ADV-meldingen per politie-eenheid naar wijze van discriminatie in 2021[14]

Noot
14 Per melding kunnen meerdere wijzen van discriminatie zijn geregistreerd.

MAATSCHAPPELIJK TERREIN - ADV	AMSTERDAM	DEN HAAG	LIMBURG	MIDDEN-NEDERLAND	NOORD-HOLLAND	NOORD-NEDERLAND	OOST-BRABANT	OOST-NEDERLAND	ROTTERDAM	ZEELAND-WEST-BRABANT
Arbeidsmarkt	152	105	74	170	70	121	64	143	131	76
Buurt/wijk	59	54	20	67	36	42	19	67	58	35
Collectieve voorzieningen	144	167	240	210	198	222	91	284	168	159
Commerciële dienstverlening	88	108	54	135	61	111	72	127	94	49
Horeca/amusement	76	53	38	68	44	39	27	52	41	23
Huisvesting	24	34	21	32	11	25	14	32	33	31
Media en reclame	37	38	4	29	26	29	6	22	17	22
Onderwijs	47	36	20	47	32	24	21	39	37	15
Openbare ruimte	60	34	7	73	37	57	8	54	39	21
Politie/OM	27	16	7	31	10	20	3	18	25	21
Privésfeer	20	10	5	13	3	7	11	12	0	2
Publieke/politieke opinie	25	11	16	30	20	11	9	26	11	14
Sport/recreatie	30	29	28	59	49	30	17	57	20	26
Overig	1	1	0	2	18	4	9	12	15	1
Onbekend	12	5	0	3	6	6	4	6	14	1

Tabel B3.13 ADV-meldingen per politie-eenheid naar maatschappelijk terrein in 2021[15]

Noot
15 Per melding kunnen meerdere maatschappelijke terreinen zijn geregistreerd.

MET DANK AAN

Dit rapport is tot stand gekomen met dank aan: de antidiscriminatievoorzieningen, Discriminatie.nl (de landelijke vereniging van antidiscriminatievoorzieningen), MiND, het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de materiedeskundigen van de politie: Siska Bhairosingh, Mathilde Paarlberg, Tufan Okkali, Richard Vrins (Nationale Politie) en Predrag Vitkovic (RADAR/Art.1). De begeleidingscommissie: Marcel Coenders (Sociaal en Cultureel Planbureau), Pierre van Steen, Winnie van Blanken (Nationale Politie), Warsha Kanhai (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Elz Coolman (Ministerie van Justitie en Veiligheid), Milou van Hout (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Anne Dijkman, Isa van der Have (College voor de Rechten van de Mens), Frederique Janss (Discriminatie.nl), Mitchell van de Velde (MiND), Natalia Molina Espeleta (Nationale ombudsman).

COLOFON

Rotterdam/Den Haag, mei 2022
Dit rapport is geschreven door Art.1 in opdracht van de Nationale Politie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is tot stand gekomen in samenwerking met Discriminatie.nl, de landelijke vereniging van antidiscriminatievoorzieningen.

Tekst
Gregor Walz (Verwonderzoek)
Bauke Fiere (Art.1)

Uitgave
Art.1

GRAFISCH ONTWERP © 2022, GO PUCK