MONITOR RACISME EN EXTREEM RECHTS

Rijksuniversiteit Leiden
LISWO

EERSTE RAPPORTAGE

Jaap van Donselaar

Monitor Racisme en Extreem-rechts

eerste rapportage

Jaap van Donselaar

met medewerking van

Carien Nelissen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Donselaar, Jaap van

Monitor Racisme en Extreem-rechts. Eerste rapportage / Jaap van Donselaar - Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (LISWO). - met lit. opgave.

ISBN 90-71042-96-0

Trefw.: monitor / racisme / extreem-rechts

© Rijksuniversiteit Leiden, 1997
Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek
Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden, tel. 071 - 5273845, fax 071 - 5273788

Foto omslag: Rob Huibers/Hollandse Hoogte
Ontwerp omslag: HGVB, Bert Hoogeveen
Druk: Drukkerij Sinteur, Leiden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without the prior written permission from the publisher.

Inhoud

Inleiding 1

Deel 1: Monitor extreem-rechts

1 Extreem-rechts: recente ontwikkelingen 5
- 1.1 Centrumpartij en Centrumdemocraten 5
- 1.2 De verkiezingen van 1994: succes en crises 6
- 1.3 De strijd om de betogingsvrijheid 6
- 1.4 Naar een grotere eenheid? 7
- 1.5 Breuk in de NVP/CP'86 8
- 1.6 Het extreem-rechtse mozaïek 9
- 1.7 Aantallen extreem-rechtse activisten in Nederland 10

2 Racistische propaganda 13
- 2.1 Aanscherping vervolgingsbeleid 14
- 2.2 Strafvervolging Centrumdemocraten 15
- 2.3 Strafvervolging Centrumpartij'86 16
- 2.4 Invloed op andere maatregelen 16
- 2.5 Manifestaties en strafvervolging 16
- 2.6 Historisch revisionisme: een probleem van groeiende importantie 18
- 2.7 Strafrecht en revisionisme 19
- 2.8 Hedendaags revisionisme 20

3 Extreem-rechts en demonstraties 23
- 3.1 Verzet tegen de preventieve verboden 24
- 3.2 Kentering 25
- 3.3 De betogingen in Zwolle en Leerdam 25
- 3.4 Respons van de burgemeesters 26
- 3.5 Respons van het Openbaar Ministerie 27
- 3.6 Het uniformverbod 29
- 3.7 Respons van regering en parlement 29
- 3.8 Respons van extreem-rechts 31
- 3.9 Knelpunten 33

4 Verkiezingen en vertegenwoordiging 35
- 4.1 Deelname en resultaten 35
- 4.2 De handtekeningeneis 41
- 4.3 Wijziging kiesstelstel? 42
- 4.4 Financiële sancties tegen extreem-rechtse volksvertegenwoordigers? 43
- 4.5 Subsidiëring en zendtijd van politieke partijen 43
- 4.6 Ontzetting uit het kiesrecht 44

5 Betrokkenheid bij geweld 47
5.1 Extreem-rechtse leiders en geweld: balanceren op het koord 48
5.2 Betrokkenheid bij geweld: verwarring en discussie 49
5.3 Het tweeledige vijandbeeld van extreem-rechts 50
5.4 Statistische gegevens 51
5.5 Recente ontwikkelingen: stand van kennis 55
5.6 Recente ontwikkelingen: extreem-rechtse geweldpleging 56
5.7 Overheidsrespons 57

6 Partijverbod 59
6.1 Dreigend verbod als zwaard van Damocles 59
6.2 Stroomversnelling 61
6.3 De CD definitief veroordeeld 63
6.4 Toenemende spanningen 64
6.5 Algemeen Overleg van 23 oktober 1996 65
6.6 Naar een verbod van NVP/CP'86? 67

Deel 2: Monitor racisme

7 Opvattingen over allochtonen 71

8 Commissie Gelijke Behandeling 73

9 Interetnische incidenten 75
9.1 De stand van kennis: samenvatting afgesloten onderzoek 75
9.2 Interetnische incidenten in 1995 en 1996 79
9.3 De problematiek van de onderrapportage en registratie 86
9.4 Verbeteringen in de registratie en analyse van interetnische incidenten 88

10 Registratie klachten racisme 91

11 Justitiële afdoening: statistische gegevens 93

Slot 97

Literatuur 101

Bijlagen:
1 Relevante wetsteksten 107
2 Richtlijn Discriminatiezaken 111
3 Landelijke uitgangspunten ten aanzien van extreem-rechts, College van Procureurs-Generaal, februari 1995 115
4 Handleiding inzake Verstoring van de openbare orde door extreem-rechts 119
5 Gemeenteraadsleden extreem-rechts 129

6 Interetnische incidenten in de politieregio's, 1995 en 1996 133
7 Antisemitische incidenten 1996 141
8 Project registratie klachten racisme 147
9 Klachtenmeldpunt Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad (RADAR) 153

Overzicht figuren:

Figuur 1.1 Geschatte aantallen leden van extreem-rechtse organisaties 10
Figuur 4.1 Aantal extreem-rechtse zetels in gemeenteraden 36
Figuur 4.2 Aanhang Centrumdemocraten in opiniepeilingen 38
Figuur 4.3 CD-(deel)raadszetels na gemeenteraadsverkiezingen van 1994 39
Figuur 4.4 CP'86-(deel)raadszetels na gemeenteraadsverkiezingen van 1994 39
Figuur 7.1 Enige opvattingen over allochtonen 71
Figuur 9.1 Interetnische incidenten in 1995 en 1996 naar politieregio 83
Figuur 9.2 Aantallen gewelddadige interetnische incidenten 84
Figuur 11.1 Ingeschreven zaken naar wetsartikel 95
Figuur 11.2 Ingeschreven zaken naar wijze van afdoening 95

Overzicht tabellen:

Tabel 4.1 Verkiezingsresultaten van extreem-rechtse groeperingen bij landelijke verkiezingen 40
Tabel 5.1 Ervaren dreiging van extreem-rechtse partijen 47
Tabel 5.2 Extreem-rechtse betrokkenheid naar voorval 53
Tabel 5.3 Extreem-rechtse betrokkenheid naar doelwit 55
Tabel 7.1 Steun voor discriminatie voorkeuren 72
Tabel 8.1 Discriminatiegrond bij verzoeken 74
Tabel 9.1 Soorten gewelddadige voorvallen in 1992 en 1993 76
Tabel 9.2 Aantal gewelddadige voorvallen naar slachtoffer en doelwit 77
Tabel 9.3 Verdeling van racistische incidenten naar soort incident 78
Tabel 9.4 Verdeling van racistisch geweld naar soort incident 79
Tabel 9.5 Interetnische incidenten 1995, naar soort en per politieregio 80
Tabel 9.6 Interetnische incidenten 1996, naar soort en per politieregio 81
Tabel 9.7 Verdeling van (gewelddadige) voorvallen over de politieregio's 87
Tabel 9.8 Confrontatie met racisme 88
Tabel 11.1 Afdoening van discriminatiezaken op het niveau van arrondissementsparketten 94

Inleiding

Dit is het eerste verslag van het project *Monitor racisme en extreem-rechts* dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Onder 'racisme' worden hier ook verstaan: antisemitisme, rasvooroordeel, vreemdelingenhaat, xenofobie en rasdiscriminatie. De monitorwerkzaamheden zijn niet uitsluitend gericht op uitingen van racisme, maar tevens op de bestrijding van deze verschijnselen.

Het project heeft twee doelstellingen:
1. permanente monitoring van racisme en racismebestrijding
2. een periodieke rapportage over de belangrijkste bevindingen

Het nut van periodieke rapportage is velerlei. Jaarlijks wordt op basis van een vast stramien de balans opgemaakt van de belangrijkste uitingen van racisme en rechts-extremisme, alsmede van de ontwikkeling van strategieën ter bestrijding. De rapportages kunnen door hun systematische en periodieke karakter bijdragen aan accumulatie van kennis en inzichten. Er wordt inzicht verkregen in ontwikkelingen die zich op langere termijn voordoen. Dat geldt niet alleen de achterliggende periode maar ook de toekomst. De monitor kan bijdragen aan vroegtijdige onderkenning van relevante, nieuwe ontwikkelingen.

De algemene vraagstelling luidt:
1. hoe hebben uitingen van (racistisch) rechts-extremisme zich (in Nederland) ontwikkeld?
2. welke patronen van respons zijn er geweest?

Dit eerste verslag, dat in hoofdzaak gericht is op de jaren 1995 en 1996, valt uiteen in twee delen. Het thema van het eerste deel is 'extreem-rechts', terwijl het tweede gericht is op 'racisme' in het algemeen.

In het deel over extreem-rechts ligt het accent op:
a. ontwikkelingen in het veld van extreem-rechtse organisaties
b. activiteiten van de betrokken organisaties en activisten
c. vormen van respons op uitingen van rechts-extremisme.

In het deel over racisme komen aan de orde:
d. patronen van opvattingen van allochtonen over autochtonen
e. werkzaamheden van de Commisie Gelijke Behandeling
f. registratie en analyse van interetnische incidenten
g. centrale registratie van klachten over racisme
h. statistische gegevens over de justitiële afdoening van disriminatiezaken.

Na deze beide delen volgt een slotbeschouwing waarin de belangrijkste uitkomsten van beide delen de revue zullen passeren.

De voor het onderzoek benodigde gegevens zijn op uiteenlopende manieren verzameld. Er is geput uit de beschikbare literatuur: boeken, tijdschriften, artikelen en brochures van meer of minder wetenschappelijke aard. Ook is gebruik gemaakt van publikaties in dag- en weekbladen, dit in samenwerking met het 'project extreem-rechts' van de Anne Frank Stichting. Verder is een beroep gedaan op sleutelinformanten en -instellingen, zowel binnen als buiten de overheid: de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), het 'meldpunt extreem-rechts' van het Parket Generaal, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het documentatiecentrum Aric, de Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad (RADAR), het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR), het Centrum Informatie en Documentatie over Israël (CIDI), het Fascisme Onderzoek Kollektief (FOK), de onderzoeksgroep KAFKA, de Landelijke Vereniging van ADB's en Meldpunten (LV), collega-onderzoekers en journalisten.

Deel 1

Monitor extreem-rechts

1 Extreem-rechts: recente ontwikkelingen

1.1 Centrumpartij en Centrumdemocraten

De partij Centrumdemocraten (CD) werd in 1984 opgericht na een reeks van conflicten binnen de Centrumpartij (CP).[1] Een scheuring maakte een einde aan een snelle electorale opmars van de CP, die op haar beurt was voortgekomen uit de Nederlandse Volks-Unie (NVU). De NVU propageerde de onmiddellijke en gedwongen terugkeer van etnische minderheden naar hun land van herkomst. De partij raakte meer en meer in nazistisch vaarwater en eind jaren zeventig werd geprobeerd de NVU te verbieden.
De NVU was ook omstreden in extreem-rechtse kringen, niet zozeer vanwege haar voornaamste politieke boodschap, maar vooral vanwege de radicale wijze waarop deze boodschap werd uitgedragen. Een nieuwe, 'gematigde' partij, zo redeneerde men, zou beter beschut dienen te zijn tegen juridische bestrijding en bovendien een groter kiezerspubliek aanspreken. Deze gedachtengang leidde in 1980 tot de oprichting van de Centrumpartij die in 1982 wist door te dringen tot de Tweede Kamer.
De daaropvolgende opmars van de Centrumpartij bereikte een hoogtepunt bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 1984: 2,5% van de stemmen. Maar tegelijkertijd escaleerden conflicten binnen de partij: Janmaat verloor de strijd, werd uit de CP gegooid en stichtte in november de Centrumdemocraten. Hij raakte zijn zetel kwijt bij de verkiezingen van 1986. De CP slaagde er bij die gelegenheid niet in een zetel te behalen. Kort daarvoor was het de nog steeds door felle ruzies geteisterde CP wèl gelukt om bij gemeenteraadsverkiezingen enkele zetels te behalen, terwijl de CD bij die gelegenheid overal achter het net viste. Het was duidelijk dat CP en CD elkaar in de weg zaten. In een hotel in het Betuwse dorpje Kedichem trachtte men tot elkaar te komen, maar het hotel werd door demonstranten bestookt met rookbommen, vatte vlam en brandde af. Verloren processen leidden in 1986 tot het faillissement van de Centrumpartij, die daarop verder ging onder een nieuwe naam: Centrumpartij '86 (CP'86). Het gedachtengoed van de CD leek als twee druppels water op dat van de Centrumpartij begin jaren tachtig. Dit in tegenstelling tot CP'86 die gaandeweg een radicaler profiel kreeg en op de NVU ging lijken. De CD was een kleine, strak vanuit de top geleide organisatie, zo klein dat men zou kunnen spreken van een 'spookpartij': tussen de kleine top en de potentiële kiezers bevond zich nagenoeg niets. Maar kiezers waren er voldoende, zo bleek in september 1989: Janmaat maakte zijn 'come back' in de Tweede Kamer. Net als in 1982 luidden de verkiezingen verdere electorale groei in. Dat bleek bij de gemeenteraadsverkiezingen

[1] Voor een uitvoeriger behandeling van naoorlogs extreem-rechts en patronen van respons, zie Van Donselaar, 1991 en 1996.

van 1990 (11 zetels) en de statenverkiezingen van 1991 (3 zetels). Ook CP'86 wist enkele raadszetels te verwerven.

1.2 De verkiezingen van 1994: succes en crises

Eind 1993 bereikte de CD in opiniepeilingen een niveau van meer dan 5% en dat zou goed zijn voor minstens zeven kamerzetels. Maar de weg naar de verkiezingen van 1994 (gemeenteraden, Kamer en Europees Parlement) bleek door een mijnenveld te lopen. Janmaats reactie op het plotselinge overlijden van de minister van Binnenlandse Zaken, Dales, en zijn racistische aanvallen op andere bewindspersonen zorgden voor een schandaal. In een stortvloed van negatieve publiciteit werd voorts vooral aandacht besteed aan de gewelddadige en nazistische trekken van de CD en van CP'86. Tegen de achtergrond van een voortgaande val in de peilingen behaalde extreem-rechts niettemin gemiddeld 7,4% van de stemmen bij de raadsverkiezingen, dat wil zeggen: in de gemeenten waar door extreem-rechtse groeperingen werd deelgenomen. In de vier grote steden was dit gemiddelde ruim 11% en dat was een score waarmee het CDA werd voorbij gestreefd. Bij de kamerverkiezingen boekte de CD minder winst dan verwacht – van één naar drie zetels – terwijl CP'86 er niet in slaagde een fel begeerde zetel te behalen. Beide partijen raakten in een crisis, onder andere door een stortvloed van negatieve publiciteit, door strafrechtelijke veroordelingen en de toegenomen dreiging van justitieel ingrijpen. De CD zag zich geconfronteerd met een uittocht, CP'86 met een richtingenstrijd die uiteindelijk uitmondde in een ruk naar rechts. Om ingrijpen van de justitie te bemoeilijken veranderde de partij eind 1994 van naam: *Nationale Volkspartij/CP'86.*
Van de crisis in beide partijen trachtte met name het Nederlands Blok (NB) te profiteren. Deze partij werd in 1992 naar Belgisch voorbeeld opgericht en fungeerde als verzamelbekken van de (extreem-rechtse) oppositie tegen Janmaat. NB-leider Vreeswijk en enkelen van zijn partijgenoten hebben een verleden in de CD/CP en de partij verschilde noch in personeel noch in ideologisch opzicht veel van beide andere. Het Nederlands Blok zag kans een handjevol dissidente CD-raadsleden binnen te halen en leek in '94 en '95 de grote *runner up* te worden. In haar thuisbasis Utrecht wist de partij (bij de statenverkiezingen) meer kiezers te trekken dan de CD, maar daarna zijn de successen van het Nederlands Blok gestagneerd. Een aantal nieuw geworven activisten heeft de partij inmiddels weer verlaten.

1.3 De strijd om de betogingsvrijheid

Met name vanuit de kring van CP'86 is men zich sedert 1994 in toenemende mate gaan verzetten tegen de preventieve demonstratieverboden, dat wil zeggen: door ze te negeren. Dit laatste leidde tot reacties van de zijde van tegenstanders, die de confrontatie niet

schuwden en ook de straat op gingen. In januari 1995 trad de politie hard op tegen rechts-extremisten die in Rijswijk een demonstratieverbod overtraden. De provocerende aanpak van CP'86 had in enkele weken een krachtige impuls gegeven aan de militante 'antifa'-beweging. In februari konden in Rotterdam ternauwernood confrontaties worden voorkomen tussen rechts-extremisten en hun tegenstanders. Dit laatste leek zich begin maart te herhalen in Utrecht, waar de politie uit voorzorg 162 personen aanhield. Voor het overgrote deel ging het om personen die niet betrokken waren en dit leidde tot publieke verontwaardiging en tot bezinning bij de betrokken overheden.
Begin 1996 besloot burgemeester Franssen van Zwolle een extreem-rechtse demonstratie niet te verbieden, omdat er naar zijn oordeel geen sprake was van een zodanige bedreiging van de openbare orde dat hij die niet in de hand zou kunnen houden. Door zijn handelwijze hoopte Franssen een discussie op gang te brengen over de noodzaak van een harde aanpak van extreem-rechts, alsmede over het wettelijk kader van zo'n aanpak.
Kort na 'Zwolle' werden diverse extreem-rechtse betogingen verboden, maar op 30 maart vond in Leerdam opnieuw een toegestane betoging plaats, waaraan door de NVP/CP'86 werd deelgenomen. De betoging verliep zonder rellen, maar de politie slaagde er niet in enkele vechtpartijen te verijdelen.

1.4 Naar een grotere eenheid?

In dezelfde periode was er een groeiende toenadering tussen de CD en de NVP/CP'86 vooral waar het ging om samenwerking bij de aanpak van de demonstratieproblematiek. In Zwolle konden beide partijen op 24 februari 1996 gezamenlijk demonstreren. Zij wisten ongeveer tachtig aanhangers op de been te brengen. De betoging verliep zonder ongeregeldheden en dat gold ook voor de tegendemonstratie die op dezelfde dag werd gehouden. Dat neemt niet weg dat er van extreem-rechtse zijde strafbare discriminatoire uitlatingen werden gedaan. Niettemin leek 'Zwolle' in eerste instantie een dubbele overwinning voor de extreem-rechtse partijen: demonstratievrijheid en onderlinge samenwerking. Er werd overleg gevoerd – en druk gespeculeerd – over een eventuele fusie tussen beide partijen. De toenaderingspoging mislukte en daarop volgde een terugkeer naar de traditionele 'koude oorlog' tussen beide partijen. De mislukte samenwerkingspoging had gevolgen voor CP-voorzitter Ruitenberg: hij verloor het voorzitterschap en verliet de partij. Hij sloot zich aanvankelijk aan bij de CD, maar ook daar boterde het niet.[2] Ruitenberg werd als voorzitter van de CP opgevolgd door Beaux. In mei 1996 liet Janmaat weten dat wat hem betreft de samenwerking definitief van de baan was. CP'86 zou bij nader inzien ook veel te extreem zijn: 'Dat gedoe met nazistische emblemen, daar willen we ons verre van houden.'[3]

---

[2] In juni 1996 stapte Ruitenberg op als raadslid in Zwolle.
[3] Geciteerd door *Trouw* van 28 mei 1996.

Wie wel met Freling bleef samenwerken was het Utrechtse CD-raadslid De Regt. Deze raakt betrokken bij nationaal-socialistische bezigheden van Freling en andere CP'86-ers (Hitlergroet tijdens bijeenkomsten, contacten met nazi's in het buitenland). Het privételefoonnummer van wethouder Simons kwam in handen van de CP en een foto van Freling die de Hitlergroet brengt bij de televisie. Daarop volgde een reeks van telefonische bedreigingen die werden geuit vanuit de Rotterdamse fractiekamer van CP'86, alsmede onthullende televisiereportages. Burgemeester Peper sloot de fractiekamer van de CP. Janmaat verwijderde De Regt uit de CD en Beaux Freling uit de CP. Dit laatste wegens 'openlijk getoonde sympathieën voor het neonazisme'.

1.5 Breuk in de NVP/CP'86

Na het royement door het CP-bestuur van het Haagse CP-raadslid Mordaunt (vanwege diens steun aan Freling) was er eind 1996 een hoogst onduidelijke en gespannen situatie in de partij: aan de ene kant het uitgestoten duo Mordaunt-Freling en aan de andere kant de groep Beaux-Hoogstra-De Boer.[4] Wat de actieve aanhangers betreft leek de balans door te slaan in het voordeel van Mordaunt en Freling. Met andere woorden: de groep Beaux leek de partij in handen te hebben en de groep Mordaunt de meeste aanhangers. De strijd tussen beide groepen ontwikkelde zich tegen de achtergrond van een toegenomen druk van buitenaf. In april had de Hoge Raad zich uitgesproken over de zaak tegen de vereniging Centrumdemocraten en de CD'ers Janmaat en Schuurman. Daardoor was hun strafrechtelijke veroordeling zo goed als definitief geworden en er werd uitvoerig gediscussieerd over partijverbod. Dit gebeurde, onder andere, tijdens een kamerdebat over de bestrijding van extremisme op 23 oktober 1996. Tijdens dit debat werd aangedrongen op verbodsacties tegen de CD en met name tegen de Nationale Volkspartij/CP'86. In dezelfde periode was er veel aandacht voor extreem-rechtse acties tegen politieke tegenstanders.
Op een door Mordaunt en Freling georganiseerd – en dus niet door de groep Beaux erkend – ledencongres (op 2 november 1996 te Rotterdam) werden de royementen ongedaan gemaakt en de rollen omgekeerd: de groep-Beaux werd uit de partij verwijderd. De breuk in de NVP/CP'86 was hiermee een feit. Tijdens de bijeenkomst werden racistische en dreigende uitlatingen gedaan. Na afloop werd in Rotterdam een allochtone man mishandeld door enkele congresgangers (CP-ers). De bijeenkomst in Rotterdam veroorzaakte grote opschudding door de racistische redevoering van gastspreker Glimmerveen, die in het bijzonder uithaalde naar Groenlinks-kamerlid Oedayraj Singh Varma. Deze aanval werd een week later, tijdens een door enkele journalisten bijgewoonde nazistische bijeenkomst in een Schiedams café, herhaald. Naar aanleiding van beide bijeenkomsten

[4] M. de Boer en M. Hoogstra zijn raadslid voor NVP/CP'86 in respectievelijk Rijswijk en Spijkenisse.

werd justitieel onderzoek gestart, niet alleen naar de strafbaarheid van gedane uitlatingen, maar ook naar de mogelijkheden van een verbodsprocedure tegen NVP/CP'86.
In februari 1997 kwam de strijd tussen beide CP-kampen tot een ontknoping toen bleek dat de Kamer van Koophandel de uitkomst van de bijeenkomst van 2 november 1996 erkend had en Mordaunt, Freling en Teijn[5] als bestuurders had ingeschreven. Dat betekent dat de NVP/CP'86 onder leiding van Mordaunt verder ging. De groep-Beaux stichtte een nieuwe partij, de *Volksnationalisten Nederland* (VNN), en heeft deze inmiddels laten registreren bij de Kiesraad. Door de breuk hebben beide groepen schade opgelopen: hun gezamenlijke aanhang is minder groot dan die van de 'oude partij'.

1.6 Het extreem-rechtse mozaïek

Het extreem-rechtse veld ziet er anno 1997 (globaal) als volgt uit.

Politieke partijen	
Centrumdemocraten (CD) opgericht: leider: ledental:	 1984 Hans Janmaat 1.200
Nationale Volkspartij/CP'86 opgericht: leider: ledental:	 1986 Stewart Mordaunt 150
Volksnationalisten Nederland (VNN) opgericht: leider: ledental:	 1997 Willem Jan Beaux 30
Nederlands Blok (NB) opgericht: leider: ledental:	 1992 Willem Vreeswijk 30
Neonazistische groepen	
Actiefront Nationale Socialisten (ANS) opgericht: leider:	 1984 Eite Homan
Nederlandse Volks-Unie (NVU) opgericht: leider:	 1971 Joop Glimmerveen
Fundamentalistische Arbeiderspartij (FAP) opgericht: leider:	 1995 Constant Kusters

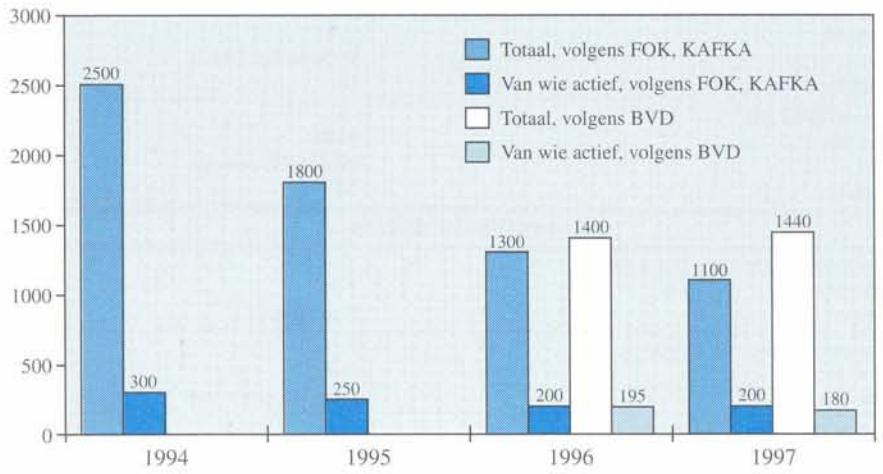
[5] J. Teijn kwam in 1994 voor de CD in de Rotterdamse gemeenteraad, maar liep over naar NVP/CP'86.

De indicaties van de ledentallen zijn afkomstig van de BVD; de aanhang van de neonazistische groepen bedraagt ongeveer dertig personen.
Voorts is van belang te vermelden dat de Ku Klux Klan en de Vikingjeugd zijn verdwenen. Dit geldt ook voor georganiseerde formaties van 'oude' nazi's, zoals het Consortium de Levensboom (Rost van Tonningen) dat de kwalificatie 'organisatie' niet meer verdient. In tegenstelling tot berichtgeving door sommige nieuwsmedia bestaat er in Nederland geen tak van de Britse *Combat 18*.

1.7 Aantallen extreem-rechtse activisten in Nederland

Vooralsnog is de CD de grootste in het veld van extreem-rechtse partijen, gevolgd door NVP/CP'86, de Volksnationalisten Nederland en het Nederlands Blok. De aanhang van extreem-rechtse partijen schommelt. In 1994 werd het totaal aantal extreem-rechtse activisten geschat op ongeveer 2.500; daarvan waren ongeveer 300 personen actief.[6] Volgens schattingen van het *FOK* en *KAFKA* liep het ledental sedertdien terug tot ongeveer 1.100 in 1997; het aantal actieve leden liep volgens schattingen van het FOK en KAFKA geleidelijk terug naar ongeveer 200 in 1996 en bleef nadien stabiel. De aantallen zijn weergegeven in Figuur 1.1.[7]

Figuur 1.1 Geschatte aantallen leden van extreem-rechtse organisaties, 1994-1997 (bron: FOK, KAFKA, BVD)



[6] FOK, 1993: 79; Buijs en Van Donselaar, 1994: 7.
[7] Mondelinge mededelingen van het FOK en KAFKA in juli 1997.

De opgave van de Binnenlandse Veiligheidsdienst is beperkt tot de jaren 1996 en 1997 en levert een iets ander beeld op (zie Figuur 1.1). De BVD geeft hogere totale aantallen op en signaleert een licht stijgende lijn van 1996 naar 1997 die veroorzaakt wordt door toename van het aantal leden van de CD. Het aantal actieve leden is iets kleiner geworden. Dat is het gevolg van de breuk in CP'86 waardoor een aantal personen zich heeft teruggetrokken.

2 Racistische propaganda

In 1966 kwam het *Internationale Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie* (IVUR) tot stand. Als gevolg daarvan werd in 1971 het Wetboek van Strafrecht uitgebreid met bepalingen teneinde rasdiscriminatie beter te bestrijden.[1] Waar het racistische propaganda betreft, zijn met name van belang:
- artikel 137c, racistische belediging;
- artikel 137d, aanzetten tot haat, discriminatie of geweld;
- artikel 137e, verspreiding van racistisch materiaal.

Het nieuwe instrumentarium werd vrijwel meteen gebruikt ter bestrijding van de racistische propaganda van de Nederlandse Volks-Unie.[2] De NVU was een partij die zei dat 'negers dichter bij de chimpansee staan dan blanken', die sprak over de 'superioriteit van het blanke ras'. Een partij die ontkende dat er in de Tweede Wereldoorlog zes miljoen joden zijn vermoord en die Hitler prees om zijn dierenliefde. Het uiting geven aan dit soort opvattingen heeft de NVU en haar leider Glimmerveen vele confrontaties met de strafrechter opgeleverd. Tegen dit decor werd in 1980 de Centrumpartij opgericht. Deze partij nam afstand van de NVU en van racisme en fascisme in het algemeen, maar de CP-propaganda deed toch sterk denken aan die van de NVU. Over het uiteindelijke politieke doel, de verwijdering van etnische minderheden uit de Nederlandse samenleving, leek tussen de Nederlandse Volks-Unie en de Centrumpartij amper verschil van mening te bestaan. In vergelijking met de NVU stelde de Centrumpartij zich voorzichtig op en vermeed zorgvuldig het vreemdelingenvraagstuk in openlijk racistische bewoordingen aan de orde te stellen. Janmaat trachtte een evenwicht te vinden tussen herkenbaarheid voor de achterban en beschutting tegen vervolging en dat is jarenlang gelukt. De partij en hijzelf hebben een confrontatie met de rechter lang weten te vermijden, althans met de *strafrechter*.[3] Dat laatste kan niet van alle aanhangers worden gezegd. Diverse CD-raadsleden zijn wegens racisme veroordeeld. Dat Janmaat jarenlang buiten schot bleef, was mede het gevolg van aarzeling of terughoudendheid van de zijde van het Openbaar Ministerie; ook zijn er enkele zaken op een mislukking uitgelopen.[4]
Het Openbaar Ministerie is in de jaren tachtig veelvuldig bekritiseerd vanwege het ontbreken van een actief vervolgingsbeleid. Het OM heeft zich daartegen verweerd door te wijzen op allerlei problemen die zich kunnen voordoen, zoals het niet kunnen aantonen

---

1 Voor de integrale wetsteksten zie Bijlage 1.
2 Voor een recent overzichtsartikel van de strafrechtelijke aspecten van racismebestrijding zie Bellekom, 1995.
3 Er zijn diverse civiele zaken tegen de CP geweest; zie Van Donselaar, 1995: 23-35.
4 Zie Van Donselaar, 1995: 23-35.

dat een pamflet van een bepaalde politieke groepering afkomstig is, of dat een bepaald pamflet ook daadwerkelijk verspreid is. Van belang is ook de inschatting van de kans op succes, of omgekeerd de angst om te verliezen. Daarbij zou extreem-rechts in de kaart worden gespeeld. Daarbij dient men te bedenken dat er begin jaren tachtig in feite nog maar weinig houvast was. De opgedane ervaringen betroffen in hoofdzaak Glimmerveen en de Nederlandse Volks-Unie. Die propaganda was zo scherp dat die van de behoedzaam formulerende Centrumpartij – en later de Centrumdemocraten – er gematigd bij afstak. Het terughoudende vervolgingsbeleid in de jaren tachtig was begrijpelijk en tevens een afspiegeling van de toentertijd geldende gewoonte om Janmaat naar vermogen te negeren. Strafrechtelijke vervolging zou Janmaat de martelaarsrol kunnen bezorgen.

2.1 Aanscherping vervolgingsbeleid

De aanscherping van het vervolgingsbeleid begin jaren negentig betekende een keerpunt. Er werden nieuwe richtlijnen uitgevaardigd om het vervolgingsbeleid inzake discriminatie en rechts-extremisme te intensiveren. Op 1 september 1993 trad de *Richtlijn Discriminatiezaken* in werking, die uitgangspunten bevat voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie (zie Bijlage 2). In februari 1995 werd een specifieke richtlijn van kracht die van toepassing is op extreem-rechts: *Landelijke uitgangspunten ten aanzien van extreem-rechts*.[5] De belangrijkste punten zijn

(a) een voortvarend vervolgingsbeleid:
'Afdoening van het strafrecht ligt in ieder geval in de rede bij (bewijsbare) evident discriminatoire uitlatingen van rechts-extremistische groeperingen. Als regel geldt: actieve vervolging, tenzij in een uiterst geval bewijstechnische problemen daaraan werkelijk in de weg staan.
Het criterium "martelaarschap" als argument om vervolging achterwege te laten, geldt niet. Ook is het risico dat de verdachten de zitting zullen gebruiken als forum om hun extremistische ideeën te uiten, geen reden om niet tot vervolging over te gaan.'

(b) verbetering van de coördinatie, door intensivering van het landelijke netwerk van de discriminatie-officieren van justitie, alsmede van de coördinatie door het Stafbureau OM.[6]

[5] Voor de integrale tekst van deze richtlijn, zie Bijlage 3.
[6] Met ingang van 1 oktober 1996 Parket-Generaal.

2.2 Strafvervolging Centrumdemocraten

De inhoud van televisie-uitzendingen van de Centrumdemocraten in 1989 leidde tot een civiele procedure, waarvan de uitkomsten wisselend waren maar waarmee wel het fundament werd gelegd voor een strafvervolging in 1993. Het ging in de eerste plaats om de vraag in hoeverre een aantal door Janmaat en de partij gedane uitlatingen strafbaar waren. Voorts werd Janmaat ervan beschuldigd dat hij leiding had gegeven aan een criminele organisatie. In dezelfde periode werd bekend dat de zusterpartij Centrumpartij '86 op eenzelfde manier zou worden aangepakt. In eerste instantie kreeg niet de CD maar het OM de kous op de kop. Eind 1993 oordeelde de rechter dat de dagvaarding veel te vaag was. In april 1994 kwam het OM met een nieuwe. Niet alleen Janmaat, maar ook Schuurman en de partij zelf waren gedagvaard. Deelname aan een criminele organisatie was geschrapt.
Op 4 mei 1994 werden Janmaat, Schuurman en de CD door de rechtbank in Den Haag veroordeeld wegens het aanzetten tot rassenhaat. Deze vonnissen betekenden in meer dan één opzicht een keerpunt. Voor het eerst was de partijtop van de CD veroordeeld op basis van de officiële partijpropaganda. Het tweede novum was de veroordeling van een politieke partij wegens racisme. Voorts zou het vonnis een eerste aanzet kunnen zijn tot een verbod van de partij.
Op 28 maart 1995 bekrachtigde het Gerechtshof (Den Haag) een gedeelte van de vonnissen, namelijk daar waar uitdrukkelijk sprake was van etniciteit en ras (zoals 'Turken'). De verdachten werden vrijgesproken daar waar er geen sprake was van ras en etniciteit, maar van 'vreemdelingen', 'asielzoekers' en 'minderheden'. Tegen de vrijspraak ging het Openbaar Ministerie in beroep en de CD'ers deden hetzelfde tegen de veroordelingen.
Op 16 april 1996 sprak de Hoge Raad zich uit over de zaak tegen de vereniging Centrumdemocraten en de CD'ers Janmaat en Schuurman.[7] Het Hof werd in het gelijk gesteld waar het de veroordelingen betreft, maar de vrijspraak werd ongedaan gemaakt. Daarbij ging het om de uitlatingen 'de regering haalt in een paar jaar hele steden vreemdelingen naar binnen' en 'vreemdelingen komen op steeds hogere posten in Nederland'. De Hoge Raad was van oordeel dat het niet altijd nodig is dat ras expliciet wordt genoemd, maar dat de uitlatingen in hun samenhang en in de context moeten worden gewogen. De zaak werd verwezen naar het Amsterdamse Gerechtshof dat zich, in december 1996, met name concentreerde op het begrippen 'vreemdeling', 'asielzoeker' en 'minderheden' Op de vraag wat hij onder 'asielzoekers' verstond, antwoordde Janmaat: 'Laten we samen naar Schiphol gaan. Daar kunnen we ze zien. Op de toiletten vinden we misschien reisdocumenten.'[8] Op 23 december 1996 werden Janmaat, Schuurman en de CD door het Amsterdamse hof tot boetes veroordeeld.

---

[7] Voor arrest en commentaar, zie *LBR bulletin* 1996 nr 3: 21-24.
[8] *Het Parool*, 13 december 1997.

In de afgelopen periode zijn ook enkele andere CD'ers wegens discriminatoire uitingen door de rechter veroordeeld.

2.3 Strafvervolging Centrumpartij'86

In 1994 startte een gerechtelijk vooronderzoek naar de handel en wandel van de top van Centrumpartij'86 (Ruitenberg, Mordaunt, Mudde, Beaux en Wijngaarden). In verband daarmee was in september 1993 op een aantal plaatsen in Nederland (en ook in Duitsland) huiszoeking gedaan, waarbij racistisch propaganda-materiaal in beslag was genomen. Samen met enkele televisiespots vormde dit materiaal de basis voor een vervolging wegens deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, namelijk belediging en aanzetten tot discriminatie en rassenhaat. Ook de partij zelf en een ondersteunende stichting werden vervolgd. Op 2 mei 1995 werden de vijf bestuursleden en de partij door de Amsterdamse rechtbank veroordeeld. Alom werd aangenomen dat hiermee een eerste stap was gezet in de richting van een verbodsprocedure. Op 11 december 1995 werden de vonnissen door het Gerechtshof bevestigd. De partij en haar bestuurders tekenden cassatie aan. Begin 1997 werd bekend dat de strafzaak tegen de top van de CP'86 vast dreigde te lopen door 'capaciteitsproblemen'. Veertien maanden na de uitspraak van het Gerechtshof (december 1995) was de zaak nog steeds niet bij de Hoge Raad beland, waardoor er een kans bestaat dat deze strafvervolging teniet wordt gedaan.

2.4 Invloed op andere maatregelen

De veroordelingen van de extreem-rechtse partijen en hun bestuurders zijn in twee opzichten van invloed op andere maatregelen. In de eerste plaats kunnen de (onherroepelijke) veroordelingen hoekstenen zijn van een eventuele verbodsprocedure. Hierop zal ik terugkomen in de paragraaf *Partijverbod*. In de tweede plaats spelen (onherroepelijke) veroordelingen een rol bij de totstandkoming van nieuwe maatregelen, in het bijzonder de intrekking van de politieke zendtijd en stopzetting van de subsidie, alsmede de kiesrechtbeperking. Deze komen aan de orde in hoofdstuk *Verkiezingen en vertegenwoordiging*.

2.5 Manifestaties en strafvervolging

De demonstratie van CD en CP'86 in Zwolle op 24 februari 1996 zou een test blijken te zijn voor het vervolgingsbeleid. Van tevoren was aangekondigd dat zou worden opgetreden tegen strafbare discriminatoire uitingen. Dat dit niet ter plekke gebeurde leidde tot

discussie. Daarbij ging het om de vraag in hoeverre bepaalde uitingen strafbaar waren, alsmede om de vraag of er soms sprake was geweest van bewuste terughoudendheid. Dit laatste om de gebeurtenissen op de dag zelf rustig te laten verlopen. Er werd weliswaar justitieel onderzoek gestart, maar dat leek niet erg te vlotten. Uiteindelijk (wellicht beter: na de ophef over de nazistische bijeenkomst in Schiedam op 9 november van dat jaar) kwam er schot in de zaak en werden enkele kopstukken van de Zwolse betoging – Janmaat, Freling en Mudde – vervolgd wegens belediging en het aanzetten tot discriminatie. De vervolging wekte verbazing omdat zij voor een groot deel gericht was op leuzen die al jarenlang door CD en CP'86 werden gehanteerd, te weten 'Nederland voor de Nederlanders', 'vol is vol' en 'eigen volk eerst'. Voorts ging het om wat Janmaat in Zwolle tijdens zijn korte toespraak had gezegd: 'Wij schaffen, zodra we de mogelijkheid en de macht hebben, de multiculturele samenleving af.' Ook de vertolking van dit standpunt was niet nieuw.
In maart 1997 diende de zaak voor de Zwolse rechtbank. In het requisitoir werd benadrukt dat het ging om de context en de samenhang waarin de uitlatingen waren gedaan:[9]

> 'De context van de uitlatingen van alle drie verdachten was duidelijk. Zij bepalen het gezicht van extreem-rechts, vervullen in ieder geval een voorbeeldfunctie. De demonstratie destijds was er één van en door mensen die het minderhedenbeleid van onze overheid afkeuren. De boodschap was helder, in Nederland is geen plaats voor buitenlanders, zij hebben voor zover ze in dit land verblijven niet dezelfde rechten en als in andere landen nog mensen zijn die hier willen komen wonen, kunnen zij dat vergeten.'

Op 28 maart 1997 werden Janmaat en Freling veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier weken, waarvan twee voorwaardelijk.[10] Voor het eerst in dertig jaar was een parlementariër tot een celstraf veroordeeld. Mudde kreeg twee weken voorwaardelijk en een boete van duizend gulden. Janmaat kondigde aan te zullen doorgaan met procederen tot aan het Europese Hof in Straatsburg.
De Zwolse vonnissen kregen veel instemming, onder andere vrijwel 'kamerbreed',[11] maar leidden tevens tot discussie over de grenzen van een strafrechtelijke aanpak en die van de vrijheid van meningsuiting.[12]

Tijdens extreem-rechtse bijeenkomsten in Rotterdam en Schiedam, begin november 1996, deed Glimmerveen beledigende, racistische, revisionistische en dreigende uitlatingen die veel stof deden opwaaien.[13] De bedreigingen waren gericht aan het adres van Groen-

---

9 Geciteerd door *Trouw* van 18 maart 1997.
10 Voor vonnis en commentaar zie *LBR-Bulletin*, 1997 nr 3: 18-23.
11 *Algemeen Dagblad* van 29 maart 1997.
12 Vgl. *LBR-Bulletin*, 1997 nr 3: 22-23.
13 De hieronder aangehaalde uitlatingen staan afgedrukt in *Wij Nederland*, jaargang 26 - nummer 73-74 - December 1996.

links-kamerlid Varma en tegen de hoofdredacteur van de Haagse Courant. Laatstgenoemde zou, nadat Glimmerveen aan de macht was gekomen, worden opgehangen. Dit lot hangt volgens Glimmerveen allen boven het hoofd 'die als volksverraders deze multiraciale samenleving hebben geschapen en aanprijzen als een aanwinst voor onze cultuur.' Eenmaal aan de macht gekomen, zal ook

> '(...) binnen een uur de antidiscriminatiewetgeving worden afgeschaft en in ijltempo worden begonnen aan de afbouw van de multiraciale samenleving. De Marokkanen, de Turken, de Surinamers, de Antillianen en alle andere kleurlingen die hier niets te zoeken hebben, zullen massaal dit land verlaten, met graagte en in rap tempo, en wij zullen ze met genoegen nakijken (...)'

Volgens Glimmerveen zou Varma niet meteen weg mogen, maar eerst een straf moeten ondergaan in een werkkamp

> '(...) en daarna pas zal zij afgeslankt tot normale proporties, naar haar geliefde moederland kunnen terugkeren.'

Het Openbaar Ministerie is een onderzoek gestart naar uitlatingen die tijdens beide bijeenkomsten zijn gedaan. Inmiddels zijn de toespraken gepubliceerd in het NVU-blad *Wij Nederland.*

2.6 Historisch revisionisme: een probleem van groeiende importantie

De zogenaamde 'historisch revisionisten' schetsten een beeld van de geschiedenis van het fascisme en nazisme, dat indruist tegen de meer algemeen geaccepteerde resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar deze verschijnselen: het gaat om een politiek gemotiveerde poging om de fascistische en nazistische systemen van hun morele schuld te ontdoen of zelfs geheel vrij te spreken.[14]
Men kan onderscheid maken tussen revisionisme in *engere* en revisionisme in *bredere* betekenis. Onder het laatstgenoemde versta ik de pogingen, meestal van extreem-rechtse zijde, tot bagatellisering van het nazisme/fascisme, zoals de ontkenning van de oorlogsschuld, de relativerende vergelijking van nazistische (oorlogs-) misdrijven met die van de geallieerden en de criminalisering van het verzet (tegen nazisme en fascisme). In de engere betekenis gaat het om de bagatellisering of de ontkenning van de Holocaust.[15]

---

[14] Mijn omschrijving van historisch revisionisme is grotendeels ontleend aan de Duitse *Verfassungsschutzberichte*, die jaarlijks door Bondsregering worden uitgebracht. Ik heb hier evenwel getracht de sterk op de Duitse geschiedenis toegespitste omschrijving te veralgemeniseren.

[15] Zie Eatwell, 1991; Lipstadt, 1993.

Wie bekend is met het verschijnsel 'historisch revisionisme' met betrekking tot de Tweede Wereldoorlog, zal niet in de eerst plaats aan Nederland denken. Zeker, zeer Nederlands zijn de dagboeken van Anne Frank en de authenticiteit daarvan is decennialang door 'revisionisten' in twijfel getrokken, maar die aanvallen kwamen in hoofdzaak van buiten Nederland.[16] 'Auschwitz', waar Anne Frank dè personificatie van is, vormt een obstakel voor naoorlogse extreem-rechtse stromingen omdat zij vaak in meer of mindere mate worden geïdentificeerd met het Duitse nazisme. Meestal past men zich aan door zich te distantiëren van het nazisme en fascisme. Soms gaat dat gepaard met een aanval op het geschiedbeeld van de Tweede Wereldoorlog.[17]

2.7 Strafrecht en revisionisme

In 1991 werd W.J. Beaux, toentertijd voor Centrumpartij'86 lid van de Amsterdamse gemeenteraad en sedert mei 1996 partijvoorzitter, bij een douanepost aan de oostgrens van Nederland aangehouden. Hij had in Duitsland een grote hoeveelheid drukwerk opgehaald: racistisch propagandamateriaal voor zijn partij en 189 revisionistische boekjes. Beaux werd voor beide strafrechtelijk vervolgd, maar slechts veroordeeld wegens het propagandamateriaal van zijn partij.[18] De revisionistische boeken zouden per vergissing in de kofferbak van zijn auto zijn beland, hetgeen schriftelijk door de Duitse drukker werd bevestigd. Was de betrokkenheid van Beaux aantoonbaar geweest dan zou hij waarschijnlijk zijn veroordeeld. In 1987 had de Hoge Raad bepaald dat ontkenning van de Holocaust onder het strafrechtelijk discriminatieverbod valt.[19]
Begin jaren negentig werden vanuit België door Verbeke (Vrij Historisch Onderzoek, VHO) revisionistische pamfletten verspreid, waarin de Holocaust werd ontkend. Daartegen werd een civiele procedure aangespannen door de Anne Frank Stichting, het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) en het Centrum Informatie en Documentatie over Israël (CIDI). De eisers werden in het gelijk gesteld. In maart 1995 werd Verbeke door de Haagse strafrechter veroordeeld en in mei 1996 werd dit vonnis bekrachtigd door het

---

[16] Zie *Dagboeken*, 1986.

[17] Zo liet Le Pen (Front National) zich tijdens een televisie-interview eens ontvallen: 'Ik stel mij een heleboel vragen. Ik zeg niet dat de gaskamers niet zouden hebben bestaan. Zelf heb ik ze niet kunnen zien. Ik heb deze vraag niet bestudeerd. Maar ik geloof dat het gaat om een detail in de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog.'
Schönhuber, voorman van de Duitse Republikaner, deed dat als volgt: 'Wij laten niet toe dat onze geschiedenis permanent tot Auschwitz gereduceerd wordt (...).' 'Waren het zes, vier, twee miljoen of "slechts" driehonderdduizend dode joden? Wie heeft wanneer en waar het eerst geschoten? Dergelijke vragen dienen door de historici zeker gesteld en gewetensvol beantwoord te worden.'

[18] Zie Rechtspraak Rassendiscriminatie, nrs. 315, 350. Zie ook Rodrigues, 1995.

[19] Rodrigues, 1995: 145; Nederlandse Jurisprudentie 1988, nr. 538.

gerechtshof. Verbeke kreeg een boete van vijfduizend gulden en een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden met een proeftijd van twee jaar.[20]

2.8 Hedendaags revisionisme

Hoe ziet het revisionisme in Nederland er vandaag de dag uit? Allereerst dienen de voortgaande activiteiten van de Belgische revisionistische organisatie Vrij Historisch Onderzoek te worden genoemd. In het voorjaar van 1996 ontvingen enkele tientallen Nederlandse scholen de brochure *De crematoria-ovens van Auschwitz en Birkenau*. Het betoog is gebaseerd op 'jarenlang onderzoek naar de capaciteit van de crematoria die opgesteld stonden in de crematoria in de concentratiekampen van Auschwitz en Birkenau'. De auteurs menen dat deze capaciteit niet in overeenstemming is met het aantal slachtoffers en concluderen: 'Eens te meer stelt zich nu de vraag waar en hoe de Joodse genocide heeft plaatsgevonden. Met redelijke zekerheid valt af te leiden dat deze genocide elders plaatsgevonden heeft'. Het indirecte karakter van de ontkenning – 'elders' – dient primair te worden opgevat als aanpassing aan de Belgische anti-negationismewet van 1995 en wellicht ook aan de Nederlandse wet, want daarmee is VHO daadwerkelijk in aanvaring gekomen.

Een tweede aspect dat hier moet worden genoemd is eveneens internationaal van aard. Door de recente ontwikkeling van *internet* kan op grote schaal worden kennisgenomen van het revisionistische discours. Door de explosieve ontwikkeling van internet wordt er in tal van landen gediscussieerd over de vraag in hoeverre beperkingen gesteld dienen te worden aan de verspreiding van (kinder-)porno, racisme en – bijvoorbeeld – handleidingen over de vervaardiging van bommen. De discussie heeft principiële kanten – censuur of niet? – en meer pragmatische, zoals de vraag hoe bepaalde informatie effectief van het net kan worden geweerd. Men hoeft geen ziener te zijn om te voorspellen dat deze problematiek de komende jaren belangrijker zal worden.[21] De internationale dimensie van de revisionisme-problematiek wordt er des te belangrijker door.[22]

Hoe is het gesteld met de hedendaagse *Nederlandse* revisionistische producten? Sedert april 1996 zijn door Glimmerveen en Kusters pogingen ondernomen om de Nederlandse Volks-Unie nieuw leven in te blazen. Vóór de poging tot opwekking van de NVU hield Glimmerveen zich bezig met het blad *Volkse Waarnemer*, waarvan in 1995 enkele afleveringen zijn verschenen. Naast commentaar op hedendaagse gebeurtenissen worden revisionistische thema's behandeld, zoals eerbetoon aan bekende en minder bekende nazi's en het hekelen van de 'Holocaust van Dresden'. Anne Frank is volgens Glimmerveen geen slachtoffer van de Holocaust, maar

---

20 Zie Van der Neut, 1995; De Winter, 1995; Korzec, 1995.

21 Vgl. Eatwell, 1996.

22 Zie Van Donselaar, 1995, de paragrafen 'racistische propaganda'; voorts Schuijt & Voorhoof, 1995.

> '... gewoon gestorven aan vlektyfus en ondervoeding die indirect werden veroorzaakt door de geallieerde terreurbombardementen op Duitsland. Zij was dus, met zeer vele anderen die in de concentratiekampen waren geïnterneerd, het slachtoffer van geallieerde oorlogsmisdaden (...). Er is slechts een omstreden dagboek, dat niet meer is dan dat: een omstreden dagboek (...), waarvan de inhoud zo wijsneuzig is, dat het welhaast niet te geloven is, dat een meisje van veertien jaar dat heeft geschreven.'

In diverse afleveringen wordt ingegaan op wat wordt genoemd 'de controverse over het al dan niet plaatsgevonden hebben van de holocaust en het bestaan van gaskamers'. De strafrechtelijke vervolging van revisionisten wordt scherp afgewezen en vergeleken met de heksenjacht in 'de donkere middeleeuwen'. Glimmerveens betoog komt neer op een drastische reductie van het aantal slachtoffers en is dus indirect negationistisch. Zelf heeft hij beweerd de Holocaust niet te ontkennen maar tot kleine proporties te hebben teruggebracht.[23] Deze matiging – in de jaren zeventig ontkende hij wel degelijk – lijkt te zijn ingegeven door de vrees voor strafrechtelijke vervolging. Mochten de NVU en het blad *Wij Nederland* inderdaad weer een actief bestaan gaan leiden, dan zal daarmee tevens een nieuw revisionistisch forum zijn gecreëerd. Maar of het daadwerkelijk van de grond zal komen valt nog te bezien. Vooralsnog bestaat de nieuwe NVU uit Glimmerveen en Kusters en zijn slechts enkele afleveringen van het blad verschenen.

[23] *Vrij Nederland*, 6 april 1996.

3 Extreem-rechts en demonstraties

In tegenstelling tot in de ons omringende landen hebben extreem-rechtse organisaties decennialang grote belemmeringen ondervonden bij het beleggen van openbare manifestaties.[1] In 1980 trachtte de pas opgerichte Centrumpartij openbare bijeenkomsten te beleggen om bekendheid te verwerven. De eerste was in Haarlem en verliep ongestoord, maar korte tijd later strandden soortgelijke bijeenkomsten door wanordelijkheden. Zo onderging de CP het lot dat 'voorganger' NVU had getroffen: geen openbare manifestaties en ook de besloten vergaderingen verliepen moeizaam of gingen niet door.
Met de electorale successen en de bekendheid van de CP nam ook de grimmigheid van de tegenacties toe, die een climax bereikte in Kedichem in 1986. Op 29 maart van dat jaar verhuurde de eigenaar van Hotel Cosmopolite in Kedichem (gemeente Leerdam) zijn accommodatie aan CP'ers en CD'ers, die een gezamenlijke vergadering hadden belegd. De burgemeester had overwogen de bijeenkomst te verbieden, maar omdat niets wees op wanordelijkheden, werd besloten deze door te laten gaan. In een confrontatie met honderden actievoerders ontstonden wanordelijkheden waarbij het hotel in vlammen opging.
De Centrumdemocraten hadden als regel grote moeite met het vinden van vergaderruimte. Het kamerlidmaatschap van Janmaat (1989) en de intrede van een aantal CD'ers in gemeenteraden (1990) bracht hierin verandering. De CD'ers konden nu onderdak vinden op het Binnenhof en in een aantal gemeentehuizen, althans voor besloten vergaderingen. De CD heeft tweemaal getracht via de rechter het grondwettelijke recht tot betoging af te dwingen.

Artikel 9 Grondwet
1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

De partij werd in het ongelijk gesteld, maar de rechter trok wel grenzen.[2] Het grondwettelijke recht tot betoging, zo stelde de rechter, staat centraal en dat dient te worden beschermd. Noch de aanwezigheid van vijandig publiek noch de verwachting dat er rellen

---

1 Zie Van Donselaar, 1995; voor de Nederlandse casus 1995: 35-45. Voor het recht tot vergadering en betoging zie Schilder, 1989 en 1995.

2 Zie Van Donselaar, 1995: 38-40; Rechtspraak Rassendiscriminatie, 212; Kort Geding, 1989 no 158; Rechtspraak Rassendiscriminatie, 215.

zullen uitbreken mogen voor een burgemeester aanleiding zijn een manifestatie preventief te verbieden. Hij heeft er maar voor te zorgen dat alles goed verloopt en dat de problemen worden opgelost. Maar niemand kan ijzer met handen breken, ook een burgemeester niet. In geval van een bestuurlijke overmachtsituatie kan een burgemeester niet anders dan van zijn verbodsbevoegdheid gebruik maken.
De geldende praktijk van het preventieve verbod stond op gespannen voet met de wet en jurisprudentie, die een waardeneutraal karakter hebben. Er waren immers manifestaties te noemen, voetbalwedstrijden bijvoorbeeld, die bij herhaling aanzienlijke risico's voor de openbare orde met zich meebrengen, maar die desondanks doorgang vonden en waarvan het vreedzame verloop werd bewaakt door een flinke politiemacht. Deze manifestaties werden slechts in uitzonderlijke gevallen verboden. Extreem-rechtse manifestaties werden anders beoordeeld en eerder verboden dan andere manifestaties.

3.1 Verzet tegen de preventieve verboden

Met name vanuit de kring van CP'86 is men zich tegen de preventieve demonstratieverboden gaan verzetten, niet door naar de rechter te stappen maar door het verbod te negeren, of door te demonstreren zonder daarvan de vereiste voorkennis te hebben gegeven: de zogeheten *Spontandemo*. In de jaren 1993, 1994 en 1995 is dit zo'n tien à vijftien maal voorgevallen, onder andere in Leeuwarden, Lisse, Zevenaar, Arnhem, Rijswijk, Apeldoorn, Rotterdam, Utrecht, Tiel en Breda. In de meeste gevallen was een intensieve inzet van de politie noodzakelijk om harde confrontaties te voorkomen tussen rechtsextremisten en hun tegenstanders.
In de aanloop naar de statenverkiezingen van 1995 raakte de zaak in een stroomversnelling. In januari hield de politie dertien rechts-extremisten aan die een demonstratieverbod in Rijswijk overtraden. Onder hen bevond zich een deel van de top van CP'86. In februari kwamen (ongeveer) zestig rechts-extremisten en 200 tegendemonstranten naar Rotterdam, waar tegelijkertijd de herdenking van de februaristaking plaatsvond. Ongeveer 150 personen werden aangehouden, voor het merendeel militante tegenstanders van CP'86. De provocerende strategie van CP'86 had in korte tijd een krachtige impuls gegeven aan de militante 'antifa'-beweging. Voorts was er een toenemende belangstelling van de zijde van de nieuwsmedia die uitmondde in omvangrijke berichtgeving.
De toegenomen spanning vormde het decor van de gebeurtenissen in Utrecht op zaterdag 4 maart 1995. Daar waren twee demonstraties aangekondigd: één van extreem-rechts en één van tegenstanders. De burgemeester besloot beide demonstraties te verbieden. De perceptie van de toegenomen spanning speelde een rol, alsmede die van de veiligheidsrisico's (winkelcentrum Hoog-Catharijne). De gevreesde harde confrontatie tussen extreem-rechts en militante 'antifa's' bleef uit, maar de politie arresteerde uit voorzorg 162 personen, onder wie slechts enkele CP'86-ers (de meeste recht-extremisten hadden Utrecht verlaten en hielden zich op in Amersfoort en Zeist). Hierdoor ontstond de indruk dat de

politie extreem-rechts had ontzien en massaal onschuldigen had aangehouden. Wat het laatste betreft ging het om een omstreden toepassing van het uniformverbod. Daarover later meer.

3.2 Kentering

De gemeente Utrecht besloot de gang van zaken te laten evalueren en richtte zich tot het Leidse Crisis Onderzoek Team (COT). Het COT deed de aanbeveling om demonstraties van extreem-rechts niet automatisch te verbieden.[3] Dit geluid viel hier en daar ook elders te beluisteren. In april 1995 vond overleg plaats tussen burgemeesters die korpsbeheerder zijn van een politieregio. Er werden afspraken gemaakt over onderlinge afstemming. Opmerkelijk was het voornemen om extreem-rechtse betogingen zoveel mogelijk te verbieden. Deze lijn werd echter tijdens een volgende bijeenkomst (najaar 1995) aanzienlijk genuanceerd. In de winter van '95-'96 veranderde het patroon. De gemeente Rotterdam gaf twee maal toestemming voor een extreem-rechtse demonstratie, zij het onder strikte voorwaarden. Er kon weliswaar worden gedemonstreerd, maar op andere lokaties dan de gewenste en ook op andere tijdstippen dan waar om was gevraagd. Extreem-rechts maakte van de geboden alternatieven geen gebruik omdat zij als onaanvaardbaar werden beschouwd. Dit laatste is niet onbegrijpelijk: het ging om een verlaten industrieterrein. Eind januari werd bekend dat de CD wilde demonstreren in Dedemsvaart, om te protesteren tegen het feit dat er in de provincie Overijssel geen accommodatie te vinden zou zijn om te vergaderen. De met veel publiciteit omgeven 'demonstratie' werd omgebogen naar een folderactie. Voor de ingang van een gebouw waar een vergadering van het CDA werd gehouden werden protestfolders uitgedeeld. Daarop stond gedrukt: 'Waar de regering faalt, is het Jan Modaal die het gelach betaald' (sic!).

3.3 De betogingen in Zwolle en Leerdam

Begin 1996 besloot de burgemeester van Zwolle, Franssen, een extreem-rechtse demonstratie niet te verbieden. Er was, zo meende hij, geen sprake van een ernstige bedreiging van de openbare orde zodat hij zich niet bevoegd achtte de demonstratie van tevoren te verbieden. De manifestatie op 24 februari 1996, waaraan door ongeveer tachtig extreem-rechtse activisten werd deelgenomen, verliep rustig en dat gold ook voor een tegendemonstratie die later op dezelfde dag werd gehouden. Franssen hoopte door zijn handelwijze een discussie op gang te brengen over een aanscherping van het wettelijke kader – hij schreef een brief aan de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken – en meer in het algemeen over hardere maatregelen tegen extreem-rechts.

---

[3] Ordehandhaving, 1995: 69-70.

De discussie kwam en daarin klonk – naast pleidooien om extreem-rechtse manifestaties te verbieden – een luide roep om de demonstratievrijheid juist *niet* in te perken. Diverse burgemeesters gaven commentaar en enkelen, onder wie die van Amsterdam, lieten weten nooit een extreem-rechtse betoging te zullen tolereren. De burgemeester van Zwolle kreeg zowel lof als kritiek. Hij werd geprezen vanwege zijn weigering de verstoring van de openbare orde als smoes te gebruiken. Kritiek kwam er, onder andere, op de terughoudendheid van de politie, die niet had ingegrepen toen de Hitlergroet werd gebracht en diverse racistische leuzen werden geroepen, zoals 'eigen volk eerst' en 'vol is vol'. De burgemeester had van tevoren aangekondigd dat bij strafbare discriminatoire uitingen onmiddellijk en voortvarend zou worden opgetreden. Pas eind maart werd bekend dat enkele deelnemers aan de extreem-rechtse betogingen zouden worden vervolgd.
'Zwolle' maakte duidelijk dat er op zo'n dag voor de overheden verschillende, tegenstrijdige doelen kunnen zijn. Aan de ene kant het streven de betogingen rustig en vreedzaam te laten verlopen. Dat vergt soepelheid. Maar diezelfde souplesse kan een belemmering vormen bij een scherpe beoordeling van specifieke uitingen op hun strafbaarheid en een snelle besluitvorming over al dan niet ingrijpen in de weg staan.
Kort na 'Zwolle' werden diverse extreem-rechtse betogingen verboden, maar enkele weken later vond opnieuw een toegestane betoging plaats. De CD en de NVP/CP'86 herdachten op 30 maart in Leerdam de rellen van tien jaar tevoren in het naburige Kedichem. Tegenstanders demonstreerden enkele uren later. Net als in Zwolle verliep de manifestatie zonder grote problemen. De massaal aanwezige politie, waaronder 250 leden van de Mobiele Eenheid, slaagde er echter niet in vijandige contacten tussen de partijen te voorkomen. Evenmin kon worden voorkomen dat de vreedzame tegenmanifestatie voor het gemeentehuis door militante, antifascistische demonstranten onmogelijk werd gemaakt en eindigde in een grimmige sfeer.

3.4 Respons van de burgemeesters

De problematiek van extreem-rechtse manifestaties is in de jaren '95 en '96 groter geworden. Daardoor werd een weliswaar reeds bestaande maar sluimerende kwestie aan het licht gebracht, namelijk de discrepantie tussen een neutraal wettelijk kader en de niet-neutrale maatschappelijke realiteit. Sedert 'Zwolle' leek de maatschappelijke consensus over het preventief verbieden van extreem-rechtse betogingen – met de wanordelijkheden als argument – van de baan te zijn. Het nieuwe patroon van 'nu eens wel en dan weer niet' is grilliger en wordt voor een belangrijk deel bepaald door de vraag of individuele burgemeesters behoren tot de 'rekkelijken' of tot de 'preciezen'.
Naar aanleiding van de gebeurtenissen in Zwolle en Leerdam kwamen op 4 april 1996 in Utrecht 150 leden van het Genootschap van Burgemeesters bijeen.[4] Daar werd door

[4] Zie o.a. *Trouw* en *de Volkskrant* van 5 april 1996.

sommigen gepleit voor een wetswijziging waardoor het preventief verbieden van extreem-rechtse betogingen zou worden geregeld.[5] Anderen gaven onomwonden te kennen extreem-rechtse manifestaties ook zonder zo'n wijziging te zullen verbieden. Hoewel het genootschap formeel geen bevoegdheden heeft om zijn leden iets voor te schrijven, leek gaandeweg onder veel aanwezigen een zekere mate van consensus te ontstaan: het beleid inzake extreem-rechtse betogingen zou zich dienen te ontwikkelen in de richting van een 'ja, mits'. Een centrale lijn werd er niet uitgezet, wel werden diverse scenario's besproken over hoe men aan de problematiek het hoofd kan bieden.

3.5 Respons van het Openbaar Ministerie

Ook het Openbaar Ministerie boog zich in april 1996 over de demonstratieproblematiek. Een door het Stafbureau OM – het huidige Parket Generaal – opgestelde (concept-) *Handleiding inzake verstoring van de openbare orde door extreem-rechts* werd besproken tijdens een bijeenkomst van leden van het OM die belast waren met discriminatiezaken. De handleiding werd in september 1996 vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal en trad in werking op 1 december 1996. De (hoofd-)tekst van de handleiding is als bijlage opgenomen; de voornaamste aanbevelingen volgen hieronder.

> Aanbeveling 1
> Bestuur, politie en OM bespreken in de driehoek algemene beleidslijnen die als basis fungeren voor hun optreden bij (dreigende) openbare ordeverstoringen door extreem-rechts. Deze algemene uitgangspunten worden zo mogelijk vastgelegd. De burgers worden erover geïnformeerd.
>
> Aanbeveling 2
> De informatiepositie verdient veel aandacht. Het is raadzaam dat het bestuur, OM en politie informatievergaring en informatieuitwisseling over het verschijnsel rechts-extremisme organiseren en structureren, in elk geval niet laten afhangen van incidenten. Extreem-rechts hoort geregeld aan de orde te komen in de regionale en districtelijke driehoek, alsmede in het overleg tussen politie en bureau-officier. RID en BVD kunnen goede diensten bewijzen. Rond en tijdens incidenten is het raadzaam zoveel mogelijk contact te leggen en houden met de demonstranten.
>
> Aanbeveling 3
> Bestuur, politie en OM streven naar een goed voorlichtings- en PR-beleid, met onderlinge afstemming over ieders taak en verantwoordelijkheid. Voorlichting heeft tot doel de feiten bekend te maken en toe te lichten, waarbij beleidsmatige informatie is te onderscheiden van operationele informatie. PR heeft tot doel bij de betrokken

[5] Zie in dit verband het artikel van respectievelijk Schilder 'Dan demonstreren ze maar niet' (1995) en dat van Woltjer, 'De demonstratie van extreem-rechts in Zwolle: een brug te ver?' (1995).

partijen en andere geïnteresseerden inzicht, begrip en eventueel medewerking te bewerkstelligen.

Aanbeveling 4
Een verbod of het stellen van voorwaarden, kan uitsluitend op wettelijk toegestane gronden worden gebaseerd. Die gronden zijn: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en bestrijding van wanordelijkheden. Het behoort mede tot de taak van politie en OM, bijvoorbeeld in het kader van besprekingen in de driehoek, of naar aanleiding van een concreet verzoek te mogen demonstreren, erop toe te zien of er grond is voor een verbod of voorwaarden. Dit is een juridische vraag. Uitgangspunt is dat een demonstratie niet behoort te worden verboden. Het is een 'ja, tenzij'.

Aanbeveling 5
Ook over de vraag of er aanleiding is een verbod op te leggen zullen politie en OM actief, kritisch adviserend, moeten meedenken. Het is mede een vraag van beleid, die behalve door juridische argumenten door tactische en strategische aspecten wordt bepaald. Hetzelfde geldt voor de vraag of, en welke (al dan niet beperkende) voorwaarden aan een demonstratie moeten worden gesteld, wat bijvoorbeeld vooral vwb. pamfletten kritisch ligt. Zodra een demonstratie is aangekondigd of er anderszins aanwijzingen zijn voor een komende demonstratie, wordt de BVD en/of RID geraadpleegd voor achtergrondinformatie.

Aanbeveling 6
Politie en OM denken zoveel mogelijk mee en geven advies over de vraag of en wanneer tot een bestuurlijke interventie wordt overgegaan, met name het afkondigen van een noodverordening of noodmaatregel.

Aanbeveling 7
Artikel 435a WvSr., het zogenaamde uniformverbod, wordt in beginsel niet toegepast. Een uitzondering kan gelden voor ernstige provocaties van militaristische groeperingen en organisaties. Zoveel mogelijk worden andere toepasselijke strafbepalingen ingezet. Alleen als in een uitzonderlijk geval andere strafbepalingen niet van toepassing zijn, kan – indien uit oogpunt van ordehandhaving echt noodzakelijk – op grond van art. 435a WvSr worden ingegrepen. Als in voorkomend geval is afgesproken dat het artikel kan worden toegepast, dan wordt tevoren duidelijk vastgelegd, welke uiterlijke kenmerken relevant zijn, bijvoorbeeld kenmerken die onmiskenbaar gerelateerd zijn aan het nationaal-socialisme (een hakenkruis of een bruin uniform).

Aanbeveling 8
OM, politie en bestuur overdenken goed in welke gevallen, met welk doel, en in welke mate, bestuurlijk en/of strafrechtelijk wordt opgetreden. De partijen maken hierover duidelijke afspraken en zo mogelijk verschillende scenario's. Doel en grondslag van de interventie worden helder vastgelegd. In principe gebeurt justitieel optreden alleen als het echt moet:
- ter handhaving van de rechtsorde

- (mede) als middel tot handhaving van de openbare orde, maar alleen wanneer de ernst van de omstandigheden dit vereist.
Politie en OM zorgen ervoor te worden betrokken bij beslissingen tot bestuurlijk optreden.

3.6 Het uniformverbod

Een van de aanbevelingen van het Openbaar Ministerie betreft het uniformverbod, waarvan de toepassing omstreden was geraakt sinds het politieoptreden in Utrecht op 4 maart 1995. Het *uniformverbod* (artikel 435a Sr) behelst het verbod in het openbaar kledingstukken of opzichtige onderscheidingstekens te dragen of te voeren, die uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven. Het artikel was in 1933 ontstaan als reactie op het opkomend nationaal-socialisme; het ging met name om de aan de NSB gelieerde Weerafdeling (WA).[6] Dat het van oorsprong anti-fascistische uniformverbod werd toegepast tegen anti-fascistische demonstranten in Utrecht leidde tot verontwaardiging, niet in de laatste plaats in de Tweede Kamer. Daar gingen stemmen op om het uniformverbod in zijn geheel af te schaffen. Bij de aanbeveling die het OM doet is het terughoudendheid troef, dit in afwachting van wat de wetgever zal doen. In een brief aan de voorzitter van de Kamer (26 april 1995) hadden de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie een onderzoek aangekondigd naar de vraag of het huidige artikel 435a Sr (het uniformverbod) in zijn geheel zou moeten komen te vervallen dan wel dat de redactie van het artikel zou moeten worden gewijzigd.

3.7 Respons van regering en parlement

Het uniformverbod is één van de thema's die regering en parlement bezighoudt bij haar standpuntbepaling inzake de extreem-rechtse manifestaties. In een brief aan de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken (5 juni 1996), stelt de minister van Binnenlandse Zaken een nota in het vooruitzicht over het uniformverbod.[7] Daarop vooruitlopend merkt de minister op dat het uniformverbod (artikel 435a Sr) wat de regering betreft niet zal worden geschrapt.

> 'Veeleer moet worden gedacht aan een redactionele aanpassing van dit artikel, waarbij de delictsomschrijving wordt toegesneden op provocerend ordeverstorend gedrag, in groepsverband begaan door personen die door woord, gebaar of het voeren van uiterlijke kentekenen uitdrukking wensen te geven aan enig fascistisch streven of een streven van vergelijkbare haatzaaistrekking.'

---

[6] Voor ontstaans- en toepassingsgeschiedenis, zie Eskes, 1988: 122-129.

[7] TK vergaderjaar 1995-1996, 24400 VII, nr 45.

Daarbij wordt gestreefd naar harmonisering met vergelijkbaar wettelijk kader in andere landen. Bij de voorbereidingen wordt de Zwolse zaak verdisconteerd: de vraag in hoeverre het huidige wettelijke instrumentarium toereikend is om de deelnemers aan de extreem-rechtse demonstratie aan te pakken. Naast aanscherping van het uniformverbod wordt in de brief een reeks andere maatregelen in het vooruitzicht gesteld:

- wetswijziging zodat de politieke zendtijd van onherroepelijk wegens racisme veroordeelde partijen kan worden ingetrokken en de subsidie kan worden stopgezet;
- vergroting van de deskundigheid van politiefunctionarissen bij de behandeling van discriminatiezaken, 'zodat het Openbaar Ministerie met meer succes tot vervolging kan overgaan';
- verbetering van de coördinatie van de strafvervolging: aanwijzing van 'discriminatie-officieren' in elk arrondissement, informatieuitwisseling, coördinatie bij het Stafbureau OM, melding van discriminatiezaken bij dit bureau;
- verbetering van de Europese samenwerking, zoals bijdragen aan de totstandkoming van een Europese Waarnemingscentrum Racisme en Xenofobie;
- verdere ontwikkeling van de gedragscode inzake discriminatiebestrijding;
- aandacht voor het thema 'discriminatie in de sport';
- het entameren van monitoring en periodieke rapportage over extreem-rechts en racisme.

Maar centraal stond uiteraard de vraag: *volstaat de bestaande wet- en regelgeving op het terrein van openbare manifestaties, of dient de wet te worden veranderd zodat de bevoegdheid van burgemeesters om betogingen te verbieden wordt uitgebreid?*
De beantwoording van deze vraag door de regering[8] wordt begonnen met de stelling dat een effectief antidiscriminatiebeleid van groot belang is voor de bevordering van integratie en het voorkómen van marginalisering van leden van etnische minderheidsgroepen. Echter, aan een beperking van de betogingsvrijheid *op grond van de boodschap van de betoging*, kleeft volgens de minister het principiële bezwaar van preventieve censuur (daarnaast ziet hij bezwaren van meer praktische aard: een zichtbare vijand zou beter te bestrijden zijn dan een onzichtbare en een verbod zou kunnen leiden tot martelaarseffecten). Door de betogingenkwestie komen verschillende grondrechten in het geding, enerzijds het nondiscriminatiebeginsel (artikel 1 van de Grondwet) en anderzijds de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 van de Grondwet), waarvan de betogingsvrijheid (artikel 9 van de Grondwet) een specifiek middel is. Preventieve censuur is in strijd met de vrijheid van meningsuiting, maar de betogingsvrijheid kan, zo stelt de minister, 'geen vrijbrief zijn voor het plegen van strafbare feiten.' Met andere woorden: gaat de betoging gepaard met strafbare uitingen dan kunnen de daders achteraf worden bestraft. Volgens de regering is dit 'een juiste en evenwichtige balans waarbij aan beide grondrechten recht wordt gedaan'.

---

[8] Zie TK vergaderjaar 1995-1996, 24400 VII, nr 45.

De beperkingen van de betogingsvrijheid zijn grondwettelijk verankerd: 'de wet kan regels stellen *ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden*'(mijn cursivering, JvD). Een en ander is uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties.
In de brief van 5 juni wordt duidelijk gemaakt dat de regering wil vasthouden aan het politiek-neutrale karakter van de beperkingen van de betogingsvrijheid, zoals in de Grondwet is vastgelegd. Handhaving van het nondiscrimatiebeginsel dient dus op andere wijze te geschieden (zoals in de voorgaande opsomming is aangegeven).
Het eerste element van het regeringsstandpunt, geen beperkingen van de betogingsvrijheid, bleek te worden gesteund door een ruime meerderheid van de Kamer. Hierdoor werd dus een verschil van opvatting duidelijk tussen enerzijds de Kamer en anderzijds een aantal burgemeesters die op wetswijziging hadden aangedrongen teneinde extreem-rechtse betogingen *vanwege hun inhoud* te kunnen verbieden. Waar regering en parlement veeleer over van mening verschillen is het tweede element van het standpunt: de alternatieven. Het gaat daarbij, onder andere, om de volgende vragen. Is de strafrechtelijke aanpak adequaat? Wanneer moeten racistische partijen worden verboden? Verdient het aanbeveling het kiesrecht te beperken?

3.8 Respons van extreem-rechts

De manifestatie in Zwolle op 24 februari 1996 was de eerste openbare bijeenkomst die extreem-rechtse groepen sinds lange tijd (pakweg twintig jaar) hebben kunnen beleggen. Het zal dan ook geen verwondering wekken dat deze ontwikkeling in die kring als terreinwinst werd beschouwd en, zoals de CP het stelde, als 'een zwaar bevochten overwinning' kon worden 'gevierd'.[9]
Daarbij kan nog een 'overwinning' worden genoemd: het feit dat het twee extreem-rechtse partijen gelukt is de voor extreem-rechts kenmerkende onderlinge verdeeldheid zo te beteugelen dat ze tot twee maal toe gezamenlijk hebben gedemonstreerd. Deze eenheid was trouwens maar van korte duur.
Er is overigens niet alleen vreugde in het extreem-rechtse kamp waar te nemen, maar ook verwarring. Zo schrijft NVU-leider Glimmerveen in *Wij Nederland*:[10]

> 'Wat er achter de plotselinge koerswijziging steekt is niet duidelijk. Mogelijk is men op hoog niveau tot het inzicht gekomen, dat als de CD legaal mag demonstreren, zij niet uit de Kamer zal verdwijnen en daardoor de opkomst van echte rechts-radicale partijen zal verhinderen (...) Wat heeft het eigenlijk voor zin dat je toestemming krijgt om te demonstreren als je daarbij niet voor je mening uit mag komen? (...) Met andere woorden: er mag worden gedemonstreerd, maar als je dat doet, loop je

[9] Aldus een redactioneel in *De Revolutionaire Nationalist*, jaargang 2, nummer 8, grasmaand 1996.
[10] *Wij Nederland*, jaargang 26, nummer 72, juni 1996, blz 7.

> grote kans met de justitie in aanraking te komen. Een nieuw farce dus, hoewel het toch een kleine vooruitgang genoemd mag worden.'

De kwalificatie 'kleine vooruitgang' lijkt toepasselijk gezien de ontwikkelingen nadien. In april laat de CD weten voor een vergadering van de partijraad waarschijnlijk te moeten uitwijken naar Duitsland omdat er in Nederland geen accommodatie te vinden is.[11]
Na – of ten tijde van – 'Zwolle' en 'Leerdam' werden diverse extreem-rechtse demonstraties preventief verboden. Dat gebeurde bijvoorbeeld in Arnhem in augustus 1996 waar door Kusters, op verzoek van een Duits comité, toestemming was gevraagd voor een Rudolf Hess-herdenking.[12]
Eind januari 1997 berichtte de CD per fax aan de gemeente Apeldoorn dat de partij op 1 februari in Apeldoorn wilde demonstreren vanwege

> 'de weigering van uw gemeente om volgens landelijk beleid uitgeprocedeerde asielzoekers uit hun tijdelijke huisvesting te zetten, en om hun uitkering stop te zetten! Daarbij dient vermeld dat wij ook zullen betogen om deze groep gelijk ons land uit te zetten!'

De CD voegde daaraan toe dat een eigen ordedienst zorg zal dragen

> 'voor de orde binnen en eventueel buiten de groep. Zij zijn verkleed als honkballers en dragen petjes en honkbalknuppels, kortom een leuk kleurig geheel (volgens onze gegevens zijn bomberjacks in uw gemeente niet verboden dus de rest van de groep zal deze jacks dragen).'

De burgemeester verbood de demonstratie 'in het belang van voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden en in het belang van het verkeer.' De gemeente nam tal van maatregelen voor het geval de CD het verbod zou negeren. De CD stuurde de burgemeester een fax ter bevestiging van het verbodsbesluit. Daaraan werd toegevoegd dat het besluit zou worden gerespecteerd en bedankte de burgemeester voor de correcte wijze waarop het demonstratieverzoek was behandeld. De vraag rijst in hoeverre er sprake was van een serieus verzoek dan wel van een voorbeeld van wat genoemd is de 'onevenredige stoorkracht' van extreem-rechts.[13]
In april 1997 verbood de burgemeester van Zwolle een voor 10 mei uitgeschreven vergadering van de Centrumdemocraten, omdat de CD met een provocerende fax geweld en verstoring van de openbare zou hebben uitgelokt.[14] Volgens de CD zou de Zwolse

---

[11] *de Volkskrant* 18 april 1996.
[12] *de Volkskrant* 8 augustus 1996.
[13] Deze benaming werd gehanteerd door van Rinke van den Brink in *Vrij Nederland* van 23 november 1996.
[14] Zie het *Reformatorisch Dagblad* 14 april 1997, *Het Parool* 30 april 1997 en het *Algemeen Dagblad* 3 mei 1997.

hoofdcommissaris van politie hebben beloofd eventuele tegenstanders op een veilige afstand te zullen houden. De burgemeester ontkende dat dergelijke toezeggingen zouden zijn gedaan en vond het misplaatst dat de CD probeerde te profiteren van het besluit om in 1996 een betoging van de CD toe te staan. Een poging van de CD naar een buurgemeente uit te wijken stuitte op een verbod van de burgemeester aldaar.

3.9 Knelpunten

De periode die voorafging aan de demonstraties in Zwolle en Leerdam heeft uitgewezen dat - los van de principiële kant van de zaak - het verbieden van demonstraties een aanzienlijke belasting kan inhouden voor het ordehandhavend apparaat. Dit laatste leek in mindere mate het geval te zijn bij de 'gecontroleerde' demonstratie in Zwolle, waar zich geen grootschalige ongeregeldheden hebben voorgedaan. Deze bleven ook uit in Leerdam, maar ondanks de massale aanwezigheid van de politie waren er diverse uitingen van geweld, met name gericht tegen extreem-rechtse activisten en tegen de (lokale) overheid.
In november 1996 vonden extreem-rechtse bijeenkomsten plaats in Rotterdam en Schiedam die om verschillende redenen opzien baarden.
In de eerste plaats ging het om de racistische en dreigende uitlatingen die werden gedaan, alsmede om ander extremistisch vertoon, zoals nazistische symbolen en omgangsvormen. Dit alles werd als buitengewoon schokkend ervaren en omgeven met veel publiciteit.
In de tweede plaats ging het om de vraag in hoeverre deze bijeenkomsten openbaar dan wel besloten waren.[15] Deze kwestie is niet alleen relevant voor het vervolgingsbeleid (dat zich niet uitstrekt tot het privé-domein), maar ook voor de vraag of zo'n bijeenkomst van tevoren kan worden verboden. Besloten bijeenkomsten kunnen niet worden verboden en in die gevallen, zo kan men stellen, heeft de overheid de taak ervoor te zorgen dat er geen ernstige problemen ontstaan, zoals gewelddadigheden. Dit laatste kan, zo leert de ervaring, niet worden uitgesloten, ook niet bij een enorme inzet van de politie. Extreem-rechtse bijeenkomsten gaan nu eenmaal vaak gepaard met gewelddadigheden, of zij nu openbaar zijn of besloten.[16]
Is de politie aanwezig, dan doet zich vaak de vraag voor wat voorrang dient te krijgen: een voortvarend optreden tegen een inbreuk op de rechtsorde of een 'gedoogbeleid' van de politie om escalatie te voorkomen. Tot nu toe lijken de bescheiden ervaringen echter uit te wijzen dat in de praktijk het gedoogbeleid voorrang krijgt. Om spanningen te voorkomen wordt veel door de vingers gezien, althans in eerste instantie. Maar vaak is van tevoren aangekondigd dat onmiddellijk zal worden opgetreden tegen racistische uitingen. Het uitblijven of laat op gang komen van dergelijk optreden wekt veront-

[15] Zie o.a *Vrij Nederland* 25 november 1996.
[16] Zie ook de ervaringen die in de ons omringende landen zijn opgedaan, Van Donselaar, 1995.

waardiging op en kan sterke emoties losmaken. Dit laatste geldt in het bijzonder voor leden van etnische minderheidsgroepen die zich eerst geconfronteerd zien met de voor hen kwetsende betoging zelf, en vervolgens met terughoudende of onmachtige overheden. Deze situatie kan schade opleveren voor de interetnische betrekkingen en in het bijzonder voor de betrekkingen tussen minderheden en overheden.[17] De koers van '*back to basics*', een striktere uitleg van wet en jurisprudentie inzake de betogingsvrijheid impliceert een korte-termijn-beoordeling: kan de dag zelf ongestoord verlopen dan dient de betoging door te gaan. Daardoor kan een langere-termijn-beoordeling, met name die van de gevolgen voor interetnische betrekkingen, in het gedrang komen.
Een laatste knelpunt dat ik hier wil noemen is het feit dat kleine aantallen extreem-rechtse activisten, of zelfs enkelingen een niet te verwaarlozen 'stoorkracht' kunnen hebben. Met z'n vijven kan je een *Spontandemo* beleggen, of geruchten daarover verspreiden. Eén faxje, waarin voor de lol een provocerende betoging wordt aangekondigd, is genoeg om het raderwerk van de ordehandhaving op gang te brengen.

[17] Vgl. Van Donselaar, 1995 en 1996.

4 Verkiezingen en vertegenwoordiging

4.1 Deelname en resultaten

Gedurende het grootste deel van de naoorlogse periode heeft extreem-rechts zich in electoraal opzicht gemanifesteerd. Eind jaren vijftig en in de jaren zestig was dat met name de Boerenpartij, die in 1963 met drie zetels in de Tweede Kamer kwam.[1] Nadien werden grote electorale successen geboekt: 6,7% van de stemmen bij verkiezingen voor de Provinciale Staten in 1966 en 8,8% bij gemeenteraadsverkiezingen in hetzelfde jaar. Bij deze laatste gelegenheid bleek dat de Boerenpartij ook in de grote steden aanzienlijke steun heeft gekregen. In Amsterdam bijvoorbeeld behaalde zij bijna 10% van de stemmen. De Boerenpartij ontwikkelde zich medio jaren zestig tot een extreem-rechtse beweging met een gevarieerd politiek profiel, maar viel na korte tijd uiteen. De verkiezingsresultaten van de Boerenpartij in 1966 zijn nog steeds de hoogste die door een naoorlogse extreem-rechtse partij zijn behaald.
Begin jaren zeventig onderging extreem-rechts een belangrijke verandering: er ontstonden groeperingen wier politieke boodschap gedomineerd werd door racistisch protest tegen de aanwezigheid van etnische minderheden in de samenleving. De belangrijkste exponent van de nieuwe stroming was de in 1971 opgerichte Nederlandse Volks-Unie. In 1974 nam Joop Glimmerveen namens de Nederlandse Volks-Unie deel aan de gemeenteraadsverkiezingen in Den Haag. In het verkiezingspamflet viel onder andere te lezen:

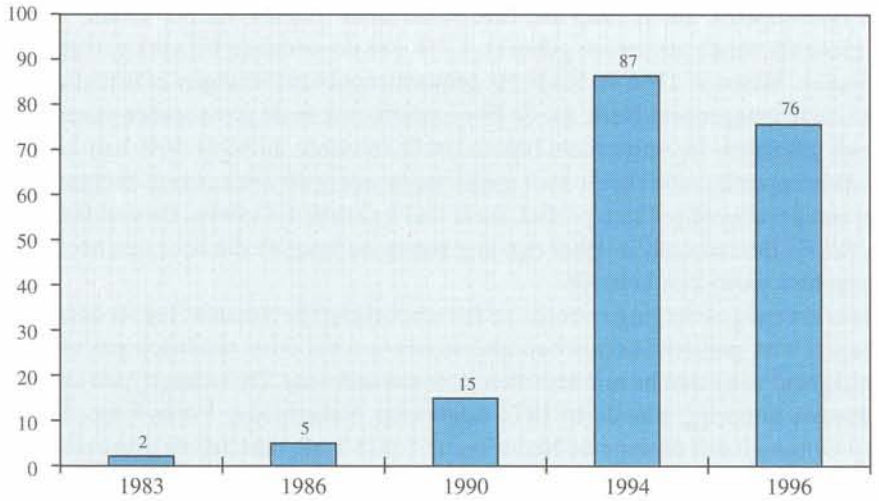
> Den Haag moet blank en veilig blijven! Weg met de Surinamers en Antillianen die op onze werkkracht en welvaart parasiteren. Help mee onze stad te bevrijden van de plaag van Surinamers en Antillianen.

De NVU miste op een haar na een zetel in de Haagse gemeenteraad. Onder de leus 'Hou Nederland blank' nam de NVU deel aan de kamerverkiezingen van 1977. Het bereikte resultaat – 0,4% van de stemmen – was onvoldoende voor het behalen van een kamerzetel, maar het fenomeen racistische politieke partijen die aan verkiezingen deelnemen is sedertdien ononderbroken blijven bestaan.
De NVU is er nimmer in geslaagd een zetel te behalen, dit in tegenstelling tot de haar opvolgende Centrumpartij, die in 1982 wist door te dringen tot de Tweede Kamer. De zetel werd bezet door Hans Janmaat en vrijwel meteen begon voor de partij een periode van groei. De opmars van de Centrumpartij bereikte een hoogtepunt bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 1984: 2,5% van de stemmen. Maar tegelijkertijd escaleerden conflicten binnen de partij die uitmondden in een scheuring. Janmaat werd

[1] Zie voor de extreem-rechtse signatuur van de Boerenpartij, Van Donselaar, 1991.

uit de CP gegooid en stichtte in november de Centrumdemocraten. Hij behield zijn kamerzetel tot hij hem bij de verkiezingen van 1986 verloor. De CP slaagde er bij die gelegenheid niet in een zetel te behalen. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 behaalde de CD geen zetels. De CP haalde zetels in de raden van Almere, Lelystad, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Het was duidelijk dat beide partijen elkaar in de wielen reden.

Figuur 4.1 Aantal extreem-rechtse zetels in gemeenteraden, 1983-1996



1983 Centrumpartij: 2 (tussentijdse verkiezingen gemeenteraad Almere)
1986 Centrumpartij: 5
1990 Centrumdemocraten: 11, Centrumpartij '86: 4
1994 Centrumdemocraten: 77, Centrumpartij '86: 9, Nederlands Blok: 1
1996 Centrumdemocraten verloren 11 raadszetels bij tussentijdse verkiezingen in Noord-Brabant (3 in Den Bosch, Roosendaal en Breda, 2 in Tilburg)

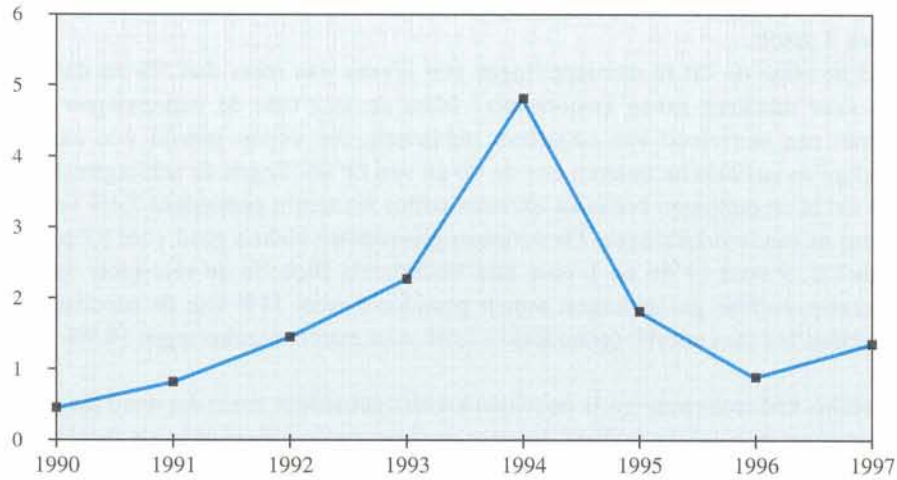
Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 bleken zowel de CD als de CP te hebben geknoeid met handtekeningen die nodig waren ter ondersteuning van kandidatenlijsten. De processen die volgden leidden tot het faillissement van de Centrumpartij, die evenwel verder ging onder een nieuwe naam: Centrumpartij '86. Het gedachtengoed van de CD leek als twee druppels water op dat van de Centrumpartij begin jaren tachtig. Dit in tegenstelling tot CP'86 die gaandeweg een radicaler profiel kreeg en op de Nederlandse Volks-Unie ging lijken.
In 1989 maakte Janmaat zijn 'come back' in de Tweede Kamer. Net als in 1982 vormde Janmaats verkiezing in het parlement de start van verdere electorale groei. Dat bleek bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 toen door de CD en de CP'86 samen 15 zetels

behaald werden. CP'86 kreeg een zetel in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Almere (de laatste werd niet ingenomen). De CD kreeg twee zetels in Amsterdam, twee in Den Haag, twee in Schiedam, één in Rotterdam, één in Utrecht, één in Dordrecht, één in Haarlem en één in Purmerend. Bij de statenverkiezingen van 1991 behaalden de Centrumdemocraten 3 zetels.
Eind 1993 bereikte de CD in opiniepeilingen een niveau van meer dan 5% en dat zou goed zijn voor minstens zeven kamerzetels.[2] Maar de weg naar de verkiezingen ging gepaard met een stortvloed van negatieve publiciteit, die vooral gewijd was aan de gewelddadige en nazistische trekken van de CD en van CP'86. Tegen de achtergrond van een diepe val in de peilingen behaalde extreem-rechts niettemin gemiddeld 7,4% van de stemmen bij de raadsverkiezingen. De verkiezingsresultaten bleken goed voor 87 zetels: 77 voor de CD, 9 voor CP'86 en 1 voor Het Nederlands Blok. In de vier grote steden kregen extreem-rechtse groeperingen samen gemiddeld ruim 11% van de stemmen en gingen daarmee het CDA voorbij (gemiddeld 11,5% voor extreem-rechts tegen 10,9% voor het CDA).
Extreem-rechts had weliswaar grote aantallen kiezers getrokken, maar dat werd lang niet allemaal omgezet in politieke invloed. Door onderlinge verdeeldheid gaan als regel grote aantallen stemmen verloren, dat wil zeggen, worden niet omgezet in zetels. Voorts heeft de ervaring geleerd dat een aantal van de door extreem-rechts behaalde zetels zonder toedoen van de kiezer vroeg of laat weer verloren gaat: door ruzie, door een schisma of doordat bij nader inzien niemand bereid blijkt de zetel ook daadwerkelijk te bezetten. De CD verloor een groot deel van de gemeenteraadsleden die in 1994 werden gekozen. Dit verschijnsel is overigens niet specifiek Nederlands. Aanzienlijk afbreukverlies vindt men ook in Duitsland bij de Republikaner en in Frankrijk bij het Front National. Het FN verloor 37 van de 137 in 1986 bij regionale verkiezingen behaalde zetels.[3] De Republikaner verloren begin jaren negentig ruim honderd van de 402 gemeenteraadsleden.[4]

---

2 Zie voor een overzichtsartikel over de extreem-rechtse verkiezingsdeelname in 1994 Van Holsteyn, 1995.
3 Van den Brink, 1994: 56.
4 Lepszy & Veen, 1994: 207.

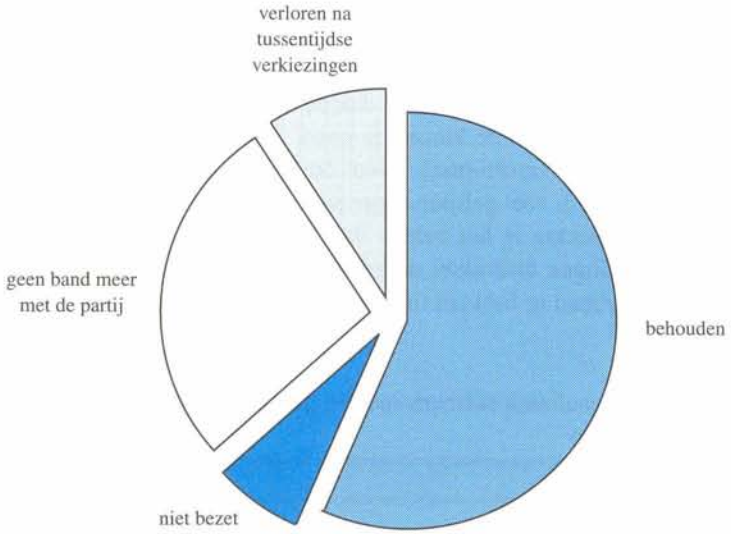
Figuur 4.2 Aanhang Centrumdemocraten in opiniepeilingen, 1990-1997 (peildata 1 jan.) (bron: NIPO)



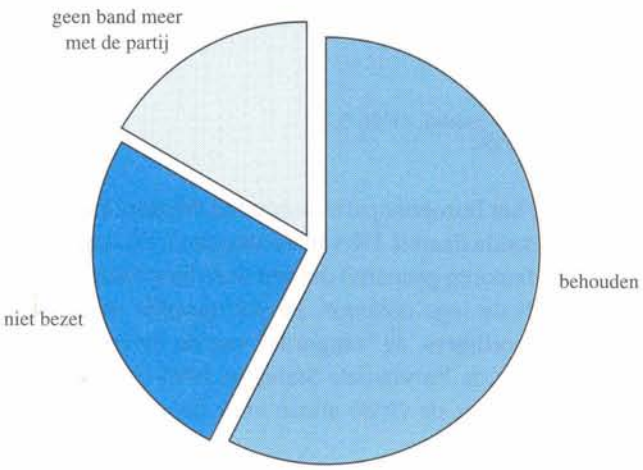
De politieke invloed van extreem-rechts in democratisch gekozen organen wordt sterk geremd door de organisatorische instabiliteit van extreem-rechtse groeperingen en door het politieke en sociale isolement waarin zij verkeren. Kort na de raadsverkiezingen ontstond er een stroom van berichtgeving over het reilen en zeilen van de extreem-rechtse raadsleden. Daarin zijn met name de scandaleuze en dilettantische karakteristieken van deze categorie raadsleden breed uitgemeten. De handel en wandel van extreem-rechtse raadsleden is onderzocht door Van Riel. Extreem-rechtse raadsleden zijn relatief weinig in de raadzaal aanwezig en ook weinig aan het woord. Als zij zich uitspreken dan hameren ze meestal op hetzelfde aambeeld: 'de buitenlanders', de criminaliteit en de discriminatie van extreem-rechts.[5]

[5] Van Riel, 1997: 66-68.

Figuur 4.3 CD-(deel)raadszetels na gemeenteraadsverkiezingen van 1994: verlies en behoud (bron: FOK)



Figuur 4.4 CP'86-(deel)raadszetels na gemeenteraadsverkiezingen van 1994: verlies en behoud (bron: FOK)



Bij de kamerverkiezingen van 1994 boekte de CD minder winst dan verwacht, 'slechts' drie zetels, terwijl CP'86 er niet in slaagde een zetel te behalen. De diverse groeperingen zaten elkaar in de weg. Als de CD, CP'86 en het NB bij de kamerverkiezingen hadden samengewerkt dan waren er nu niet drie, maar waarschijnlijk vier en wellicht zelfs vijf of zes extreem-rechtse parlementariërs geweest. In de jaren zeventig en tachtig bevond bijna de helft van de extreem-rechtse kiezers zich in de vier grote steden, om precies te zijn 43% in 1977 en 45% in 1982. In 1989 daalde dit percentage tot 40 maar in 1994 bleek het nog maar om 22% van de kiezers te gaan. Aanvankelijk ging het dus om een in hoofdzaak grootstedelijk verschijnsel, maar de laatste jaren heeft de aanhang van extreem-rechtse partijen zich veel gelijkmatiger over het land verspreid. Het is opvallend dat de CD vooral winst boekte in het zuiden van het land, of, zoals *NRC Handelsblad* het daags na de verkiezingen uitdrukte: onder de lijn Alkmaar-Arnhem. Maar er blijkt nog steeds een sterk verband te bestaan tussen de CD-aanhang bij kamerverkiezingen in 1989 en die in 1994.[6]

Tabel 4.1 Verkiezingsresultaten extreem-rechtse groeperingen bij landelijke verkiezingen, 1982-1994

		percentage	zetels
1982	Tweede Kamer	0,8	1
1984	Europees Parlement	2,5	-
1986	Tweede Kamer	0,5	-
1989	Europees Parlement	0,8	-
1989	Tweede Kamer	0,9	1
1994	Tweede Kamer	2,9	3
1994	Europees Parlement	1,0	-

1982 en 1984: CP
1986: CP 0,4%, CD 0,1%
1989: CD 0,9%
1994: Tweede Kamer CD 2,5% (3 zetels), CP'86 0,4%
1994: Europees Parlement: CD 1,0%

Aan de verkiezingen voor het Europese parlement werd deelgenomen door de Centrumdemocraten en de partij behaalde daarbij 1% van de stemmen, bij lange na niet genoeg voor een zetel. Er zijn diverse factoren genoemd die aan deze bescheiden score zouden kunnen hebben bijgedragen, zoals de lage opkomst, de voortgaande negatieve publiciteit over de CD en haar vertegenwoordigers, de 'rangorde' van de diverse verkiezingen.[7]
Tijdens de verkiezingen van de Provinciale Staten in 1995 (8 maart) nam de CD deel in alle provincies behalve Drenthe, de CP'86 alleen in de provincies Zuid-Holland, Utrecht

[6] Van Holsteyn (1995: 81) vond een correlatie van .61.
[7] Zie Van Holsteyn, 1995.

en Gelderland en het Nederlands Blok alleen in de provincies Friesland, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Limburg. De CD behaalde drie zetels en ook hier geldt weer dat het aantal zetels is beperkt door onderlinge verdeeldheid. Het Nederlands Blok en de CD hebben elkaar waarschijnlijk afgehouden van een zetel in de Provinciale Staten van Utrecht en Limburg.
Door gemeentelijke herindelingen werden in 1995 en 1996 in een aantal Brabantse gemeenten tussentijdse verkiezingen gehouden. De CD leed een forse nederlaag. De partij verloor drie zetels in Den Bosch en in Roosendaal, twee in Tilburg en drie in Breda. Van deze zetels werd er overigens nog maar één door een CD'er bezet. De overige waren ofwel niet ingenomen, of bezet door personen die na de raadsverkiezingen van 1994 hadden gebroken met de CD.
Vooralsnog is de CD verreweg de grootste in het veld van extreem-rechtse partijen De potentiële verkiezingsaanhang van extreem-rechtse partijen is de laatste jaren kleiner geworden. Sedert eind 1994, begin 1995 schommelt de aanhang van de Centrumdemocraten tussen de één en twee procent (zie Figuur 4.1). Dat is in dit pre-verkiezingsjaar (1997) lager dan in het vorige (1993). Als dit zo blijft dan gaan extreem-rechtse groeperingen in 1998 electorale verliezen lijden.

4.2 De handtekeningeneis

Aan de gemeenteraads- en kamerverkiezingen van 1994 werd deelgenomen door een groot aantal personen en groeperingen. Het aantal was zo groot dat er 'technische' problemen waren ontstaan met de stemmachines en stembiljetten. Daarom verzocht de minister van Binnenlandse Zaken aan de Kiesraad advies uit te brengen over 'maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling'. De Kiesraad adviseerde de handtekeningeneis te verzwaren door het aantal van tien per kieskring te verhogen tot 50 en voorts geen wijziging aan te brengen in de voor kandidaatstelling vereiste waarborgsom.[8]
De eventuele verhoging van 190 naar 950 ondersteuningsverklaringen is van betekenis voor de verkiezingsdeelname van extreem-rechts. Door het verlenen van een ondersteunde handtekening maakt men zich bekend als aanhanger en dat kan, zo leert de ervaring, aanzienlijke weerstanden opwekken. Wie geen moeilijkheden wil, kan maar beter niet op het gemeentehuis gaan tekenen. Daar komt nog bij dat een kiesgerechtigde voor slechts één partij kan tekenen. Het probleem voor extreem-rechts om handtekeningen te verzamelen wordt dus ook groter naarmate er meer rivaliserende partijen zijn.[9]
Medio '95 werd bekend dat er een wetswijziging zou komen teneinde de verzwaring van de handtekeningeneis te effectueren. Na de parlementaire behandeling, die gepaard ging

---

[8] Kiesraad, 3 november 1994, KR 94/316, advies inzake maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling.

[9] Zie voor een uitvoeriger behandeling van deze thematiek Van Donselaar, 1995.

met enkele wijzigingen en die voor het zomerreces van '97 werd afgerond, was de situatie als volgt. Voor kamerverkiezingen zijn per kieskring 30 ondersteunende handtekeningen vereist. Dat betekent een verhoging van 190 naar 570. Voor de statenverkiezingen zijn eveneens 30 handtekeningen nodig.
Tot dusverre was de handtekeningeneis voor elke gemeente gelijk, maar de nieuwe wet voorziet in een differentiatie waarin de gemeentegrootte is verdisconteerd:
- 30 handtekeningen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners
- 20 handtekeningen in gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000 en 100.000
- 10 handtekeningen in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners

Tot dusverre gold de handtekeningeneis voor debuterende politieke groeperingen: wie gekozen was hoefde niet opnieuw handtekeningen te verzamelen. Dit geldt ook voor de nieuwe situatie met uitzondering van de eerstkomende keer. Om het verschil in kansen tussen de 'zittende' partijen en de nieuwkomers zo klein mogelijk te houden zullen *alle* partijen aan de verzwaarde handtekeningeneis moeten voldoen. Deze nieuwe wettelijke regeling kan voor extreem-rechtse groeperingen aanzienlijke belemmeringen opleveren, zeker naarmate er méér elkaar beconcurrerende partijen zijn. Het gaat hierbij niet alleen om de vraag of zij erin zullen slagen aan de eis zelf te voldoen, maar ook om de verwerving van *pre-electorale zendtijd* voor de kamerverkiezingen. Deze zendtijd is namelijk gekoppeld aan de geldigheidsverklaring van de kandidatenlijsten in *alle* kieskringen. Wie in één kieskring achter het net vist, mist ook het recht op zendtijd.[10] De komende verkiezingen zullen uitwijzen in hoeverre deze hypothetische barrières werkelijkheid worden.

4.3 Wijziging kiesstelsel?

De politieke invloed van extreem-rechts wordt niet alleen bepaald door de mate waarin zij kiezers weet te trekken, maar ook in hoge mate door *de wijze van zeteltoedeling*.[11] Voor extreem-rechtse partijen is er een vitaal onderscheid, namelijk tussen *meerderheidsstelsels* en stelsels van *evenredige vertegenwoordiging*. Het eerste is ongunstig en het tweede gunstig voor kleine politieke groeperingen. Extreem-rechtse partijen zijn als regel relatief klein. Het nadeel van meerderheidsstelsels weegt weliswaar minder zwaar naarmate de groepering groter is, zoals in Frankrijk, maar ook daar zijn de gevolgen enorm. In 1993 behaalde het Front National 12,5% van de stemmen, maar kon door het meerderheidsstelsel niet doordringen tot het nationale parlement en in 1997 leidde 14,5%

[10] Zie Van Donselaar, 1995: 46.
[11] Zie Van Donselaar, 1995.

van de stemmen slechts tot één van de in totaal 577 zetels. Bij een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals het onze zouden dat er maar liefst 85 zijn geweest.[12]
Het Nederlandse *kiesstelsel* van evenredige vertegenwoordiging zonder kiesdrempels is gunstig voor extreem-rechtse partijen. Hoewel dit systeem van zeteltoedeling al heel lang wordt gehanteerd, is er bij tijd en wijle overwogen het kiesstelsel te wijzigen. De 'Commissie Cals-Donner', die in 1967 werd ingesteld ter voorbereiding van een grondwetsherziening, stelde de invoering voor van een mild districtenstelsel bij kamerverkiezingen, maar het voorstel ging van tafel. Enkele jaren geleden is een wijziging in de discussie gekomen die geïnspireerd is op het Duitse stelsel, een mengvorm tussen evenredige vertegenwoordiging en het districtenstelsel. Een van de voornaamste argumenten is verbetering van de verhouding tussen kiezer en gekozene. Een concreet regeringsvoorstel in deze richting sneuvelde evenwel in oktober 1996 in de Tweede Kamer. Hoe dan ook, een wijziging in de richting van een meerderheidsstelsel zou ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de electorale gedaante van extreem-rechts.

4.4 Financiële sancties tegen extreem-rechtse volksvertegenwoordigers?

De ervaringen met extreem-rechtse volksvertegenwoordigers hebben veelvuldig geleid tot discussies over de vraag in hoeverre bepaalde laakbare gedragingen dienen te worden bestraft, bijvoorbeeld door een korting op de vergoedingen van raadsleden wegens veelvuldige afwezigheid.
In dit verband dient het voorstel te worden vermeld om van rechtswege een wachtgeldsanctie te verbinden aan een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatoire uitingen, begaan door politieke ambtsdragers. Dit voorstel kreeg echter geen steun van regering en Kamer.[13]

4.5 Subsidiëring en zendtijd van politieke partijen

In 1991 zijn aanbevelingen gedaan door de *Commissie subsidiëring politieke partijen* (Waarborg, 1991). De commissie meende dat in geval van een veroordeling wegens racisme de overheidssubsidie aan een politieke groepering moet kunnen worden stopgezet. Een en ander dient onomstotelijk te zijn vastgesteld door een onherroepelijke rechterlijke beslissing. Voorts zou de maatregel van tijdelijke aard moeten zijn, namelijk gedurende een periode van vier jaar. Het verdient aanbeveling, zo meende de commissie, deze aspecten in de mediawet te verwerken.

---

[12] De kiesdeler zou zijn 100/577 = 0,17; op basis van het percentage 14,5 zou het FN 85 zetels krijgen (14,5/0,17 = 85,29).

[13] Zie TK, vergaderjaar 1995-1996 24688, nr 1; TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nrs 1, 2.

De suggesties van de commissie werden door mij in *De staat paraat?* ondersteund en waren onderwerp van bespreking tijdens de gelijknamige conferentie op 29 november 1995. Bij die gelegenheid kondigde de minister van Binnenlandse Zaken een voorstel tot wetswijziging aan, dat zou voorzien in maatregelen tegen partijen die bij het doen van uitlatingen de grenzen van het toelaatbare overschrijden, met andere woorden: die zich racistisch uiten.
Later volgde de uitwerking: naast strafrechtelijke consequenties (artikel 137 en 51 Sr) zou dienen te worden gedacht aan tijdelijke intrekking van de politieke zendtijd en stopzetting van de subsidie. Een meerderheid van de Kamer heeft deze gedachte ondersteund en het wetsvoorstel ligt thans (sept. 1997) bij de Raad van State.[14]

4.6 Ontzetting uit het kiesrecht

Een van de bevindingen van het onderzoek *De staat paraat?* was dat men in sommige Westeuropese landen, eerder dan in Nederland, geneigd is beperkingen van het kiesrecht op te leggen als bijkomende straf voor racisme of voor geweldpleging. Zo kunnen in Frankrijk aan een veroordeling wegens racisme consequenties worden verbonden voor de uitoefening van het kiesrecht en het recht een openbare of gekozen functie te bekleden. Na de strafrechtelijke veroordeling van de top van de CP'86 in mei 1995 drong de burgemeester van Zwolle, Franssen, aan op een partijverbod; voorts zou moeten worden nagegaan of aan dergelijke strafrechtelijke veroordelingen consequenties verbonden zouden kunnen worden op het terrein van de kiesrechten. De toenmalige voorman van de CP'86, Ruitenberg, was lid van de Zwolse gemeenteraad en zijn positie werd door de burgemeester gekwalificeerd als 'onhoudbaar'.
De mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf leidt al lang een slapend bestaan. Na de oorlog zijn NSB'ers en SS'ers massaal uit hun kiesrechten ontzet. Het ging daarbij niet alleen om het kiesrecht, maar ook om het recht ambten te bekleden, te dienen bij een gewapende macht en het recht bepaalde beroepen uit te oefenen. Dat gold toentertijd als een vanzelfsprekende vorm van justitieel beleid. Pas later en geleidelijk zijn er kanttekeningen geplaatst bij de massale en ongenuanceerde toepassing van deze ontzetting uit rechten. De gedachte achter deze maatregelen was dat men zijn rechten kon verspelen wanneer men er ernstig misbruik van had gemaakt. De wortels van de massale ontzetting uit kiesrechten zijn dezelfde als die van het verbod van de NSB en van pogingen tot voortzetting van de NSB. Het tweede bleef nog decennialang in overeenstemming met het heersende rechtsgevoel, maar het eerste niet.
In het Nederlandse strafrecht is het weliswaar mogelijk ontzetting uit rechten (onder andere kiesrecht) bij bepaalde veroordelingen als bijkomende straf op te leggen maar het gaat om een klein aantal in de wet genoemde misdrijven (artikel 28 Sr). Deze betreffen

[14] Zie TK, vergaderjaar 1995-1996, 24688, nr 1; TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nrs 1, 2.

de aantasting van de grondslagen van het staatsbestel en strafbare discriminatoire uitingen vallen daar niet onder. In het huidige wettelijke kader is ontzetting uit kiesrechten mogelijk bij misdrijven tegen de staatsveiligheid, de koninklijke waardigheid, hoofden van bevriende staten en andere internationaal beschermde personen en voorts bij misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en enkele ambtsmisdrijven. Daarbij geldt een grondwettelijk verankerd minimum van minstens één jaar gevangenisstraf.
Wat de burgemeester van Zwolle voor ogen stond zou dus zonder wetswijziging niet mogelijk zijn. De ontzetting uit kiesrechten als bijkomende straf voor bepaalde misdrijven, zou op zichzelf goed passen in het kader van het aangescherpte vervolgingsbeleid inzake uitingen van racisme en rechts-extremisme. Maar de achterliggende gedachte zou ook als volgt kunnen worden geformuleerd. Wie misbruik maakt van zijn politieke grondrechten ten koste van een nadrukkelijk beschermd rechtsgoed, namelijk het grondwettelijk vastgelegde beginsel van non-discriminatie, kan in de uitoefening van die rechten worden beperkt. Net als in Frankrijk zou men de ontzetting van het kiesrecht kunnen verbinden aan veroordelingen wegens racisme (artikel 137 c, d, e, f Wetboek van Strafrecht). Verder valt te denken aan veroordelingen wegens deelname aan een misdadige organisatie (artikel 140 Wetboek van Strafrecht). Maatregelen in deze sfeer zullen waarschijnlijk een corrigerende of op z'n minst matigende werking hebben op de racistische, extreem-rechtse politieke bedrijfsvoering. De rollen binnen en buiten het extreem-rechtse milieu zijn voor een groot deel onverenigbaar. Het risico om uit het passieve kiesrecht te worden ontzet betekent een vermindering van de kansen om een 'alternatieve carrière' te realiseren. Dit risico kan van invloed zijn op de animo om aan het extreem-rechtse politieke bedrijf deel te nemen, of te blijven deelnemen.
De mogelijkheid van kiesrechtbeperking als bijkomende straf voor racisme en racistisch geweld kwam aan de orde op de conferentie *De staat paraat?* (29 november 1995). De minister van Binnenlandse Zaken zei desgevraagd dat Janmaat na een onherroepelijke veroordeling wegens racisme misschien uit het passieve kiesrecht zou moeten worden ontzet. In een brief aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over 'het optreden tegen extremistische groeperingen' (17 september 1996) wordt het voorstel evenwel door de regering afgewezen op grond van de volgende bezwaren.[15]
Strafbare discriminatoire uitingen behoren niet tot de eerder bewust gekozen categorie misdrijven waarbij ontzetting uit het kiesrecht mogelijk is gemaakt. De maximale straf voor strafbare discriminatoire uitingen is één jaar. De uitsluiting van het kiesrecht zou dus slechts bij een maximale strafoplegging kunnen worden opgelegd en die maximale strafoplegging komt zelden voor. Hierdoor, zo meent de regering, zou de nieuwe maatregel slechts symbolische waarde hebben en weinig effectief zijn. Het derde bezwaar is een ongerijmdheid die zou ontstaan: discriminatie in woord en geschrift zou wel kunnen leiden tot kiesrechtontzetting, maar discriminatie die zich uit in zwaardere misdrijven – zoals geweldpleging – niet.

---

[15] TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nr 1.

Tijdens het Algemeen Overleg tussen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de minister op 23 oktober 1996 bleek dit afwijzende standpunt vooralsnog te worden gesteund door een meerderheid van de Kamer.[16] Vooralsnog, want namens de D66-fractie kondigde De Graaf aan een *initiatiefwetsvoorstel* te zullen indienen. Volgens De Graaf dient kiesrechtontneming te worden geïntroduceerd bij definitieve veroordelingen wegens stelselmatige en ernstige vormen van racisme. Met het initiatiefvoorstel wil hij komen tot

> (...) ophoging van het strafmaximum, indien mogelijk in de sfeer van een strafverzwarende omstandigheid, ook omdat de ontzetting uit het kiesrecht alleen dan zou moeten plaatsvinden als er sprake is van een structurele, stelselmatige discriminatie of het aanzetten tot rassenhaat.[17]

In haar advies over discriminatiebestrijding, dat eind 1996 werd uitgebracht, heeft ook de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM) nog eens gewezen op het instrument van de kiesrechtbeperking.[18]
In een televisiereportage van *Netwerk* op 12 januari 1997 werd aandacht besteed aan gewelddadige acties van de zijde van extreem-rechts tegen politieke tegenstanders (met name Groenlinks). De minister van Justitie zei desgevraagd deze acties zeer hoog op te nemen, omdat zij toenemen en een bedreiging vormen voor de democratie. De minister zei verder te willen onderzoeken of het mogelijk is extra maatregelen te treffen tegen aanhangers van extreem-rechtse partijen die zich stelselmatig aan geweldsdelicten hebben schuldig gemaakt. Een van die maatregelen, zo verklaarde de minister, is het ontnemen van het kiesrecht.
De uitlatingen van de minister van Justitie leidden tot verwarring en discussie. Verwarring, omdat er geen duidelijkheid was over de vraag wat nu precies het standpunt van de regering was: wel of geen kiesrechtbeperking en op welke gronden: racisme, geweld of beide? Verwarring ook omdat een initiatiefwetsvoorstel wellicht overbodig is als de regering zelf stappen onderneemt. Sedert november 1995 (conferentie *De staat paraat?)* is de kwestie van de kiesrechtbeperking regelmatig onderwerp van publieke discussie geweest. Daarbij zijn, zoals bij elke repressieve maatregel, zowel principiële als pragmatische argumenten gehanteerd. De principiële argumenten hangen samen met de weging van grondrechten. Dient het politieke grondrecht al dan niet te worden beperkt om een ander grondrecht, het nondiscriminatiebeginsel, te handhaven? De pragmatische argumenten zijn veelal gelegen in een inschatting van de gewenste effecten en die van de ongewenste neveneffecten. Het gaat, met andere woorden om de vraag of het zou helpen of juist niet.

---

[16] Zie voor het verslag: TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nr 2.
[17] TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nr 2, blz 5.
[18] Bestrijding, 1996: 49.

5 Betrokkenheid bij geweld

Velen menen dat de daders van racistische geweldsdelicten gezocht moeten worden in kringen van extreem-rechtse activisten en hun organisaties. Deze opvatting vloeit voort uit de neiging in de eerste plaats naar hen te kijken die bekend staan vanwege hun racistische opvattingen. Deze primaire, op zichzelf begrijpelijke reactie is slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de feiten. Omdat veel gewelddadige voorvallen niet worden opgehelderd valt over de rol van extreem-rechtse organisaties vaak slechts te speculeren. Waar wel duidelijkheid bestaat, valt er maar in een deel van de gevallen een relatie te leggen tussen racistisch daderschap en extreem-rechts. Meestal is de aantoonbare relatie een *indirecte:* het delict kan niet worden toegerekend aan een bepaalde organisatie, maar aan personen die op enigerlei wijze deel uitmaken van die organisatie.
Er bestaat geen consensus over de vraag in hoeverre extreem-rechtse groeperingen bij racistisch geweld betrokken zijn. Het is maar hoe men het bekijkt en definieert. Kijkt men naar individueel daderschap, naar de motieven, naar de impact, naar ideologische banden, naar de graad van organisatie, of veeleer naar de visie van de slachtoffers? Kortom, de betrokkenheid van extreem-rechtse organisaties bij het verschijnsel racistisch geweld is een gecompliceerde aangelegenheid en dat geldt zeker niet alleen voor Nederland. Maar de (vermeende) betrokkenheid van extreem-rechts is wèl een factor die de gemoederen kan verhitten en verdient hier derhalve de aandacht.
Uit het in 1994 gehouden survey *Allochtonen over Nederland(ers)* zijn indicaties af te leiden over de betekenis die allochtonen toekennen aan het verschijnsel extreem-rechtse groeperingen. Extreem-rechts blijkt een verschijnsel te zijn dat allochtonen allerminst koud laat. De 'ervaren dreiging' is gepresenteerd in Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Ervaren dreiging van extreem-rechtse partijen (in percentages)[1]

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Totaal
Zeer bedreigd	52	33	36	40
Enigszins bedreigd	12	42	15	23
Niet bedreigd	14	25	36	25
Geen mening	23	1	13	12
Totaal	100	100	100	100

In hoeverre is extreem-rechts betrokken bij politiek en racistisch geweld? Wat is precies die betrokkenheid? Hoe dient er te worden gereageerd en wanneer? Deze vragen hebben

[1] Allochtonen, 1995: 19.

overheden en andere betrokkenen veel hoofdbrekens gekost, niet alleen in Nederland maar ook in andere landen.[2] Zoals reeds is vermeld: bij de betrokkenheid van extreem-rechtse organisaties bij geweld valt op dat er slechts in weinig gevallen sprake is van een helder aantoonbare, directe (georganiseerde) relatie met de bekende extreem-rechtse formaties. De verbanden zijn als regel indirect, bijvoorbeeld door de betrokkenheid van aanhangers. Volgens de BVD zijn er geen aanwijzingen dat de bekende extreem-rechtse formaties *als organisatie* betrokken zijn bij gewelddadigheden.

5.1 Extreem-rechtse leiders en geweld: balanceren op het koord

Hoe zij persoonlijk ook over het gebruik van geweld denken, extreem-rechtse leiders kunnen het zich niet veroorloven gewelddadig activisme openlijk te omarmen. Daarmee zouden zij zichzelf en hun organisatie blootstellen aan het gevaar van strafrechtelijke vervolging en de organisatie zou kunnen worden verboden. Daar komt nog bij dat een politieke partij door openlijk geweld te propageren vermoedelijk een deel van haar (potentiële) kiezers zal afstoten. Maar aan de andere kant houdt resolute distantie van gewelddadig activisme evenzeer een risico in: vervreemding van een deel van de aanhangers die voor de organisatie nuttige functies vervullen, zoals het verspreiden van propaganda en het werven van leden.
Extreem-rechtse organisaties oefenen nu eenmaal aantrekkingskracht uit op personen die radicaler of militanter zijn dan het beeld dat de organisatie in het openbaar (*front-stage*) van zichzelf wil geven. Door het gedrag van deze personen kan de partij als geheel in diskrediet geraken. Achter de schermen (*back-stage*) ligt dat anders: daar worden de 'radicalen' vaak gerespecteerd vanwege hun verdiensten voor de partij en vanwege hun lef. Zij vertolken de ideeën die door menigeen worden gedeeld, maar waarvoor men niet in het openbaar durft uit te komen uit angst in opspraak te raken. Tussen de 'gematigde' leider en zijn militante volgelingen bestaat vaak een gespannen relatie. Een radicale aanhanger is in de ogen van de leider niet alleen nuttig maar ook een *security risk*, namelijk in het geval dat hij zich ontpopt als een gewapende vechtersbaas en daardoor de organisatie in diskrediet brengt. Kortom, in de praktijk is het voor extreem-rechts – en met name voor de leiders – dus een kwestie van balanceren tussen betrokkenheid bij en distantie van gewelddadigheden.

---

[2] Vgl. Van Donselaar, 1995 en Witte, 1995.

5.2 Betrokkenheid bij geweld: verwarring en discussie

Maar juist de *betrokkenheid* van extreem-rechts bij geweld, werkelijk of vermeend, direct of indirect, sterk of minder sterk, is altijd een factor geweest die de emoties heeft geïntensiveerd en die heeft geleid tot veel discussie. Ter illustratie een voorbeeld.
Begin jaren tachtig werd in Engeland heftig gediscussieerd over de vraag in hoeverre extreem-rechts betrokken was bij racistische gewelddadigheden.[3] De Britse overheid had zich op het standpunt gesteld dat extreem-rechts geen primaire rol vervulde bij het organiseren van racistische aanslagen; dit standpunt was gebaseerd op het eigen (Home Office) onderzoeksrapport *Racial Attacks* (1981). Deze stellingname leidde tot hevige kritiek omdat velen van oordeel waren dat extreem-rechts bij dergelijke aanslagen juist een hoofdrol speelde. Het onderzoek zou dus niet deugen.
Het was in zekere zin een spraakverwarring. De talrijke door critici aangedragen voorbeelden van extreem-rechtse betrokkenheid waren strikt genomen niet in strijd met de uitkomst van het onderzoek van de overheid (geen 'primaire rol' voor extreem-rechts bij het organiseren van racistische aanslagen). Critici lieten zien dat er meer soorten van extreem-rechtse betrokkenheid waren dan die welke door Home Office centraal werd gesteld. Wat Home Office te verwijten viel was een eenzijdige, beperkte operationalisatie van extreem-rechtse betrokkenheid. Dat 'de' extreem-rechtse betrokkenheid gering zou zijn, kwam voor velen als een onaangename verrassing die niet kon worden geaccepteerd en veel kritiek had dan ook een boze toonzetting. De bevinding van de onderzoekers van Home Office, dat er sprake zou zijn van geringe betrokkenheid van extreem-rechtse *organisaties* bij gevallen van racistisch geweld, werd opgevat als de bewering dat het met het geweld van extreem-rechts wel meeviel. Dit laatste was in strijd met wat velen met eigen ogen meenden te zien, namelijk toenemend geweld van de zijde van extreem-rechts. Deze waarneming was op zichzelf maar al te juist. Het leek dan ook paradoxaal: dat zowel het verschijnsel racistisch geweld als ook het verschijnsel extreem-rechts geweld waren toegenomen, viel samen met een geringe betrokkenheid van extreem-rechtse organisaties bij het toenemende racistische geweld. Naarmate het aantal gewelddadige racistische voorvallen verder toenam – en dat was begin jaren tachtig het geval – nam de betrokkenheid van extreem-rechtse organisaties en activisten af. Dit laatste werd bevorderd door het proces van ineenstorting van Britse extreem-rechtse organisaties, dat na de verkiezingen van 1979 inzette en jarenlang voortduurde. De controverse over extreem-rechtse betrokkenheid bij racistisch geweld is in Groot-Brittannië tot op de dag van vandaag blijven bestaan.
Als er een relatie wordt aangetoond tussen gewelddadigheden en extreem-rechts, dan wordt door overheden in enigerlei vorm tegen extreem-rechts opgetreden. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor de ons omringende landen. Daarbij gaat het om maatregelen als strafrechtelijke vervolging van individuele geweldplegers, het beperken

[3] Zie Witte, 1995: 53 e.v.; Van Donselaar, 1995: 207-210.

van de bewegingsvrijheid van extreem-rechts, het verbieden van betogingen, vergaderingen, of uiteindelijk zelfs het daadwerkelijk verbieden van de organisaties zelf (zoals in Duitsland).
Waar het de publieke verontwaardiging jegens extreem-rechts betreft, daarvoor hoeft de relatie tussen extreem-rechts en geweld niet per se een aantoonbare te zijn. Soms wordt krachtig (publiekelijk en door overheden) gereageerd op 'vermeende' of 'geestelijke' betrokkenheid van extreem-rechts bij gewelddadigheden. In andere gevallen heeft evidente betrokkenheid bij geweld niet of nauwelijks tot respons geleid. Anders gezegd: op zware gevallen is soms licht gereageerd en omgekeerd.[4]

5.3 Het tweeledige vijandbeeld van extreem-rechts

De leiders van extreem-rechtse partijen kunnen het zich, zoals gezegd, niet veroorloven openlijk politiek geweld te propageren. Anderzijds houdt een te rigoureuze distantie van militant activisme ook risico's in, zoals het verloochenen van ideologische beginselen. Veel van de politieke boodschap wordt gegoten in termen van gewapende strijd. Immigratie wordt afgespiegeld als een 'invasie', een 'vreemde overheersing' waartegen men ten strijde moet trekken. Een paar voorbeelden.
Het Belgische Vlaams Blok riep zijn kiezers in Schaarbeek op die plaats te 'bevrijden van de vreemde bezetter die onze gemeente en ons volk terroriseert'. Tegen de vijand mag men zich verweren, in termen van de Centrumpartij in 1984, 'het recht op noodweer'. 'Gerechtvaardigde noodweer' noemde het Nederlandse Actiefront Nationale Socialisten (ANS) de aanslagen op moskeeën in het voorjaar van 1992. Hitler gaf een hoofdstuk in *Mein Kampf* de titel 'Notwehr als Recht'; in de Nederlandse vertaling: 'Het recht tot zelfverdediging'.
'Uit zelfverdediging' was een verkiezingsleuze van het Vlaams Blok en op de affiche stonden bokshandschoenen afgebeeld. 'Uit zelfverdediging', zo heette het, toen een allochtone man in Frankrijk tijdens een gevecht met een plakploeg van het Front National werd gedood. 'One down, a million to go' was de reactie van een vooraanstaande Britse rechts-extremist op een racistische moord. Een CD-gemeenteraadslid in een reactie op racistisch geweld: 'als de Nederlandse burger niet "sodemieter op" mag zeggen, dan gebruikt-ie wel z'n vuisten. Skinheads zijn eigenlijk doodgewone jongens die reageren op een losgeslagen cultuur'.[5] Een ander CD-raadslid had stickers in huis met de tekst 'bevrijdt Europa van de joden' en zei: 'het record van zes miljoen zullen wij de volgende keer verbeteren'.[6]

---

[4] Zie Van Donselaar, 1995: 287 e.v..
[5] *NRC Handelsblad*, 4 april 1992.
[6] Kooiman, 1994: 7.

De diverse *undercover*-reportages, zowel Nederlandse als Franse, laten zien dat het *verbale geweldsniveau* in extreem-rechtse kringen erg hoog kan zijn.[7] Niet alleen 'de vreemde overheersers' worden als vijanden beschouwd maar ook zij die de 'invasie' hebben mogelijk gemaakt.
Men keert zich niet alleen tegen 'volksvreemde', maar ook tegen 'volksvijandige' elementen. Tot de laatste categorie worden de tegenstanders van extreem-rechts gerekend, zoals politici uit de gevestigde – maar met name linkse – stromingen en anti-fascistische demonstranten. Voorts kan het gaan om bestuurders die maatregelen treffen tegen extreem-rechts. De 'volksvijandigen' worden vaak afgeschilderd als verraders en bij verraad horen complotten (niet zelden van antisemitische aard). Een voorbeeld van extreem-rechts activisme tegen 'volksvijanden' in Nederland is de toegenomen reeks van intimidaties, bedreigingen en geweldplegingen tegen (prominente) leden van Groenlinks. Het tweeledige vijandbeeld van extreem-rechts brengt met zich mee dat de doelwitten van extreem-rechtse (gewelddadige) acties navenant zijn te onderscheiden.

5.4 Statistische gegevens

Welk deel van de gepleegde gewelddaden heeft een extreem-rechtse achtergrond en waaruit bestaat die achtergrond? In eerder onderzoek – *Extreem-rechts: aanhang, geweld en onderzoek*, 1994 – is getracht een extreem-rechts 'gehalte' te bepalen van het totaal aantal over die jaren geïnventariseerde gewelddadige voorvallen.[8]
Onder *geweld* werd verstaan:

> *gedrag waarbij de ene partij de andere partij opzettelijk schade toebrengt, of ermee dreigt dat te doen, en waarbij dit gedrag in hoofdzaak gericht is op fysieke aantasting van objecten en/of personen.*

Het ging dus niet uitsluitend om daadwerkelijk geweld maar ook om de dreiging ermee. Wij richtten ons op zowel racistisch als ook op extreem-rechts geweld. Onder *racistisch geweld* werd in navolging van Bjørgo en Witte[9] verstaan:

> *die vorm van geweld waarbij de slachtoffers of doelwitten zijn uitgekozen vanwege hun etnische, 'raciale', religieuze, culturele of nationale herkomst.*

---

7 Zie Van Hout, 1994; Kooiman, 1994; Rensen, 1994; Tristan, 1988.

8 Zie Buijs en Van Donselaar, 1994: 55-73. De bronnen van deze inventarisatie waren: berichtgeving in de media, gegevens van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), gegevens van enkele politieregio's, data van het Fascisme Onderzoeks Kollektief (FOK), informatie van collega-onderzoekers, aanvullende gegevens van verschillende informanten en ten slotte is geput uit het eigen onderzoeksarchief.

9 Bjørgo en Witte, 1993: 6.

De voor deze studie verzamelde voorvallen werden onderverdeeld in vijf hoofdcategorieën:
1) uitingen van racistische en rechts-extremistische opvattingen;
2) vormen van bedreiging met geweld, meestal anoniem van karakter;
3) spontaan of georganiseerd straatgeweld met een min of meer publiek karakter;
4) gewelddadige acties van veelal anonieme daders tegen zaken en
5) gewelddadige acties van veelal anonieme daders tegen personen.

De hoofdcategorieën zijn onderverdeeld in een aantal soorten voorvallen. Uitingen van racistische en rechts-extremistische opvattingen in de vorm van scheldpartijen, beledigingen en dergelijke werden (als zijnde niet-gewelddadig) buiten de registratie gehouden. Wel opgenomen werden:

Bekladding, kladacties, hakenkruisen, stickers. Kladacties hebben een onconventioneel karakter, worden met een zekere campagne-matigheid doorgezet en hebben een sterk publiek-gericht karakter. Daardoor brengen ze in veel gevallen een maatschappelijke en politieke commotie teweeg. Bekladdingen kunnen door een specifieke toepassing, bijvoorbeeld op een woning, een sterk bedreigend effect hebben.

De volgende hoofdcategorie betreft een veelheid van vormen van bedreiging met geweld, waarbij de daders veelal anoniem blijven.

Dreigbrieven en telefonische bedreigingen. Deze anonieme bedreigingen betreffen meestal individuen of instellingen, die door daders en slachtoffers opgevat worden als symbolisch voor een bepaalde bevolkingsgroep of politieke oriëntatie. Brieven zijn alleen dan aangemerkt als dreigbrief, wanneer ze een concreet dreigement jegens de ontvanger bevatten.

Bommeldingen en/of nepbommen. In deze gevallen gaat het om de anonieme dreiging met dan wel de suggestie van bommen die een ernstige inbreuk maken op het sociale en politieke functioneren van de slachtoffers en van diegenen die zich in dezelfde categorie geplaatst weten.

De derde hoofdcategorie betreft spontaan of georganiseerd straatgeweld. Het gaat om incidenten waarbij rechts-extremistische of racistische individuen of groepen publiekelijk optreden op een dusdanige wijze dat de openbare orde verstoord wordt en/of individuen bedreigd dan wel daadwerkelijk mishandeld worden.

Confrontaties. Dit type van voorvallen omvat zowel confrontaties met een racistisch karakter en als die met een politiek karakter.

De vierde hoofdcategorie betreft illegale activiteiten die uitgesproken intentioneel zijn en waarbij het vrijwel altijd gaat om anonieme daders. Object van deze acties zijn gebouwen, instituties en dergelijke die gelden als symbool van een bepaalde etnische en/of politieke groepering.

Vernieling. Dit begrip werd breed opgevat: het omvatte zowel een baksteen die door een ruit gegooid is als het volledig in de puin slaan van de woning van een asielzoeker.

Brandstichting/brandbom. Deze categorie omvat al die voorvallen waarbij op de een of andere manier geprobeerd is brand te stichten. Ook mislukte pogingen worden hieronder gevat. De modus operandi kan zeer uiteenlopend zijn.

Bomaanslag/explosieve lading gericht op materiële zaken. Net als bij brandstichting is het onderscheid tussen 'gericht op zaken' en 'gericht op personen' niet altijd scherp vast te stellen. Doorslaggevend is de objectkeuze en de wijze van uitvoering.
Beschieting. Hierbij gaat het om een beschieting met een vuurwapen vanaf een tamelijk grote afstand, gericht op gebouwen en niet duidelijk op mensen.
Diversen. Deze categorie omvatte bijvoorbeeld wapenvondsten bij rechts-extremistische activisten.
De vijfde hoofdcategorie betreft alle illegale en veelal intentionele activiteiten gericht tegen personen.
Gewapende overval, vrijheidsberoving, gijzeling. Dit betreft alle tegen personen gerichte activiteiten, waarbij dwang gebruikt wordt, maar niet noodzakelijkerwijze geweld.
Mishandeling. Dit is een brede categorie, die alle tegen personen gerichte vormen van geweld omvat, zoals verminking en molestatie. Ook voorvallen waarbij mishandeling de dood tot gevolg heeft worden hiertoe gerekend, evenals doodslag en moord. Beide laatste soorten voorvallen zijn strikt genomen ernstiger dan mishandeling, maar worden, omdat ze zelden voorkomen, niet in een aparte categorie ondergebracht.
De *toeschrijving aan extreem-rechts* werd bepaald door een duidelijk (niet-anoniem) daderschap of door de aard van het doelwit in combinatie met de gebruikte termen, symbolen en/of namen van opeisers. In geen enkele van de geïnventariseerde gevallen was er sprake van een helder aantoonbare, directe (georganiseerde) relatie met de bekende extreem-rechtse partijen en organisaties. Wel waren leden van deze organisaties bij diverse gewelddaden betrokken (zie Tabel 5.2).

Tabel 5.2 Extreem-rechtse betrokkenheid naar voorval[10]

	1992		1993	
	totaal	extreem-rechts	totaal	extreem-rechts
bekladding	81	32	74	13
bedreiging	38	13	104	84
bommelding	40	15	26	14
confrontatie	8	4	14	5
vernieling	30	10	76	52
brandstichting	35	9	34	19
bomaanslag	6	1	1	1
diversen	5	2	6	3
mishandeling	27	14	17	7
Totaal	270	100	352	197

[10] Buijs en Van Donselaar, 1994: 72.

In 1992 was bij 36% van de gewelddaden sprake van een rechts-extremistische achtergrond. Hoge betrokkenheidscores waren te vinden bij confrontaties (4 van de 8), vernielingen (10 van de 30), wapenvondsten (2 van de 2), en mishandeling (14 van de 27 voorvallen). In 1993 trad een verschuiving op in de aard van de bezigheden van aanhangers van extreem-rechts. In dat jaar gingen extreem-rechtse activisten zich intensief bezighouden met bedreigingen, vernielingen en brandstichtingen. 84 van de 104 geregistreerde bedreigingen, 52 van de 76 geregistreerde vernielingen en 18 van de 34 brandstichtingen hebben een extreem-rechtse achtergrond. Het aantal mishandelingen met een extreem-rechtse achtergrond verminderde tot 7 van de 17.
Racistische en rechts-extremistische gewelddaden zijn gericht tegen bepaalde personen of zaken. Daartoe werd het navolgende onderscheid gemaakt.

Personen
* *Publiek persoon:* personen die (waarschijnlijk) tot doelwit zijn gekozen vanwege hun ambt, hun activiteiten of hun stellingname (te denken valt aan burgemeesters, ministers, journalisten, onderzoekers en politieke tegenstanders)
* *Allochtoon:* personen die (waarschijnlijk) tot doelwit zijn gekozen vanwege hun etnische, 'raciale', nationale of religieuze achtergrond (te denken valt aan inwoners van buitenlandse herkomst, asielzoekers en vluchtelingen).
* *Diversen, gecombineerd, onduidelijk.*

Zaken
De indeling van zaken loopt parallel aan die van personen.
* *Publiek object:* hieronder vallen overheidsgebouwen, objecten met een politieke symboliek zoals monumenten, enzovoorts. Verder abstracta als 'de politie' en 'de gemeente'.
* *Allochtoon object:* dit zijn huizen en bedrijfspanden van allochtonen, niet-christelijke en niet-joodse religieuze gebouwen, verblijfplaatsen van asielzoekers en vluchtelingen.
* *Diversen, gecombineerd, onduidelijk.*

Vervolgens is getracht de extreem-rechtse betrokkenheid naar doelwit te bepalen (zie hiervoor Tabel 5.3).

Tabel 5.3 Extreem-rechtse betrokkenheid naar doelwit[11]

	1992		1993	
	totaal	extreem-rechts	totaal	extreem-rechts
Politieke en/of publieke persoon	15	10	14	13
Allochtoon	17	3	58	47
Diversen	14	9	9	4
Hoofdcategorie personen	46	22	81	64
Objecten met politieke symboliek	32	18	64	51
Object van allochtonen	116	33	123	50
Diversen	76	27	84	32
Hoofdcategorie zaken	224	78	271	133
Totaal	270	100	352	197

In dit overzicht komt naar voren dat extreem-rechts een groot aandeel had in bedreigingen of acties tegen politieke en/of publieke figuren. Extreem-rechts had ook een groot aandeel in acties tegen publieke objecten: 51 van de 64 voorvallen. In 1993 had extreem-rechts een groter aandeel in voorvallen jegens allochtone personen en objecten. 47 van de 58 voorvallen jegens allochtone personen zijn op rekening te schrijven van extreem-rechts; voor 50 van de 123 acties tegen allochtone objecten geldt hetzelfde. Voorts bleek dat nogal wat extreem-rechts geweld niet primair racistisch is: *het tweeledige vijandbeeld* van extreem-rechts valt duidelijk in dit overzicht te herkennen.
Na dit onderzoek is het genereren van *statistische gegevens* over de extreem-rechtse betrokkenheid, zoals hierboven, enkele jaren gestagneerd. Momenteel wordt een project opgezet – samenwerking tussen de BVD en het LISWO van de Rijksuniversiteit Leiden – om de hierboven geschetste inventarisaties en analyses in verbeterde vorm voort te zetten. Op basis van dit project zal periodiek, waarschijnlijk tweejaarlijks, worden gerapporteerd.

5.5 Recente ontwikkelingen: stand van kennis

Dat de betrokkenheid van extreem-rechts bij (racistische) gewelddadigheden een complexe aangelegenheid is, werd bevestigd door twee studies over de achtergronden van racistisch geweld, *Het zijn ònze feesten: jeugdculturen en geweld tegen allochtonen in Nederland* (Schoppen, 1997) en *Racistisch geweld in Nederland: aard en omvang, strafrechtelijke afdoening, dadertypen* (Bol en Wiersma, 1997). Beide onderzoeksrappor-

[11] Buijs en Van Donselaar, 1994: 73.

ten werden vervaardigd in opdracht van de BVD, verschenen medio mei 1997 en werden aangeboden aan de Tweede Kamer.
Schoppen (Universiteit Utrecht) signaleert raakvlakken tussen extreem-rechts, met name CP'86, en de *gabberscene*.[12] Hij stelde vast dat extreem-rechtse activisten aanhang trachten te werven onder gabbers, meestal tevergeefs en soms met succes. Bij enkele (al dan niet verboden) extreem-rechtse manifestaties bleken groepjes gabbers aanwezig te zijn. Daarbij ging het overigens om niet meer dan enkele tientallen personen. Voorts stelt Schoppen vast dat de betrokkenheid van gabbers bij extreem-rechts over het algemeen een oppervlakkige is en slechts in geringe mate is ingegeven door een politiek-ideologische oriëntatie. Het tegendraadse activisme en de spanning oefenen aantrekkingskracht uit.
Terwijl de studie van Schoppen dicht bij de actualiteit stond – hij deed veldwerk in 1996 – was het onderzoek van Bol en Wiersma (ministerie van Justitie) gericht op de daders van racistische voorvallen in het jaar 1994, alsmede de afdoening door politie en justitie. Van de 78 personen wier zaak door de justitie werd afgedaan waren achttien personen lid van een extreem-rechtse organisatie.[13] Daarnaast bleken 21 personen met een extreem-rechtse formatie te sympathiseren. Het is opmerkelijk, zo stellen de onderzoekers, 'dat *alle* leden van CP'86 die in het bestand zijn opgenomen, recidivist zijn'.[14]

5.6 Recente ontwikkelingen: extreem-rechtse geweldpleging

In het voorgaande is gerept van een tweeledig, extreem-rechts vijandbeeld. De laatste paar jaren hebben vooral extreem-rechtse acties tegen politieke tegenstanders de aandacht getrokken. Het verschijnsel op zichzelf is niet nieuw, maar de mate waarin het de afgelopen tijd is voorgekomen is opvallend. Met name vertegenwoordigers van *Groenlinks* zijn het doelwit geweest van militante acties van een extreem-rechtse signatuur. Naar de achtergrond van een deel van de voorvallen valt slechts te gissen want zij zijn niet opgehelderd. In de meeste gevallen gaat het om pesterijen, intimidaties en (veel) bedreigingen. Verder hebben (lichte) vernielingen plaatsgevonden en in een enkele geval is er geweld gebruikt tegen personen. Tegen personen gerichte aanslagen met het doel hen te verwonden of te doden – zoals in Duitsland – zijn voor zover ik weet niet voorgekomen. De voorvallen vormen tezamen een *reeks*, zeker vanuit het perspectief van de aangevallenen. Voor zover ik weet is er echter geen sprake geweest van centrale planning en organisatie, maar veeleer van tamelijk veel verspreide initiatieven en ook van *imitatie*. Dit laatste werd mogelijk doordat er vaak veel publiciteit was. Meer concreet ging het onder andere om de navolgende voorvallen.

---

[12] Zie Schoppen, 1997: 75-83; 103.
[13] Zie Bol en Wiersma, 1997: 44-45.
[14] Bol en Wiersma, 1997: 44.

- 1995: toezending van intimiderend materiaal op huisadressen (bijvoorbeeld een afbeelding van een Viking met een bijl met daarnaast een extreem-rechtse activist; onderschrift: 'wij zetten hun strijd voort');
- 1995: het verstoren van een partijbijeenkomst van Groenlinks; op dezelfde dag werden vernielingen aangericht in de tuin van de politiek leider van Groenlinks;
- 1996: aanbellen bij tegenstanders en hen fotograferen ('voor de dodenlijst'); dit overkwam de landelijke woordvoerder van AFA te Zwolle, Paul Kraaijer;
- 1996: telefonische (en enkele schriftelijke) bedreigingen, onder andere van de Rotterdamse wethouder Simons (door lid van CP'86);
- 1996: bedreiging en (niet opgehelderde) mishandeling van kamerlid Oedayraj Singh Varma (Groenlinks);
- 1996: diverse bedreigingen geuit door Glimmerveen tijdens bijeenkomsten in Rotterdam en Schiedam (o.a. gericht tegen de hoofdredacteur van de Haagse Courant);
- 1996: geweldpleging tegen de Rotterdamse wethouder Meier door fractiemedewerker van CP'86 (veroordeling);
- 1996: geweldpleging (karateschop) in Arnhem tegen een willekeurige voorbijganger door C. Kusters (die werd veroordeeld);
- 1996: geweldpleging in Utrecht van enkele CD'ers tegen een voorbijganger die hen had uitgescholden voor fascisten;
- 1997: vervolging en veroordeling van voormalig Utrechts CD-raadslid De Regt wegens verboden wapenbezit.

Daarnaast was extreem-rechts betrokken bij een aantal *racistische* geweldsplegingen (de acties tegen Varma kunnen worden beschouwd als een combinatie van beide soorten geweld). Enkele voorbeelden:
- 1996: vechtpartij tussen groep rechts-extremisten onder leiding van het voormalige CD-raadslid van der Plas en een groep allochtonen voor het station in Hoorn;
- 1996: mishandeling van een Somaliër door leden van CP'86 na een partijvergadering in Rotterdam (veroordelingen in 1997);
- 1996: mishandeling van Hindoestaanse man door rechts-extremisten van de groep-Kusters na een bijeenkomst in een Schiedams café (veroordelingen in 1997);
- 1997: openlijke geweldpleging tegen een drugsverslaafde door Rotterdams raadslid van CP'86.

5.7 Overheidsrespons

De betrokkenheid van extreem-rechts bij racistisch geweld heeft over het algemeen geleid tot een voortvarend opsporings- en vervolgingsbeleid.
Als reactie op de bedreigingen van wethouder Simons werd de fractiekamer van NVP/CP'86 in het Rotterdamse stadhuis gesloten, hetgeen leidde tot een juridisch steekspel tussen het gemeentebestuur en de partij. Uiteindelijk kreeg de partij de fractiekamer terug.

Zoals reeds werd vermeld hebben de extreem-rechtse acties tegen politieke tegenstanders de discussie over kiesrechtbeperking gestimuleerd (zie hiervoor het hoofdstuk *Verkiezingen en vertegenwoordiging*).
Daarnaast heeft de verbodsdiscussie een krachtige impuls gekregen (zie daarvoor het hoofdstuk *Partijverbod*).
Op het departement van Justitie is onderzoek gaande naar de mogelijkheid tot aanscherping van de omschrijving van racistische (gewelds-)delicten die in groepsverband worden begaan.

6 Partijverbod

In de periode vóór de Tweede Wereldoorlog is het *partijverbod* slechts éénmaal toegepast, namelijk in 1894 op de Sociaal-Democratische Bond. Tijdens de oorlog werd de NSB verboden. Dit geschiedde op grond van een door de Nederlandse regering in ballingschap te Londen hiervoor speciaal gemaakt *Besluit Ontbinding Landverraderlijke Organisaties*. In het bevrijde Nederland zou voor fascisme geen plaats meer zijn en pogingen om het streven van de NSB voort te zetten waren strafbaar, krachtens dezelfde wet. Deze vanzelfsprekendheid werd in de jaren vijftig gecontinueerd: toen zich in 1953 een nieuwe 'NSB' aandiende, de Nationaal Europese Sociale Beweging (NESB), werd deze prompt verboden.[1]

6.1 Dreigend verbod als zwaard van Damocles

Na het verbod van de NESB in 1955 werd het *Besluit Ontbinding Landverraderlijke Organisaties* een zwaard van Damocles. Vaak is overwogen – al dan niet hardop – dit wapen daadwerkelijk tegen extreem-rechts te gebruiken. Nog in 1977 werd deze optie genoemd in antwoord op Kamervragen over de Nederlandse Volks-Unie. Door extreem-rechtse organisaties is de verbodsdreiging gedurende de gehele naoorlogse periode als een reëel gevaar beschouwd.[2]
Door het in 1966 tot stand gekomen *Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie* (IVUR) kwam er een verbodsgrond bij, namelijk *racisme*. Nederland verplichtte zich om organisaties die rasdiscriminatie in de hand werken of daartoe opwekken, onwettig te verklaren en te verbieden. De kwestie werd actueel door verkiezingsdeelname van de uitgesproken racistische NVU in 1974.
De zaak bleef echter liggen totdat in 1977 opnieuw de aandacht op de NVU werd gevestigd. De partij deed mee aan de Kamerverkiezingen, voerde rumoerig campagne en dat stimuleerde de verbodsdiscussie. Men was het eens over het verwerpelijke karakter van de NVU maar over de wenselijkheid van een verbod liepen de meningen uiteen.
Op 8 maart 1978 kwalificeerde de Amsterdamse rechtbank de NVU als een verboden vereniging omdat '... de activiteiten van de NVU van een zodanig aan het misdadige

[1] Zie Eskes, 1988; Van Donselaar, 1991.
[2] Zie Van Donselaar, 1991 en 1995.

grenzende en potentieel gevaarlijke aard zijn, dat strijd met de in ons land algemeen aanvaarde eisen van openbare orde en goede zeden niet te ontkennen valt'.[3]
De vordering tot ontbinding werd echter afgewezen. De rechtbank meende dat ontbinding van de NVU weinig zin zou hebben omdat de partij in feite werd gecontroleerd door een stichting waarvan de ontbinding niet was gevorderd. Door de uitspraak van de rechtbank was grote verwarring gesticht: velen meenden dat de NVU verboden was. Dat was echter niet het geval. In extreem-rechtse kringen had de NVU niettemin het imago gekregen van de partij die ternauwernood de dans was ontsprongen.
De Nederlandse regering kwam onder vuur te liggen van internationale kritiek in het kader van het IVUR. Met de mislukte NVU-zaak was dat de belangrijkste reden voor een wetswijziging waarmee in 1982 een aanvang werd gemaakt en die in 1986 van kracht werd: de 'Wet van 17 maart 1988 tot wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen' verscheen op 29 maart 1988 in het Staatsblad. Door de wijziging zijn verbod en ontbinding onlosmakelijk met elkaar verbonden.[4]

> Artikel 20 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek
> 1. Een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde wordt door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
> 2. Een rechtspersoon waarvan het doel in strijd is met de openbare orde wordt door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie ontbonden. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechtbank de rechtspersoon in de gelegenheid stellen binnen een door haar te bepalen termijn zijn doel zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is met de openbare orde.

In de nieuw ontstane situatie was een herhaling van de mislukte procedure tegen de NVU uitgesloten. Een tweede belangrijk aspect is dat tijdens de behandeling van het wetsontwerp door de minister een opsomming is gegeven van voorbeelden van verbodsgronden en dat bij een toekomstige procedure van belang zijn:[5]

> '(...) ongerechtvaardigde aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid. Gebruik van geweld of bedreiging daarmee tegen het openbare gezag of tegen degenen met wier opvattingen men het, al dan niet op goede gronden, oneens is, valt eronder, evenals rassendiscriminatie en andere verboden discriminatie. Evenzo heulen met een mogendheid waarvan valt te verwachten dat zij een geboden kans om ons volk te onderdrukken zou grijpen, het weerstreven van onherroepelijke rechterlijke uitspraken (...) Tenslotte behoren als strijdig met de openbare orde en de goede zeden te worden aangemerkt uitlatingen zoals het aanzetten tot haat en

---

3 Nederlandse Jurisprudentie 1978 nr 281. Voor een uitvoerige (juridische) behandeling van de procedure tegen de NVU, zie Eskes, 1988: 443 e.v.. Zie verder Van Donselaar, 1991: 158 e.v.; Van Donselaar, 1995: 65 e.v..

4 Voor de vernummering van het Burgerlijk Wetboek was het artikel 15.

5 Memorie van Antwoord, geciteerd door Eskes (1988: 507).

> uitingen die verboden discriminatie inhouden of een mensonterend streven zoals (...) een pleidooi om het doden van bepaalde volksgroepen straffeloos te maken. Al deze voorbeelden hebben gemeen dat zij een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor onze samenleving.'

Voorts was het probleem van de verdragsverplichtingen opgelost, althans op het niveau van wetgeving. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is bij herhaling de nadruk gelegd op *terughoudendheid*. Eerder had de regering geen geheim gemaakt van haar voorkeur voor een electorale oplossing van het probleem van de extreem-rechtse partijen. Zij werd, zo zou men kunnen stellen, op haar wenken bediend. Eind 1984 was de Centrumpartij gescheurd en brokkelde verder af. De Centrumdemocraten kwamen niet van de grond en in 1986 was Janmaat uit de Kamer verdwenen. De NVU, waar het ooit allemaal mee begon, was in rook opgegaan. Het probleem had zichzelf opgelost, zo kòn men redeneren. Niettemin is het dreigend verbod in extreem-rechtse kringen ook nadien beschouwd als een zwaard van Damocles. De perceptie van dreigend verbod werd erdoor versterkt. De vraag hoe aan dreigende repressie het hoofd kan worden geboden, heeft gedurende tientallen jaren in extreem-rechtse gelederen als splijtzwam gefungeerd.[6]

Met het kleiner worden van de kans op een verbodsprocedure werd de kans groter dat een *alternatieve route* zou worden gevolgd, namelijk vervolging op grond van artikel 140 lid 1 Wetboek van Strafrecht: deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven. Deze aanpak is gericht op individuele uitingen en dus niet op de partij als geheel.[7]

Tweede helft jaren tachtig verdween de verbodskwestie naar de achtergrond. Daarin kwam geen verandering toen Janmaat in 1989 weer in de Kamer kwam. Ook de groeiende aanhang van de Centrumdemocraten in 1992 – volgens opiniepeilingen wellicht 6 à 8 Kamerzetels – en de toename van racistisch geweld in datzelfde jaar leidden niet tot een verbodsdiscussie, zoals in 1984, toen een flirt met racistisch geweld de Centrumpartij op de rand van de afgrond had gebracht.[8]

6.2 Stroomversnelling

In de aanloop naar de verkiezingen van 1994 is veel onthuld over de Centrumdemocraten en Centrumpartij'86. Deze partijen werden, afgaande op de achtergronden van tientallen

---

[6] Zie Van Donselaar, 1991. Ook in andere landen, met name in Duitsland, zijn soortgelijke effecten waarneembaar. Zie Van Donselaar, 1995, casus Duitsland.

[7] Zie voor uitvoeriger behandeling Eskes, 1995 en Van Donselaar, 1995: 72-73.

[8] Zie Van Donselaar, 1995: 28-33 en 69-70.

van hun kandidaten, afgeschilderd als partijen met een hoog racistisch, nazistisch en gewelddadig gehalte. Het misdadige karakter van naoorlogs extreem-rechts werd niet eerder zo uitvoerig en overtuigend aangetoond. Langzaam maar zeker kwam de verbodskwestie terug. De televisie-uitzending waarin het pas verkozen Amsterdamse gemeenteraadslid Graman voor een verborgen camera vertelde over zijn racistische brandstichtingen was de druppel die de emmer deed overlopen. Het programma dat enkele dagen voor de kamerverkiezingen werd uitgezonden, had een enorme kijkdichtheid en sloeg in als een bom.

In een open brief drong het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) bij de minister van Justitie aan op het entameren van een verbodsprocedure tegen de CD.[9] De minister van Justitie, Kosto, antwoordde dat het verzoek was voorgelegd aan het Openbaar Ministerie en de procureur-generaal bij het gerechtshof in Den Haag (waar de CD zetelt).[10] Na een schets van het verbodsregime (artikel 20 boek 2 BW) werd de vraag opgeworpen of het instellen van een vordering tot verbod en ontbinding 'mogelijk en opportuun' was. Het Haagse OM was van oordeel dat de *doelstelling* van de CD, zoals opgenomen in het verkiezingsprogramma 'niet in strijd met de openbare orde kan worden geacht'. Wat de *werkzaamheden* betreft, deze zouden volgens het OM een verbodsgrond opleveren als zij gericht zouden zijn 'op het uit elkaar drijven van in Nederland naast elkaar levende groepen mensen op grond van hun etnische en nationale afkomst'. Het OM wijst erop dat de CD-leiding zich nadrukkelijk van de televisie-uitzending heeft gedistantieerd. Er is weliswaar een veroordeling van de CD (rechtbank Den Haag, 4 mei 1994) maar het vonnis is nog niet onherroepelijk (er was toen hoger beroep aangetekend). Al met al onvoldoende fundamenten voor een verbodsprocedure die daarom niet opportuun was. De minister kon zich met dit oordeel verenigen:

> 'Ik meen dat een dergelijk ingrijpend middel, dat een zware wissel trekt op onze democratie, pas ingezet moet worden als er geen twijfel bestaat over de vraag of er voldoende grond is voor de vordering. Daarbij weeg ik mee de mogelijke contraproduktieve effecten in verband met het reële risico dat een dergelijke vordering zal worden afgewezen.'

Het LBR was het niet met de minister eens en wendde zich tot diens ambtsopvolger Sorgdrager met het verzoek om heroverweging van de 'te snelle conclusie'.[11] In tegenstelling tot de minister (en het Haagse OM) meende het LBR dat het vonnis van 4 mei 1994 wel voldoende houvast voor een verbod zou verschaffen. Tegenover Kosto's terughoudendheid jegens een 'ingrijpend middel' plaatste het LBR de plicht van de overheid op het vlak van 'de bescherming van kwetsbare groepen in onze samenleving'.

---

[9] LBR Bulletin, nr 3, 1994: 3; een dergelijk verzoek werd ook gedaan door het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) en de gemeenteraad van Amsterdam.

[10] Brief minister van Justitie aan LBR, 13 juli 1995 kenmerk 447309/294.

[11] Brief LBR aan minister van Justitie, 2 november 1994, LG/KJ/94/1019.

Het antwoord behelsde weinig meer dan een korte samenvatting van de eerdere brief. Aan de reeds genoemde voorwaarde van de onherroepelijke rechterlijke beslissing werd een nieuwe toegevoegd, namelijk dat de CD '*vervolgens zou volharden* in het overschrijden van strafrechtelijke grenzen' (mijn cursivering, JvD). Door deze toevoeging werd verder afstand genomen van een verbod. Wellicht heeft de aanblik die de CD zelf bood een rol gespeeld. In de loop van 1994 raakte de partij meer en meer in een crisis en verloor een groot deel van haar raadsleden en andere aanhangers. De externe druk, het vonnis van 4 mei en het dreigende verbod hebben daarbij als katalysator gewerkt.

6.3 De CD definitief veroordeeld

Op 16 april 1996 sprak de Hoge Raad zich uit over de zaak tegen de vereniging Centrumdemocraten en de CD'ers Janmaat en Schuurman.[12] Naar aanleiding van de nu onherroepelijke veroordelingen van de partij en de partijtop wegens discriminatoire uitlatingen vroeg Rehwinkel (PvdA) aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie of er nu een verbodsactie tegen de CD zou worden ondernomen; zo neen, hoe zich dat verhoudt met de verplichtingen van het IVUR (met name artikel 4b).[13]
In zijn antwoord (juni 1996) stelt minister Dijkstal dat discriminatoire uitingen een werkzaamheid in strijd met openbare orde zijn en dus in beginsel een verbodsgrond opleveren, maar de strijdigheid met de openbare orde moet wel een 'ernstig en structureel karakter' hebben. Deze verbodsgrond dient 'zeer restrictief' te worden uitgelegd als het gaat om een politieke partij.

> 'Het instellen van dit uiterste middel achten wij alleen mogelijk bij stelselmatige, zeer ernstige verstoring van het democratische proces. Dat is naar ons oordeel in het geval van de vereniging Centrumdemocraten nog niet aan de orde. Dit neemt niet weg dat de feiten waarvoor de partij veroordeeld is zeer ernstig zijn.'

Deze stellingname wordt door de minister herhaald in de brief van 17 september 1996 aan de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Binnenlandse Zaken.[14]

> 'De toepassing van dit middel (...) is daarom alleen aangewezen, indien de rassendiscriminatie of de bevordering daarvan zodanige vormen aanneemt dat er sprake is van stelselmatige, zeer ernstige verstoring van het democratische proces.'

---

[12] Voor arrest en commentaar, zie LBR bulletin 1996 nr 3: 21-24.

[13] Rehwinkel lichtte zijn standpunt toe in *NRC Handelsblad* van 23 mei 1996: 'Democratie moet verwerpelijk geluid durven verbieden'. Zie ook de reactie hierop van Erik Jurgens in *NRC Handelsblad* van 1 juni 1996: 'Democratie moet een wanklank kunnen velen'.

[14] TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nr 1.

De behandeling van deze brief tijdens het Algemeen Overleg van 23 oktober 1996 vond plaats tegen de achtergrond van een veranderend beeld dat hieronder in grote trekken zal worden geschetst.

6.4 Toenemende spanningen

Waar het een eventuele verbodsactie betrof had tot dan toe het accent gelegen op de Centrumdemocraten; in veel mindere mate op CP'86 en vrijwel niet op het Aktiefront Nationale Socialisten (ANS), de Nederlandse tak van een in Duitsland sedert 1983 verboden organisatie. Gaandeweg waren de CP'86 en het ANS in beeld gekomen, niet alleen vanwege hun radicalere profiel, maar ook vanwege hun frequente overschrijdingen van de strafrechtelijke grenzen.
De Kamerverkiezingen van 1994 hadden ook CP'86 in een crisis gestort. De partij had gehoopt een zetel te bemachtigen om van daaruit te proberen dissidente CD'ers te lokken, maar men viste achter het net. Kennelijk, zo werd intern door sommigen geconcludeerd, had CP'86 zich onvoldoende weten te onderscheiden van de CD. Dat betekende dat de partij zou moeten proberen de CD rechts te passeren. Anderen vreesden dat een radicale koers zou leiden tot confrontaties met de justitie. Eind 1994 dreigde de partij te scheuren, maar de strijd werd beslist in het voordeel van de haviken en de partij radicaliseerde. Dit laatste speelde zich niet zozeer af op het ideologische vlak, maar kwam veeleer tot uiting in acties op straat – het verzet tegen de demonstratieverboden – en in acties tegen politieke opponenten. Met name dit laatste was in 1996 een steeds belangrijker rol gaan spelen.
Gerechtelijk vooronderzoek naar de handel en wandel van de partijtop in 1994 leidde tot een vervolging wegens deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, namelijk belediging en aanzetten tot discriminatie en rassenhaat. Ook de partij zelf en een ondersteunende stichting werden vervolgd.
Hoewel het formeel gesproken niet om een verbod ging, werd het door velen wel zo opgevat, ook binnen de partij. Om ingrijpen van de justitie te bemoeilijken veranderde de partij eind 1994 haar naam in Nationale Volkspartij/CP'86.
De associatie van CP'86 met een verbod werd gevoed door het beslag dat CP'86 op handhavers van de openbare orde was gaan leggen. Het systematisch negeren van demonstratieverboden zou op zichzelf (dus los van het racisme) een verbodsgrond kunnen opleveren. In de aanloop naar de statenverkiezingen van 1995 was de kwestie van de extreem-rechtse betogingen in een stroomversnelling geraakt. De spanningen escaleerden op 4 maart 1995 in Utrecht waar het politieoptreden tegen verboden betogingen tot wanordelijkheden leidde.[15] Begin april 1995 vond een overleg plaats tussen burgemees-

[15] Zie Ordehandhaving, 1995 en Van Donselaar, 1995: 43 e.v..

ters die korpsbeheerder zijn van een politieregio, dat uitmondde in afspraken om aan het probleem van extreem-rechts en de ordehandhaving beter het hoofd te kunnen bieden. Op 2 mei 1995 werden partijtop en de partij zelf door de Amsterdamse rechtbank veroordeeld en daarmee zou een eerste stap gezet kunnen zijn in de richting van een verbodsprocedure. Van diverse zijden – LBR, NCB, gemeentebesturen van Den Haag en Zwolle – werd nadrukkelijk op een verbod aangedrongen. Ook in de Tweede Kamer bleek deze gedachte toentertijd steun te vinden. In december 1995 hielden de veroordelingen stand in hoger beroep. Er werden voorwaardelijke celstraffen en boetes opgelegd. Begin 1996 vonden in Zwolle en Leerdam extreem-rechtse betogingen plaats. De consensus over het preventief verbieden van extreem-rechtse betogingen was onder druk komen te staan waardoor de verbodsdiscussie werd gestimuleerd. Verboden partijen mogen immers niet demonstreren.
Tenslotte een kwestie die reeds is aangestipt: politieke tegenstanders van extreem-rechts (met name vertegenwoordigers van Groenlinks) waren in toenemende mate doelwit geworden van aan extreem-rechts toegeschreven acties. Dit probleem, het probleem van de ordehandhaving en dat van de strafrechtelijke veroordelingen van extreem-rechtse leiders en hun partijen, vormden het decor van het Algemeen Overleg op 23 oktober 1996.

6.5 Algemeen Overleg van 23 oktober 1996

Zoals reeds vermeld had de regering een verbodsactie vooralsnog van de hand gewezen. Tijdens het debat, waaraan overigens ook werd deelgenomen door CD-leider Janmaat, werd met name van de zijde van de PvdA en Groenlinks aangedrongen op verbodsacties tegen de CD en tegen de Nationale Volkspartij/CP'86.[16] Rehwinkel (PvdA) bekritiseerde de regering vanwege haar onduidelijke stellingname. Hij meende dat de grenzen van het toelaatbare in de loop der jaren telkens verder zijn verlegd en vroeg de regering wat precies moet worden verstaan onder een 'stelselmatige, zeer ernstige verstoring van het democratische proces' (zoals in de brief was vermeld). De overige partijen stelden zich terughoudender op, althans waar het de CD betrof. Over een verbodsactie tegen de NVP/CP'86 leek meer consensus te bestaan, dat wil zeggen: in geval van een onherroepelijke kwalificatie als misdadige organisatie. De Graaf (D66) vroeg of het Openbaar Ministerie niet automatisch tot een vordering tot ontbinding en verbod zouden moeten overgaan als bestuurders van een politieke groepering definitief zijn veroordeeld wegens overtreding van artikel 140 Sr (deelname aan een criminele organisatie). Alleen Janmaat was onomwonden tegen partijverbod en leek met name te vrezen dat een verbod van NVP/CP'86 zou worden gevolgd door een verbodsactie tegen de CD:[17]

---

[16] Zie voor het verslag: TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nr 2.
[17] TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nr 2, blz 9.

> 'Politiek links is er (..) op uit om alles dat rechts is te verbieden. Als het eenmaal met een kleine partij is gelukt dan zal het ook proberen de wat grotere in zijn grip te krijgen.'

In zijn antwoord sprak de minister nogmaals de overtuiging uit dat de democratische rechtsstaat voldoende veerkracht heeft en toont om ongewenste verschijnselen te bestrijden. Daarom is het beter, zo stelde de minister[18]

> '...dit soort verschijnselen te bestrijden binnen raden, staten en het parlement dan ze er buiten te houden. Als zij ondergronds gaan, zijn ze moeilijker te bestrijden.'

Voorts ging de minister in op het vraagstuk dat door Rehwinkel was opgeworpen. Hoe dienen de grenzen van het toelaatbare te worden afgebakend en wie doet dat precies? In het (niet letterlijke) verslag valt hierover het volgende te lezen:

> 'De minister wees erop dat in de discussie over het partijverbod een belangrijke vraag is wie vaststelt of er sprake is van een stelselmatige, zeer ernstige verstoring van het democratische proces. Hij meende dat de wetgever dit niet zo precies kan formuleren dat er meer zekerheid ontstaat dat een dergelijke verstoring leidt tot de gewenste gevolgen in strafrechtelijke zin of anderszins. Er zal dus altijd een ruimte overblijven waarin de rechter oordeelt of er sprake is van een stelselmatige, zeer ernstige verstoring van het democratische proces. De rechter zal ook beoordelen of een stelselmatige, ernstige verstoring van het democratische proces tot een zwaardere straf moet leiden dan een eerste aanzet daartoe. De vraag of een rechterlijke uitspraak herroepelijk of onherroepelijk is, is minder relevant dan het stelsel van feiten; dat moet een verdere veroordeling rechtvaardigen.'

Hierop ontstond discussie over de vraag of een definitieve veroordeling van de CP-bestuurders wegens overtreding van artikel 140 Sr (misdadige organisatie) al dan niet gevolgd diende te worden door een verbodsactie. De minister merkte op dat er nog geen definitieve veroordeling was en hij het mede – de minister van Justitie was niet aanwezig – daarom niet zorgvuldig achtte zich uit te spreken over de vraag of hij deze casus rijp achtte voor een partijverbod. Enkele leden van de Kamer (CDA, D66 en PvdA) drongen aan op een stellingname van de regering *in algemene zin*, dus los van de casus NVP/CP'86. De minister zegde toe deze vraag te zullen doorgeleiden aan de minister van Justitie, omdat 'behalve een antwoord in algemene zin, toch ook een antwoord in specifieke zin wordt verwacht'.
Voor het eerst sinds de wetswijziging 'verboden rechtspersonen', tien jaar daarvoor, stond de Kamer uitvoerig stil bij de verbodskwestie. Het debat bracht een opmerkelijk verschil aan het licht met de situatie van tien jaar eerder, namelijk waar het de grensafbakening betreft. In 1996 is de regering van oordeel dat een verbodsactie op haar plaats is bij een

---

[18] Zie voor het antwoord van de minister: TK vergaderjaar 1995-1996 25033, nr 2, blz 11 e.v..

stelselmatige, zeer ernstige verstoring van het democratische proces. Pas dan en niet eerder. Bij de parlementaire behandeling van de wetswijziging 'verboden rechtspersonen' had de regering een andere mening. Niet pas ingrijpen wanneer de verstoring een feit is, maar *eerder*, namelijk wanneer er sprake is van een aantasting '(...) van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor onze samenleving'.

6.6 Naar een verbod van NVP/CP'86?

Kort na het algemeen overleg van 23 oktober werd de verbodskwestie nadrukkelijk aan de orde gesteld in het advies over discriminatiebestrijding van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM):[19]

> 'Aanpassing van de wet- en regelgeving betreffende extreem-rechtse en racistische mobilisatie zijn op punten te overwegen. De praktijk van de uitvoering kan daartoe aanleiding geven. Zo is de ontbinding van rechtspersonen (waaronder politieke partijen) weliswaar juridisch mogelijk, maar in de praktijk blijkt dit uitermate ingewikkeld. De commissie beveelt daarom aan te onderzoeken op welke manier dit eenvoudiger kan. Indien organisaties of partijen vanwege veroordelingen inzake discriminatie en racisme zijn aan te merken als criminele organisaties, dient in elk geval actief (en relatief snel) de mogelijkheid van een verbod te worden onderzocht en, afhankelijk van de uitkomst, te worden uitgevoerd.'

In november 1996, onder invloed van de geruchtmakende, extreem-rechtse bijeenkomsten in Rotterdam en Schiedam, werd een belangrijke eerste stap gezet voor een verbodsactie tegen NVP/CP'86. Via schriftelijke vragen drong vrijwel de gehele Tweede Kamer (PvdA, CDA, VVD, D66, Groenlinks, Groep Nijpels, RPF, SGP, GPV, SP) aan op justitieel onderzoek naar een mogelijk verbod van NVP/CP'86. Daarbij werd verwezen naar het Algemeen Overleg van 23 oktober. In haar antwoord (december 1996) stelt de regering dat justitieel onderzoek gestart is naar 'de mogelijkheid van het instellen van een verbodsactie tegen NVP/CP'86', dat aan dit onderzoek een hoge prioriteit is toegekend en dat de Kamer zo spoedig mogelijk nadat het onderzoek beëindigd is over de uitkomsten zal worden geïnformeerd.
Begin 1997 werd bekend dat de strafzaak tegen de top van de CP'86 vast dreigt te lopen door 'capaciteitsproblemen'. Veertien maanden na de uitspraak van het Gerechtshof (december 1995) was de zaak nog steeds niet bij de Hoge Raad beland. Daardoor bestaat er een kans dat de Hoge Raad het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaart wegens het verstrijken van de vervolgingstermijn. Naar aanleiding hiervan stelden de Kamerleden Rehwinkel (PvdA) en Varma (Groenlinks) vragen aan de minister van Justitie. De

[19] Bestrijding, 1996: 49.

vertraging, zo antwoordde de minister, was het gevolg van een 'groeiende werkdruk', maar het vervolgingsbeleid inzake discriminatie en rechts-extremisme had naar het oordeel van de minister voldoende prioriteit.
In juli 1997 was er over het verdere verloop van de strafzaak tegen de CP'86 nog geen duidelijkheid. Een eventuele mislukking van deze zaak tegen de CP'86 maakt de kans op een verbodsactie bijzonder klein.
Er is een tweede factor te noemen die van betekenis kan zijn voor het verdere verloop. De scheuring van de partij, die mede veroorzaakt is door dreigend partijverbod, maakt de kans op een verbodsprocedure kleiner. Want om welke partij dient het bij zo'n procedure precies te gaan: de CP'86 van vóór of die van na de breuk, de nieuwe CP'86, de nieuwe Volksnationalisten Nederland of wellicht ook de opnieuw geactiveerde Nederlandse Volks-Unie?
De chaos in het extreem-rechtse veld, de problemen met de strafzaak tegen de CP'86, de verminderde aanhang van extreem-rechts volgens de opiniepeilingen en de terughoudende opstelling van de regering inzake verbodsacties, het zijn allemaal factoren die de kans op een daadwerkelijke verbodsactie klein maken.

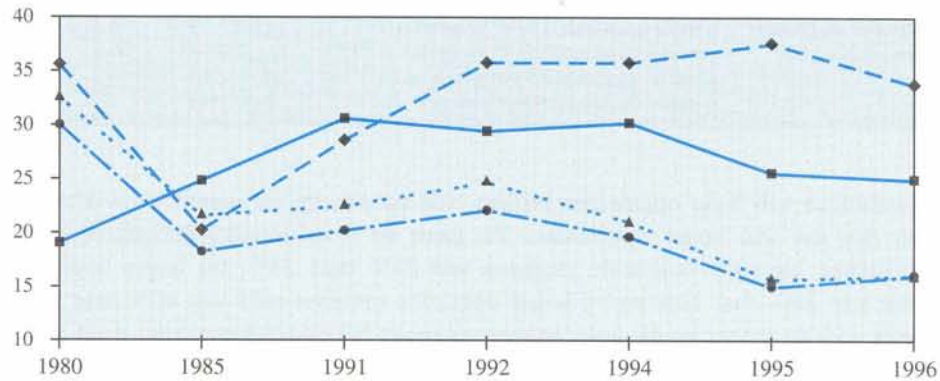
Deel 2

Monitor racisme

7 Opvattingen over allochtonen

Sinds 1975 peilt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) periodiek de publieke opinie over allochtonen. Dit gebeurt in het kader van de Sociale en Culturele Verkenningen. Het aantal opvattingen waarnaar gevraagd wordt is in de loop der jaren en met name in de jaren '90 steeds verder uitgebreid. De meest recente rapportage verscheen in 1997; hierin worden de uitkomsten van de peiling van 1996 gepresenteerd en vergeleken met die van eerdere jaren. Op die manier wordt zichtbaar hoe de publieke opinie over allochtonen zich door de jaren heen heeft ontwikkeld.
Vanaf 1994 wordt onderzocht hoe men in algemene zin tegenover allochtone groepen in de Nederlandse samenleving staat. De publieke opinie is op dit punt tamelijk constant: rond zestig procent van de ondervraagden is positief noch negatief gestemd, ruim een kwart uit zich in positieve zin en circa dertien procent laat zich negatief uit.
Vanaf 1980 wordt de 'discriminatiegeneigdheid' van respondenten onderzocht en hierin hebben zich wel veranderingen voorgedaan. Enkele bevindingen zijn in Figuur 7.1 weergegeven.

Figuur 7.1 Enige opvattingen over allochtonen, personen van 18 jaar en ouder, 1980-1996 (bron: SCP, 1997: 33)



Zou bij woningschaarste een vrijkomende woning aan een Nederlands gezin toewijzen als tussen een gezin van een gastarbeider en een Nederlands gezin gekozen moest worden

Zou de komst van een ander ras als naaste buren minder vinden of zich ertegen verzetten

Zou bij ontslag van een van twee verder gelijke werknemers een buitenlander kiezen als tussen een buitenlander en een Nederlander gekozen moest worden

Zou bij promotie van een van twee verder gelijke werknemers een Nederlander kiezen als tussen een buitenlander en een Nederlander gekozen moest worden

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig heeft zich een verharding van het opinieklimaat voorgedaan. Dat geldt echter sterker voor de opvattingen over woningtoewijzing en de komst van allochtone buren dan voor de opvatting over het ontslaan van een allochtone werknemer. Bovendien blijft de discriminatiegeneigdheid bij woningtoewijzing in de jaren negentig hoger dan bij beslissingen in de arbeidssfeer. De steun voor de opvatting dat allochtonen eerder ontslagen moeten worden dan autochtonen is tussen 1980 en 1996 gehalveerd (van 33% naar 16%). In diezelfde periode (met een onderbreking in de tweede helft van de jaren tachtig) kan de opvatting dat autochtonen eerder in aanmerking komen voor een woning rekenen op de steun van steeds ruim een derde van de ondervraagden. Overigens doen zich in de ontwikkeling van discriminatiegeneigdheid wel verschillen voor tussen lager en hoger opgeleide personen en tussen ouderen en jongeren.

Tabel 7.1 Steun voor discrimatie voorkeuren, personen van 18 jaar en ouder, 1980-1996 (in procenten en procentpunten)[1]

	bevolkingscategorieën	1980	1985	1991	1996
zou bij de toewijzing van de vrijkomende woning het Nederlandse gezin kiezen	allen	36	20	29	34
	afwijkingen van het gemiddelde:				
	lager opgeleide 18-44 jarigen	3	5	7	14
	hoger opgeleide 18-44 jarigen	-13	-7	-9	-10
	lager opgeleide 45-plussers	9	5	9	11
	hoger opgeleide 45-plussers	2	-2	-5	-7
zou bij ontslag van één werknemer de buitenlander kiezen	allen	33	22	23	16
	afwijkingen van het gemiddelde:				
	lager opgeleide 18-44 jarigen	1	1	4	8
	hoger opgeleide 18-44 jarigen	-11	-6	-10	-6
	lager opgeleide 45-plussers	6	7	9	7
	hoger opgeleide 45-plussers	7	1	1	-4

De opvattingen van lager opgeleiden blijken zich op een andere manier ontwikkeld te hebben dan die van hoger opgeleiden. Zo daalt de discriminatiegeneigdheid in de ontslagsituatie bij lager opgeleide jongeren van 34% naar 24%, bij hoger opgeleide jongeren van 22% naar 10% en bij hoger opgeleide ouderen zelfs van 40% naar 12%. De steun voor de opvatting dat autochtonen voorgaan bij woningtoewijzing daalt onder hoger opgeleide ouderen van 38% naar 27%, terwijl deze onder lager opgeleide jongeren juist stijgt van 39% naar 48%.
Al met al lijkt de discriminatiegeneigdheid tussen 1980 en 1996 dus zeker niet toegenomen en, als het om keuzes in arbeidssituaties gaat, zelfs flink afgenomen. Met name de opvattingen van laaggeschoolde jongeren wijken echter in negatieve zin van het gemiddelde af.

[1] SCP, Sociale en culturele verkenningen, 1997: 34.

8 Commissie Gelijke Behandeling

Op 1 september 1994 trad de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) in werking. Vier maanden later, op 21 maart 1995, werd de Commissie gelijke behandeling officieel geïnstalleerd.
De kerntaak van de Commissie is te oordelen of er in strijd met de wetgeving gelijke behandeling is gehandeld.[1] De AWGB geeft aan dat niemand gediscrimineerd mag worden op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. De werking van de AWGB is breed. Zij is niet alleen van toepassing op arbeidsverhoudingen en vrije beroepen maar ook op het aanbieden van goederen en diensten en het geven van advies over school- of beroepskeuze. Iedereen die van mening is dat hij of zij op een van de genoemde gronden gediscrimineerd is, kan een verzoek om een oordeel indienen bij de Commissie. Dit geldt niet aleen voor individuen, maar ook voor belangenorganisaties, ondernemingsraden en dienstcommissies. Verder kan een werkgever of organisatie die twijfelt of de eigen regelingen wel aan de wet voldoen, dit ter beoordeling voorleggen aan de Commissie.[2]

De Commissie heeft tot op heden twee maal verslag uitgebracht van haar werkzaamheden.[3] Het aantal verzoekschriften dat de Commissie in behandeling heeft genomen steeg van 29 (in het laatste kwartaal van '94), via 156 (in 1995) naar 196 (in 1996). Wanneer we kijken naar de discriminatiegrond(en) waarop de verzoekschriften gebaseerd zijn dan blijken de meeste klachten over discriminatie naar geslacht te gaan. Het relatieve aandeel van deze discriminatiegrond is echter afgenomen van 55,2% in 1995 naar 40,8% in 1996. Het aandeel van klachten op het gebied van *ras* en *nationaliteit* steeg daarentegen in diezelfde periode van 23,3% naar 34,8%.
Het aantal klachten over discriminatie naar ras/nationaliteit waarover de Commissie daadwerkelijk een oordeel uitsprak steeg van 7 in 1995 naar 37 in 1996. Het gros van deze zaken heeft betrekking op arbeidsverhoudingen: discriminatie op de werkvloer en bij werving en selectie van personeel. In een kleiner aantal gevallen gaat het om discriminatie bij het leveren van goederen en diensten: aanvragen van een krediet of een mobiele telefoon, de verhuur van een auto. Onder de discriminatiegrond 'godsdienst' bevinden zich ook nog enkele zaken waarbij allochtonen het slachtoffer waren, zoals die van de huisartsassistente van Marokkaanse herkomst die ontslagen werd omdat ze een hoofddoek droeg.

---

1 De wetgeving gelijke behandeling bestaat uit de AWGB, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB m/v) en artikel 7A:1637ij Burgerlijk Wetboek.
2 Ontleend aan het *Jaarverslag 1994-1995*.
3 *Jaarverslag 1994-1995* en *Jaarverslag 1996*.

Tabel 8.1 Discriminatiegrond bij verzoeken

Discriminatiegrond*	1994**	1995	1996
Geslacht	25	97	90
Ras/nationaliteit	3	41	77
Godsdienst	1	6	16
Levensovertuiging	-	1	4
Seksuele gerichtheid	-	13	13
Burgerlijke staat	-	18	14
Politieke gezindheid	-	-	2
Deeltijd	-	-	5
Totaal	29	176	221

* Een verzoekschrift kan op meer dan een discriminatiegrond gebaseerd zijn. Zo kan een verzoek een klacht bevatten op grond van geslacht en ras.
** 1 september 1994 t/m 31 december 1994.
Bron: Commissie gelijke behandeling, 1994-1995: 8; 1996: 6.

Tot de werkzaamheden van de Commissie behoort ook het geven van informatie en advies aan particulieren maar ook aan organisaties, ADB's, de overheid en advocaten. Hoewel in mindere mate dan bij de verzoekschriften, betroffen de telefonische verzoeken om informatie en advies in 1996 vaker zaken met betrekking tot ras en nationaliteit dan in 1995.

9 Interetnische incidenten

Naar het verschijnsel racistisch geweld is in Nederland maar weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan. Als gevolg van de recent toegenomen betekenis van het probleem in kwestie, zowel in Nederland als ook elders, is de onderzoeksmatige aandacht gegroeid. Een belangrijke exponent is de dissertatie van Witte (1995), waarin de *state responses* op racistisch geweld in Engeland, Frankrijk en Nederland met elkaar worden vergeleken. Een verwant onderzoek is *De staat paraat?* (Van Donselaar, 1995), waarin de reacties van overheden op uitingen van rechts-extremisme en racisme in vijf Westeuropese landen onder de loep zijn genomen. Een van deze uitingen is extreem-rechtse betrokkenheid bij gewelddadigheden. Beide studies waren primair gericht op vormen van overheidsrespons. Het onderzoek *De staat paraat?* werd verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit departement gaf in 1993 opdracht om de stand van kennis over rechts-extremisme in Nederland in kaart te brengen. Dit leidde tot het onderzoeksverslag *Extreem-rechts; aanhang, geweld en onderzoek* (Buijs & Van Donselaar, 1994). In 1997 verschenen twee verslagen van studies die eveneens in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken werden uitgevoerd: *Het zijn ònze feesten: jeugdculturen en geweld tegen allochtonen in Nederland* (Schoppen, 1997), *Racistisch geweld in Nederland: aard en omvang, strafrechtelijke afdoening, dadertypen* (Bol en Wiersma, 1997).
De uitkomsten van deze studies zullen hieronder in het kort worden samengevat. Daarbij ligt de nadruk op de *aard en omvang* van het verschijnsel racistisch geweld.

9.1 De stand van kennis: samenvatting afgesloten onderzoeken

In *Extreem-rechts: aanhang, geweld en onderzoek* (Buijs en Van Donselaar, 1994) is getracht gewelddadige racistische en extreem-rechtse voorvallen te inventariseren en analyseren. Daarbij lag het accent op de jaren 1992 en 1993. De bronnen van deze inventarisatie waren: berichtgeving in de media, gegevens van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), gegevens van enkele politie-regio's, data van het Fascisme Onderzoeks Kollektief (FOK), informatie van collega-onderzoekers, aanvullende gegevens van verschillende informanten en ten slotte is geput uit het eigen onderzoeksarchief.
Onder *geweld* werd verstaan:

> *gedrag waarbij de ene partij de andere partij opzettelijk schade toebrengt, of ermee dreigt dat te doen, en waarbij dit gedrag in hoofdzaak gericht is op fysieke aantasting van objecten en/of personen.*

Onder *racistisch geweld* werd in navolging van Bjørgo en Witte[1] verstaan:

> *die vorm van geweld waarbij de slachtoffers of doelwitten zijn uitgekozen vanwege hun etnische, 'raciale', religieuze, culturele of nationale herkomst.*

De voor deze studie verzamelde voorvallen werden onderverdeeld in vijf hoofdcategorieën:
1) uitingen van racistische en rechts-extremistische opvattingen;
2) vormen van bedreiging met geweld, meestal anoniem van karakter;
3) spontaan of georganiseerd straatgeweld met een min of meer publiek karakter;
4) gewelddadige acties van veelal anonieme daders tegen zaken en
5) gewelddadige acties van veelal anonieme daders tegen personen.

De hoofdcategorieën zijn onderverdeeld in een aantal soorten voorvallen (zie voor toelichting Deel 1 van dit rapport, hoofdstuk 5, *Betrokkenheid bij geweld)*. Uitingen van racistische en rechts-extremistische opvattingen in de vorm van scheldpartijen, beledigingen en dergelijke werden (als zijnde niet-gewelddadig) buiten de registratie gehouden. Wel opgenomen werden:

- bekladding, kladacties, hakenkruisen, stickers
- dreigbrieven en telefonische bedreigingen
- bommeldingen en/of nepbommen
- confrontaties
- vernieling
- brandstichting/brandbom
- bomaanslag
- beschieting
- gewapende overval/vrijheidsberoving
- mishandeling

De uitkomsten zijn weergegeven in Tabel 9.1.

Tabel 9.1 Soorten gewelddadige voorvallen in 1992 en 1993

	1992	1993
bekladding	81	74
bedreiging	38	104
bommelding	40	26
confrontatie	8	14
vernieling	30	76
brandstichting	35	34
bomaanslag	6	1
diversen	5	6
mishandeling	27	17
Totaal	270	352

Bron: Buijs & Van Donselaar, 1994: 68.

[1] Bjørgo en Witte, 1993: 6.

Racistische en rechts-extremistische gewelddaden zijn gericht tegen bepaalde personen of zaken. Daartoe werd het navolgende onderscheid gemaakt (voor toelichting, zie Deel 1 van dit rapport, hoofdstuk 5, *Betrokkenheid bij geweld):*

Personen:	Zaken:
- publiek persoon	- publiek object
- allochtoon	- allochtoon object
- diversen, onduidelijk of gecombineerd	- diversen, onduidelijk of gecombineerd

De uitkomsten zijn weergeven in Tabel 9.2.

Tabel 9.2 Aantal gewelddadige voorvallen naar slachtoffer en doelwit in 1992 en 1993

	1992	1993
Politieke en/of publieke figuur	15	14
Allochtoon	17	58
Diversen	14	9
Totaal personen	46	81
Object met politieke symboliek	32	64
Object van allochtonen	116	123
Diversen	76	84
Totaal zaken	224	271
Totaal	270	352

Bron: Buijs & Van Donselaar, 1994: 70.

Het onderzoek van Schoppen (*Het zijn ònze feesten: jeugdculturen en geweld tegen allochtonen in Nederland*) was niet zozeer gericht op de omvang, maar op de aard van het verschijnsel racistisch geweld, en vervolgens met name op de verwevenheid tussen racistisch geweld en jeugdculturen. De betrokkenheid van extreem-rechtse groepen is reeds aan de orde geweest. Schoppen stelt vast dat incidenten van racistisch geweld van de afgelopen jaren veelvuldig zijn terug te voeren op gabbers, wier subcultuur uitvoerig door Schoppen wordt beschreven. Gabbers blijken gemakkelijk te provoceren groepjes te zijn en komen veelvuldig in aanvaring met soortgelijke groepjes van allochtonen. Inzet van conflicten zijn geschillen over meisjes, over het gebruik van openbare ruimte (pleinen bijvoorbeeld), de dansruimte op feesten of de toegang tot jongerencentra. De escalatie van conflicten blijkt niet zelden te worden gestimuleerd door drugs. Voorts wordt beschreven hoe autochtone en allochtone groepen hun eigen etnische identiteit profileren. De autochtone doen dat door Nederlandse vlaggetjes aan te brengen op de mouw van hun jas (vaak bomberjacks), door graffiti (Keltisch kruis, slogan *White Power*) of door het brengen van de Hitlergroet. Maar verreweg de meeste gabbers laten zich niet in met

racistisch geweld en er bestaat zelfs een stroming die zich expliciet antiracistisch profileert. De studie *Racistisch geweld in Nederland: aard en omvang, strafrechtelijke afdoening, dadertypen* van Bol en Wiersma is gericht op racistisch geweld in het jaar 1994 en is een (gedeeltelijke) continuering van het onderzoek van Buijs en Van Donselaar. Bij de verzameling van gegevens, uitsluitend verkregen via politie, justitie en BVD, zijn de grenzen echter ruimer getrokken, zodat ook niet-gewelddadige uitingen van racisme zijn betrokken (verspreiden van racistische pamfletten, versturen van brieven etc). Een overzicht van de door hen geïnventariseerde gewelddadige en niet-gewelddadige incidenten is weergegeven in Tabel 9.3.

Tabel 9.3 Verdeling van racistische incidenten naar soort incident (1994)

Soort incident	aantal	%
bekladding	690	56,2
bedreiging	139	11,3
bommelding	46	3,7
confrontatie	2	0,2
vernieling	54	4,4
brandstichting	15	1,2
poging tot brandstichting	19	1,5
poging tot bomaanslag	2	0,2
mishandeling	18	1,5
racistische en/of discriminerende taal	73	5,9
verspreiding van folders enz.	106	8,6
zending van boeken, brieven e.d.	47	3,8
diversen	16	1,3
onbekend	1	0,0
Totaal	1.228	100

Bron: BVD/CRI (uit Bol & Wiersma, 1997)

Anderzijds wordt 'geweld' door Bol en Wiersma beperkter gedefinieerd (dan door Buijs en Van Donselaar) door bekladdingen niet tot gewelddadige voorvallen te rekenen. Van de in het totaal 1.228 incidenten blijken er 295 een gewelddadige karakter te hebben (zie Tabel 9.4)

Tabel 9.4 Verdeling van racistisch geweld naar soort incident (1994)

Soort incident	aantal	%
bedreiging	139	47,1
bommelding	46	15,6
confrontatie	2	0,7
vernieling	54	18,3
brandstichting	15	5,1
poging tot brandstichting	19	6,4
poging tot bomaanslag	2	0,7
mishandeling	18	6,1
Totaal	295	100

Bron: Bol & Wiersma, 1997

9.2 Interetnische incidenten in 1995 en 1996

Tot zover de uitkomsten van enkele afgesloten onderzoeken. Op grond daarvan kan inzicht verkregen worden in het verschijnsel 'racistische incidenten' van voor 1995. De registratie en analyse van racistische voorvallen is voortgezet in een longitudinaal samenwerkingsproject dat wordt uitgevoerd door de BVD en het LISWO. Dit project is bescheiden van start gegaan, maar het zal in de komende periode worden verfijnd (zie paragraaf 9.4).

Voordat de resultaten worden gepresenteerd eerst enkele opmerkingen ter toelichting. De racistische voorvallen die in dit project worden verzameld zijn afkomstig van de politie en daarbij gaat het om zowel gewelddadige als niet gewelddadige incidenten. De onderscheiden soorten zijn: discriminatie, bedreiging, (doel)bekladding, bommelding, bomaanslag, brandstichting, mishandeling, vernieling, doodslag.

Verder is, voor waar het 1996 betreft, de categorie 'bekladdingen' beperkt. Racistische graffiti is een buitengewoon gevarieerd fenomeen en bovendien wijd verbreid. Vaak gaat het om kleine, relatief onschuldige voorvallen. Het streven naar een volledige registratie van deze incidenten legt een relatief zwaar beslag op de politie, terwijl er voorts het gevaar bestaat van 'bestandsvervuiling'. Daarom is gekozen voor een inperking van de categorie bekladdingen tot 'doelbekladdingen': racistische graffiti met een ernstig karakter, bijvoorbeeld omdat het doel een particuliere woning is of omdat het om een grootschalige kladactie gaat. Er bestaat in dergelijke gevallen geen twijfel over de vraag of er sprake is van vernieling, terwijl deze vraag bij veel lichte gevallen lastig te beantwoorden is.

Tabel 9.5 Interetnische incidenten 1995, naar soort en per politieregio (Bron: BVD)

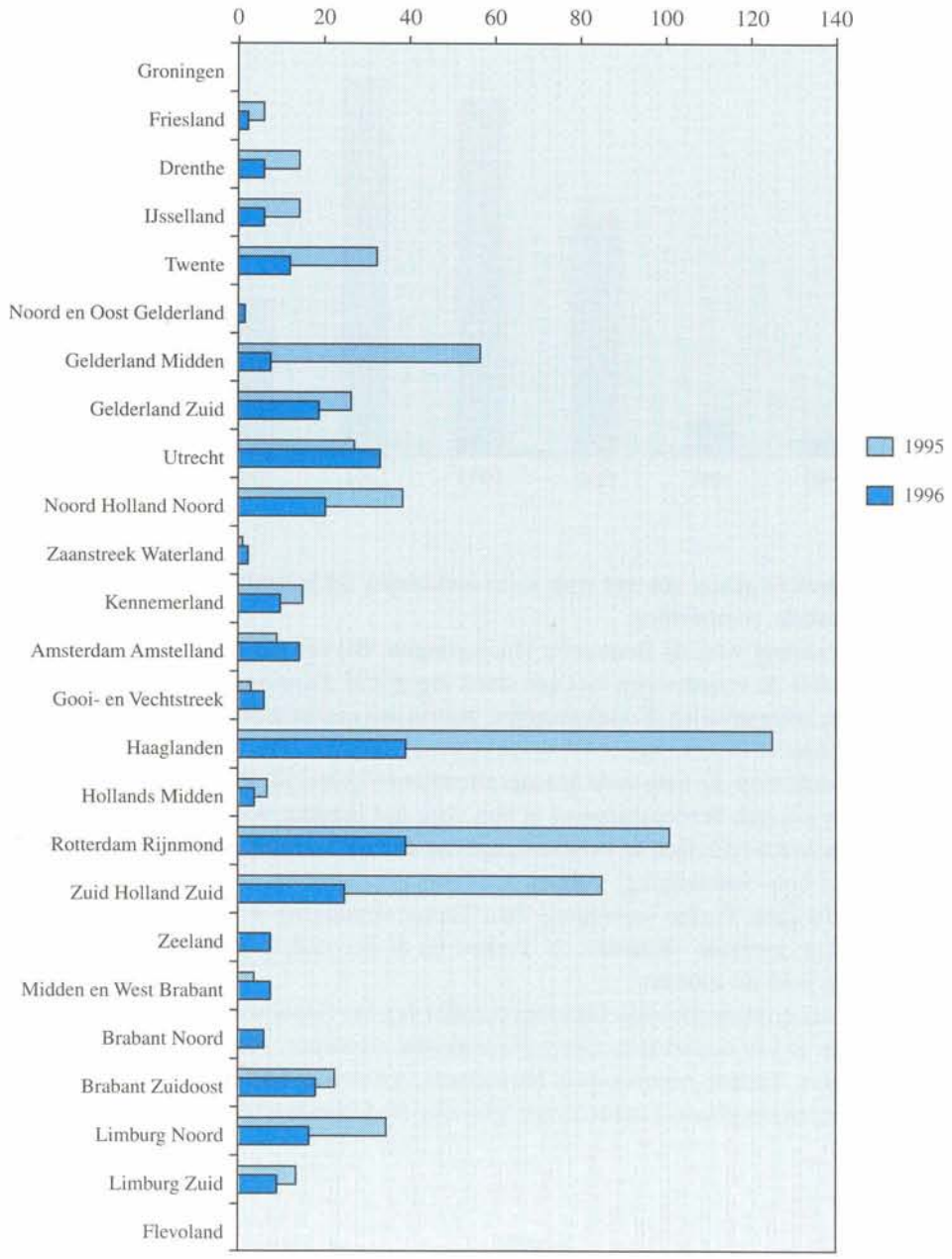
Regio	Bedreiging	Bekladding	Doelbe-kladding	Bomaan-slag	Bommel-ding	Brand-stichting	Discrimi-natie	Mishande-ling	Vernieling	Totaal
Groningen	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Friesland	0	2	0	0	0	1	1	1	1	6
Drenthe	3	8	0	0	0	1	1	0	1	14
IJsselland	0	3	0	0	0	0	11	0	0	14
Twente	5	13	0	0	1	1	8	0	3	31
Noord- en Oost-Gelderland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gelderland-Midden	3	34	4	1	1	2	4	2	6	57
Gelderland-Zuid	2	17	0	0	0	0	6	0	1	26
Utrecht	1	7	2	0	0	0	16	1	0	27
Noord-Holland-Noord	1	12	2	0	3	0	14	1	5	38
Zaanstreek-Waterland	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Kennemerland	1	2	0	0	0	0	9	1	2	15
Amsterdam-Amstelland	1	2	0	0	0	0	3	3	0	9
Gooi- en Vechtstreek	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Haaglanden	5	87	5	0	0	0	18	2	8	125
Hollands Midden	0	0	0	0	0	0	6	0	0	6
Rotterdam-Rijnmond	3	78	4	0	0	0	14	1	1	101
Zuid-Holland-Zuid	1	51	4	0	0	0	29	0	0	85
Zeeland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Midden- en West-Brabant	1	1	0	0	0	0	2	0	0	4
Brabant-Noord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brabant-Zuidoost	4	3	2	0	0	1	11	0	2	23
Limburg-Noord	3	19	1	0	0	2	4	1	4	34
Limburg-Zuid	1	9	0	0	0	0	2	0	1	13
Flevoland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	35	350	25	1	5	8	159	13	35	631

Tabel 9.6 Interetnische incidenten 1996, naar soort en per politieregio (Bron: BVD)

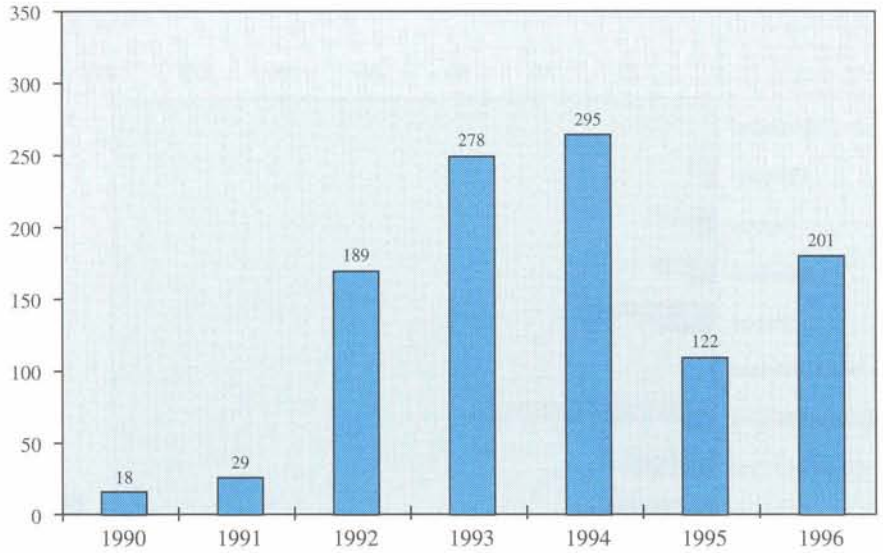
Regio	Bedreiging	Doelbe-kladding	Bomaan-slag	Bommel-ding	Brand-stichting	Discrimi-naties	Mishandeling slachtoffer		Vernieling	Totaal
							All.	Aut.		
Groningen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Friesland	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Drenthe	0	1	0	0	0	2	0	0	3	6
IJsselland	2	0	0	0	1	3	0	0	0	6
Twente	6	0	0	0	0	2	1	0	3	12
Noord- en Oost-Gelderland	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Gelderland-Midden	1	2	0	0	0	1	0	0	3	7
Gelderland-Zuid	2	1	0	0	2	9	0	0	5	19
Utrecht	3	4	0	0	0	24	0	2	0	33
Noord-Holland-Noord	1	2	0	3	0	6	1	1	6	20
Zaanstreek-Waterland	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Kennemerland	1	2	0	0	0	3	0	0	5	11
Amsterdam-Amstelland	5	1	0	1	0	5	2	0	0	14
Gooi- en Vechtstreek	0	1	0	0	0	3	1	0	1	6
Haaglanden	4	2	0	1	1	11	2	5	12	38
Hollands Midden	0	0	0	0	2	1	0	0	0	3
Rotterdam-Rijnmond	10	9	0	2	1	3	1	0	12	38
Zuid-Holland-Zuid	1	1	0	0	1	15	4	1	1	24
Zeeland	1	0	0	0	1	3	2	0	0	7
Midden- en West-Brabant	2	1	0	0	0	2	0	0	2	7
Brabant-Noord	1	0	0	0	1	2	2	0	0	6
Brabant-Zuidoost	5	2	0	0	0	7	3	0	1	18
Limburg-Noord	2	1	0	0	0	1	0	0	12	16
Limburg-Zuid	0	1	0	1	2	3	0	0	2	9
Flevoland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	50	32	0	9	12	106	19	9	68	305

Een gevolg hiervan is een navenante beperking van de definitie van gewelddadige incidenten (waarover aanstonds meer).
Er is de voorkeur gegeven aan een ietwat verruimde naamgeving: *interetnische incidenten*. De belangrijkste reden hiervoor is de wenselijkheid van het onderscheid tussen gewelddadige en niet-gewelddadige incidenten. Gewelddadige incidenten zijn: bedreiging, doelbekladding, bommelding, bomaanslag, brandstichting, mishandeling, vernieling en doodslag. Het gaat, met andere woorden om alle categorieën behalve discriminatie en bekladding.
Nu dan de resultaten. Het totaal aantal bij de politie bekend geworden incidenten bedroeg 631 in 1995 en 305 in 1996. In de tabellen 9.5 en 9.6. zijn de aantallen incidenten in de jaren 1995 en 1996 weergegeven, uitgesplitst naar soort en politieregio. Beide jaren zijn grafisch weergegeven in een staafdiagram (Figuur 9.1). De op het eerste gezicht opvallende daling moet worden toegeschreven aan de veranderde methodiek van registreren: geen bekladdingen meer maar uitsluitend doelbekladdingen. Bijna de helft van de incidenten in 1995 waren bekladdingen en die werden in 1996 niet meer geïnventariseerd. Als de bekladdingen in 1995 worden weggelaten, dan zien we geen daling maar een stijging van 281 incidenten in 1995 naar 305 in 1996.
Twee opvallende politieregio's zijn Groningen en Flevoland. Daar zou in beide jaren geen enkel interetnisch incident bij de politie zijn gemeld en in 1995 zouden in drie andere regio's evenmin meldingen van incidenten zijn geweest. Dat is ongeloofwaardig en wijst waarschijnlijk op een gebrekkig registratie- en/of meldingssysteem. Door de 'nulscores' springen deze regio's er nogal uit, maar in feite geldt het probleem van mogelijke onderrapportage voor alle regio's. Voor een uitsplitsing van de soorten incidenten uit 1995 en 1996 per regio verwijs ik naar de staafdiagrammen in Bijlage 6.
Van de 281 voorvallen in 1995 hadden er 122 een *gewelddadig* karakter; in 1996 waren 201 van de 305 incidenten gewelddadig. Op basis van de gegevens over de jaren 1995 en 1996, alsmede die van de eerder genoemde onderzoeken van Bol & Wiersma en van Buijs & Van Donselaar kan een beeld worden gegeven van de ontwikkelingen van gewelddadige interetnische voorvallen in de periode 1990 tot 1997 (exclusief bekladdingen) (Figuur 9.2).
In 1995 blijken er minder gewelddadige incidenten bij de politie te zijn gemeld dan in de drie voorgaande jaren. In 1996 zien we het geweld echter weer sterk toenemen, zij het dat nog niet het niveau van 1994 is bereikt. Hierbij dient nogmaals te worden opgemerkt dat er vertekeningen kunnen zijn vanwege de genoemde onderrapportage.

Figuur 9.1 Interetnische incidenten in 1995 en 1996 naar politieregio



Figuur 9.2 Aantallen gewelddadige interetnische incidenten, 1990-1996



Om een indruk te geven om wat voor soort incidenten het in 1995 en 1996 ging volgen hieronder enkele voorbeelden.

- 1995: Vernieling woning Bosnische vluchtelingen. Bij een uit Bosnië gevlucht gezin wordt 's nachts de voordeurruit met een steen ingegooid. Daarvoor was het gezin al een aantal malen lastiggevallen met telefoontjes, waarin een anoniem persoon een grommende hond nabootste.
- 1995: Autochtonen die hulp verlenen aan allochtonen bedreigd. Verschillende autochtone personen die zich beroepshalve of in hun vrije tijd inzetten voor de belangen van allochtonen wordt telefonisch te verstaan gegeven dat zij daarmee moeten ophouden. Zo niet, dan zal hun 'vernietiging' volgen.
- 1995: Bedreiging Turkse vereniging. Een Turkse vereniging wordt telefonisch en per brief duidelijk gemaakt 'Koerden en Turken en al dat andere gevaarlijke islamitisch gespuis' het land uit moeten.
- 1995: Antidiscriminatiebureau ontvangt pamflet van het Genootschap van Rechtse Dietsers. Pamflet is van onvervalste Groot-Nederlandse signatuur. Alle 'volksvreemden', te weten: 'negers, Turken, Marokkanen, Surinamers, Aziaten en Molukkers' zullen het land uitgezet worden om plaats te maken voor 'etnische Nederlanders' die hier herenigd zullen worden.

- 1995: Woning allochtone zaakwaarnemer getroffen door kogel. Een Turkse zaakwaarnemer treft in het kozijn van één van de ramen van zijn huis een kogel aan die daar van zeer nabij in is afgevuurd. Van de dader geen spoor.
- 1995: Meisje van allochtone herkomst mishandeld. Het meisje werd van haar fiets gesleurd door 'een skinhead' met een in zijn nek getatoeëerd hakenkruis. De dader maakte deel uit van een groep bestaande uit zeven mannen.
- 1996: Allochtone man slachtoffer van een reeks van bedreigingen en vernielingen. Ruim een jaar lang wordt een man in en om zijn woning geterroriseerd door één of meer daders die zichzelf 'the Knights of the Ku Klux Klan' noemen. Aanvankelijk werden er alleen stickers met dreigende teksten op zijn deur geplakt. Vervolgens trof het slachtoffer diverse malen een baksteen voor zijn voordeur aan, wat telkens de voorbode bleek van een vernieling aan zijn auto (banden lek gestoken; voorruit ingeslagen) of aan zijn woning (slot onklaar gemaakt; raam ingeslagen). Pas toen hij – na een jaar – een dreigbrief op zijn voordeur geplakt vond met de aankondiging dat zijn huis in brand zou worden gezet als hij niet uit Nederland verdween, meldde hij deze incidenten bij de politie.
- 1996: Asielzoeker doelwit van bedreiging en poging tot brandstichting. Als een asielzoeker na een afwezigheid van een nacht naar zijn huis terugkeert, blijkt iemand zijn woning binnengedrongen te zijn en in alle vertrekken benzine te hebben uitgegoten. Enkele weken daarvoor was de buitenkant van zijn huis al beklad met de leus 'buitenlanders moeten eruit'.
- 1996: Islamitische vereniging ontvangt dreigbrief. De strekking van de brief is dat 'moslims op moeten rotten' en dat alle moskeeën 'in de as zullen worden gelegd'. Was getekend: 'Dietsland kommittee voor de bevrijding van Noord Nederland, Vlaanderen en Zuid Vlaanderen'.
- 1996: Allochtoon mishandeld in bus. Een man van allochtone herkomst wordt tijdens een busrit door drie autochtone jongens in bomberjacks en een autochtoon meisje uitgemaakt voor 'bruintje', 'Marokkaantje' en 'vuile Turk'. Twee van hen kent hij vaag. Als hij uit wil stappen wordt er traangas in zijn gezicht gespoten.
- 1996: Reeks gewelddadige incidenten tussen Marokkaanse jongens en gabbers. Op verschillende plaatsen in het land worden autochtone jongeren, die bomberjacks met Nederlandse vlaggetjes dragen, mishandeld door Marokkaanse jongens. Onder bedreiging van messen en knuppels worden de gabbers gesommeerd hun jack in te leveren. Soms wordt het vlaggetje eraf gerukt. Vaak gaat dit gepaard met mishandeling of beroving. De daders opereren meestal in groepjes; soms is er sprake van een systematisch en doelbewust plan om 'alle gabbers te vernietigen' (pamflet 'Front Anti Gabber'). Gabbers laten zich op hun beurt niet onbetuigd: in woord (pamflet 'Fuck Allah', bedoeld voor 'de Centrum Rechtse Gabber') en in daad (mishandeling).

9.3 De problematiek van de onderrapportage en registratie

De *waarneming* van interetnische incidenten kan op verschillende niveaus zijn gesitueerd:[2]

1) bekend bij dader(s) en slachtoffer(s) (en directe omgeving slachtoffer)
2) bekend bij intermediaire instanties
3) bekend bij de politie, maar niet onderkend als racistisch of rechts-extremistisch
4) bekend èn onderkend bij de politie
5) publiek gemaakt, maar slechts in beperkte mate gepubliceerd
6) publiek gemaakt en op grote schaal gepubliceerd

Het staat vast dat een aantal gewelddadige voorvallen relatief onbekend blijft en buiten registraties blijft. Naar de omvang en de aard hiervan kunnen we slechts gissen. Hoe groot zijn de bij de verschillende niveaus behorende aantallen?[3]
In Groot-Brittannië heeft men sedert het begin van de jaren tachtig met deze problematiek ervaring opgedaan. Omstreeks 1980 werd in opdracht van de Britse overheid onderzoek gedaan naar de aard en omvang van racistisch geweld. Nadat het rapport (*Racial Attacks*, 1981) was verschenen, barstte er discussie los over de *underreporting*. Die ging niet zozeer over de vraag òf er sprake was van *underreporting* – want daarover was iedereen het wel eens – maar het ging over de vraag: *in welke mate?* Op basis van diverse onderzoeken kan worden geconcludeerd dat de cijfers van de Britse politie moeten worden vermenigvuldigd met een factor die tussen 4 en 40 ligt.[4]
Stel dat we deze factoren toepassen voor het aantal (gewelddadige) voorvallen in het jaar 1994 (Tabel 9.7). Het ging toen om ongeveer 1.225 voorvallen. Aan de hand van de Britse vermenigvuldigingsfactoren kunnen we een minimale en een maximale raming maken van wat zich in werkelijkheid zou kunnen hebben voorgedaan:

- minimaal (1.225 maal 4 =) 4.900
- maximaal (1.225 maal 40 =) 49.000

---

2 Zie voor toelichting en voorbeelden Buijs en Van Donselaar, 1994: 58.
3 Zie ook Bol en Wiersma voor een beschrijving van de registratieproblematiek.
4 Zie Van Donselaar, 1995: 211.

Tabel 9.7 Verdeling van (gewelddadige) voorvallen over de politieregio's, 1994-1996 (Bron: Bol en Wiersma, 1997; BVD)

Regio	1994		1995		1996	
	totaal	waarvan gewelddadig	totaal	waarvan gewelddadig	totaal	waarvan gewelddadig
Groningen	21	5	0	0	-	-
Friesland	21	4	6	3	2	2
Drenthe	55	11	14	5	6	4
IJsselland	3	0	14	-	6	3
Twente	48	9	31	10	12	10
Noord- en Oost-Gelderland	58	24	-	-	1	1
Gelderland-Midden	70	10	57	19	7	6
Gelderland-Zuid	88	22	26	3	19	10
Utrecht	56	10	27	4	33	9
Noord-Holland-Noord	128	46	38	12	22	16
Zaanstreek-Waterland	8	2	1	-	2	2
Kennemerland	98	17	15	4	11	8
Amsterdam-Amstelland	24	13	9	4	14	9
Gooi- en Vechtstreek	2	1	2	1	6	3
Haaglanden	53	15	125	20	38	27
Hollands Midden	5	5	6	-	3	2
Rotterdam-Rijnmond	127	19	101	9	38	35
Zuid-Holland-Zuid	38	2	85	5	24	9
Zeeland	101	33	-	-	7	4
Midden- en West-Brabant	29	8	4	1	7	5
Brabant-Noord	2	0	-	-	6	4
Brabant-Zuidoost	56	9	23	9	18	11
Limburg-Noord	73	14	34	11	16	15
Limburg-Zuid	36	12	13	2	9	6
Flevoland	28	4	-	-	-	-
Totaal	1.228	295	631	122	305	201

Velen zullen geneigd zijn deze maximale raming als methodologisch onverantwoord te bestempelen en als volstrekt ongeloofwaardig van de hand te wijzen. Zeker, methodologisch valt er wel wat af te dingen maar het is de vraag of deze raming ongeloofwaardig is. Zij kan namelijk ook gebaseerd worden op de resultaten van het survey-onderzoek *Allochtonen over Nederland(ers)* (1995) (zie Tabel 9.8).

Tabel 9.8 Confrontatie met racisme (in procenten)

Confrontatie met	Turken	Marokkanen	Surinamers	Totaal
Beledigingen	12	12	21	15
Bedreigingen	-	6	5	4
Geweld	2	2	1	2
Geen van deze	86	80	74	81

Bron: Allochtonen, 1995: 18.

Uit de gegevens van *Allochtonen* ... (1995), die in 1994 werden verzameld, valt de veronderstelling te destilleren dat de *underreporting* wel eens zeer groot zou kunnen zijn. Van de respondenten zei gemiddeld 2% zelf een ervaring met racistisch geweld te hebben gehad; gemiddeld 4% zou te maken hebben gehad met racistische bedreigingen. Op basis van deze gegevens komt men op hoge ramingen uit: 6% van 700.000, de onderzochte populatie, is 42.000. Daarbij gaat het om drie etnische categorieën en niet om de gehele allochtone populatie in Nederland. Het beeld zou dus zelfs nog geflatteerd kunnen zijn. Aan de andere kant is terughoudendheid geboden: één survey, dat bovendien op een bescheiden steekproef is gebaseerd, is geen solide basis voor het doen van stellige uitspraken en laat belangrijke vragen open.
Niettemin mogen we met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid aannemen dat de gegevens over aantallen incidenten, die in de vorige paragraaf gepresenteerd zijn, slechts een deel van de werkelijkheid weergeven. Veel incidenten blijven voor de politie onbekend. En niet alle incidenten die bij de politie bekend zijn worden opgenomen in het project registratie en analyse van interetnische incidenten (BVD/LISWO). Deze beide onvolkomenheden dienen niet uit het oog te worden verloren bij interpretatie van de resultaten van het project. Verder verdienen zij aandacht als problemen in het monitorproject als zodanig. Naast het streven naar vergroting van de dekkingsgraad zal het project op aan aantal andere punten worden verbeterd. In het navolgende zal daarvan een korte schets worden gegeven.

9.4 Verbeteringen in de registratie en analyse van interetnische incidenten

In het kader van de uitbouw het project (registratie en analyse van interetnische incidenten) werd begin 1997 een werkbezoek gebracht aan de politie in Zweden, die al enkele jaren werkt met een registratiesysteem 'politiek gemotiveerd geweld'. Het project is

breder dan het onze: men verzamelt en analyseert racistische en homofobe misdrijven, alsmede delicten met een politiek karakter. De benaming van het Zweedse project is ietwat misleidend want in verreweg de meeste gevallen gaat het om niet-gewelddadige incidenten zoals racistische belediging. Opvallend bij de Zweedse aanpak waren de grote hoeveelheid menskracht in het project en de geavanceerde informatica. Wat het laatste betreft, de melding van een racistisch incident, ergens in Zweden, kan centraal bij de projectmedewerkers in Stockholm op het beeldscherm worden gehaald. Hier in Nederland is dat niet mogelijk, althans op dit moment, vanwege de verschillende computersystemen in de politieregio's en het ontbreken van de mogelijkheid van een centrale koppeling van gegevens. Maar ook in Zweden dient men het hoofd te bieden aan een aantal problemen die nu eenmaal aan de registratie en analyse van interetnische incidenten zijn verbonden, zoals het *dark number*, de dekkingsgraad, definitie- en afbakeningsproblemen, de complexiteit van toerekening van voorvallen aan politiek-extremistische organisaties.
Mede geïnspireerd op de Zweedse ervaringen is het Nederlandse project op een aantal punten verbeterd. Sinds 1997 is een nieuw registratieformulier in gebruik genomen (zie p. 90) Het registratieformulier zal grotendeels voor zichzelf spreken, daarom volsta ik met een korte toelichting. Met name de dader en doelwitzijde zijn nader uitgewerkt. Zo is het van belang vast te stellen in hoeverre voorvallen op zichzelf staande incidenten zijn, of dat zij deel uitmaken van een *serie*. Een reeks kan op verschillende manieren gevormd worden, bijvoorbeeld door eenzelfde daderschap, of omdat een bepaald object of persoon veelvuldig doelwit blijkt te zijn. Het seriële karakter van racistische incidenten kwam tot dusverre onvoldoende uit de verf.

Een ander aspect dat zal worden uitgewerkt is de vraag in hoeverre voorvallen kunnen worden toegerekend aan extremistische organisaties. Daarbij zal worden getracht verschillende gradaties van betrokkenheid te bepalen, althans wanneer dat relevant is. Bij een deel van de interetnische incidenten – burenruzies bijvoorbeeld – is duidelijk dat er geen sprake is van extreem-rechtse betrokkenheid.
Voorts zal, waar mogelijk, aandacht worden geschonken aan de afdoening van de voorvallen. Hierbij valt niet alleen te denken aan het justitiële traject, maar ook aan de slachtofferzijde.

REGISTRATIE 1997

Co-nummer	XXXXX
Regio	
Plaats	
Postcode	
Feitdatum	
Voorval	
Beschrijving	

SLACHTOFFER

persoon	Etno-origine	
	Geslacht	
	Leeftijd	
	Symbool	
	Solo/Groep	
	Recidive	
object	Symbool	
	Etnische relatie	
	Recidive	

DADER

Dader	
Etno-origine	
Geslacht	
Leeftijd	
Solo/Groep	
Recidive	
Toerekening politiek extremisme	
Afdoening	

10 Registratie klachten racisme

In het vorige hoofdstuk werden de diverse niveaus vermeld waarop de waarneming van interetnische incidenten kan zijn gesitueerd:

1) bekend bij dader(s) en slachtoffer(s) (en directe omgeving slachtoffer)
2) bekend bij intermediaire instanties
3) bekend bij de politie, maar niet onderkend als racistisch of rechts-extremistisch
4) bekend èn onderkend bij de politie
5) publiek gemaakt, maar slechts in beperkte mate gepubliceerd
6) publiek gemaakt en op grote schaal gepubliceerd

Het bereik van het project registratie en analyse interetnische incidenten begint bij het vierde niveau. Een aantal incidenten komt niet – of aanvankelijk niet – bij de politie terecht, maar bereikt wel het tweede niveau, een intermediaire instantie. Meestal gaat het om meldingen in de vorm van klachten.

Een van de oudste 'meldpunten' in Nederland is het CIDI (Centrum Informatie en Documentatie over Israël), dat sedert 1974 bestaat. Het CIDI inventariseert antisemitische voorvallen en adviseert individuele slachtoffers van antisemitisme. Vanaf begin jaren tachtig is getracht antisemitische incidenten in Nederland systematisch te registreren. Momenteel is deze registratie met name bestemd voor internationale rapportage door het *Institute of Jewish Policy* in Londen. Een door het CIDI samengesteld overzicht van antisemitische voorvallen in 1996 is opgenomen in Bijlage 7.

Er zijn in Nederland plusminus 40 antidiscriminatie-bureaus (ADB's) en meldpunten. Van oudsher – de meeste ontstonden in de jaren tachtig – waren zij gericht op rassendiscriminatie, maar gaandeweg is bij een aantal van deze instellingen het terrein verbreed tot andere vormen van discriminatie (op grond van geslacht, seksuele gerichtheid, handicap, leeftijd). Ongeveer driekwart van de instellingen is verenigd in de Landelijke Vereniging van ADB's en Meldpunten (LV). De ADB's zijn tamelijk ongelijksoortig qua omvang, budget, ervaring en deskundigheid. Ook tussen de manieren waarop klachten en meldingen worden geregistreerd bestaan verschillen. Sedert enkele jaren wordt gestreefd naar invoering van een uniform *registratiesysteem* voor klachten en meldingen, zodat op een centraal niveau inzicht kan worden verkregen in patronen van discriminatie(klachten) in Nederland. Het LBR (Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie) heeft het voortouw bij de opzet en uitvoering van dit registratiesysteem (voor een gedetailleerde beschrijving hiervan, alsmede van de stand van zaken verwijs ik naar Bijlage 8). Op dit

moment is het registratiesysteem nog niet operationeel, dat wil zeggen: er zijn nog geen uitkomsten.
Wie nu inzicht wil krijgen in patronen van klachten en meldingen zal te rade moeten gaan bij de afzonderlijke ADB's. Dat is in het kader van dit monitorproject onbegonnen werk en daarom zal hier worden volstaan met één voorbeeld. De Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad (RADAR) inventariseerde voor het jaar 1996 491 klachten en meldingen inzake discriminatie en 120 meldingen van extreem-rechtse activiteiten (zie voor een meer gedetailleerde beschrijving van RADAR zelf Bijlage 9). Van deze ruim 600 gevallen is slechts een fractie terug te vinden bij de politieregio Rotterdam-Rijnmond, die voor het jaar 1996 het getal 38 geeft (zie Tabel 9.7 in het vorige hoofdstuk). Het verschil wordt voor een deel verklaard door een nadere blik te werpen op de gegevens van RADAR. Zo blijken de 120 meldingen over extreem-rechtse bezigheden voor het overgrote deel over bekladdingen te gaan. Met deze categorie meldingen is de politie in 1996 anders te werk gegaan, zoals eerder is uiteen gezet. Maar niettemin blijft er aanzienlijke kloof te bestaan tussen de hoeveelheid meldingen bij RADAR en die bij de politie.
Een vluchtige inspectie van enkele jaarverslagen van andere ADB's leidt tot de veronderstelling dat deze kloof ook elders bestaat. Dit onderstreept de wenselijkheid van een centraal registratiesysteem van klachten en meldingen. Voorts wordt opnieuw de aandacht gevestigd op de problematiek van onderrapportage bij de politieregio's.

11 Justitiële afdoening: statistische gegevens

Om de naleving van de wettelijke discriminatiebepalingen te bevorderen heeft de minister van Justitie vanaf 1981 een aantal malen richtlijnen doen verschijnen. Eén onderdeel daarvan is het streven om meer inzicht te krijgen in het functioneren van de strafrechtelijke discriminatiebestrijding. Dit streven wordt in 1981 als volgt beargumenteerd. 'Voor het voeren van een afgewogen, meersporig beleid bij de bestrijding van discriminatie is het van belang te weten welk effect de strafrechtelijke bestrijding hierbij heeft. Hiervoor is inzicht nodig in de werking van de thans vigerende anti-discriminatiebepalingen, opdat mogelijke knelpunten bij de toepassing ervan kunnen worden opgelost. Ik stel het daarom op prijs om geïnformeerd te worden over de afhandeling van bij het openbaar ministerie binnengekomen processen-verbaal inzake discriminatie' (Bol en Docter-Schamhardt, 1993: 123).
De arrondissementsparketten wordt verzocht jaarlijks te rapporteren over de aantallen en de wijze van afdoening van bij het OM ingeschreven discriminatiezaken. Vanaf 1985 worden deze gegevens gepubliceerd als bijlage bij de Justitiebegroting. In Tabel 11.1 zijn alle beschikbare cijfers bijeengebracht; vanaf 1994 zijn deze gegevens niet meer in de Justitiebegroting opgenomen.

Het totaal aantal ingeschreven zaken vertoont tussen 1985 en 1990, met uitzondering van 1988, een dalende lijn. Daarna stijgt dit echter weer, tussen 1992 en 1993 zelfs zeer snel; het aantal ingeschreven zaken verdubbelt dan bijna. Dit laatste hangt waarschijnlijk samen met een verruiming van de registratiecriteria, die in 1993 wordt ingevoerd.
Verder blijkt uit de cijfers van het OM dat er in de loop der jaren – zowel absoluut als relatief – steeds minder overtredingen van artikel 429quater en steeds meer overtredingen van artikel 137c-e bij de parketten worden ingeschreven. Figuur 11.1 illustreert hoe deze verhouding zich ontwikkeld heeft.

In Figuur 11.2 is tenslotte weergegeven op welke wijze de ingeschreven zaken worden afgehandeld. Wat de absolute cijfers betreft valt op dat het aantal zaken dat leidt tot een vervolging, tussen 1992 en 1993 royaal is verdubbeld. Met 108 vervolgingen scoort 1993 veruit het hoogst van alle geregistreerde jaren. Ook in relatieve zin springt 1993 eruit; bijna zestig procent van alle zaken worden in dat jaar afgedaan met een vervolging, terwijl dat percentage in de meeste andere jaren tussen de 40 en 50 ligt. 1989 is een zeer afwijkend jaar; het aantal zaken dat uitmondt in een vervolging bedraagt slechts acht en bovendien wordt in dat jaar maar 13,3% van alle ingeschreven zaken vervolgd.

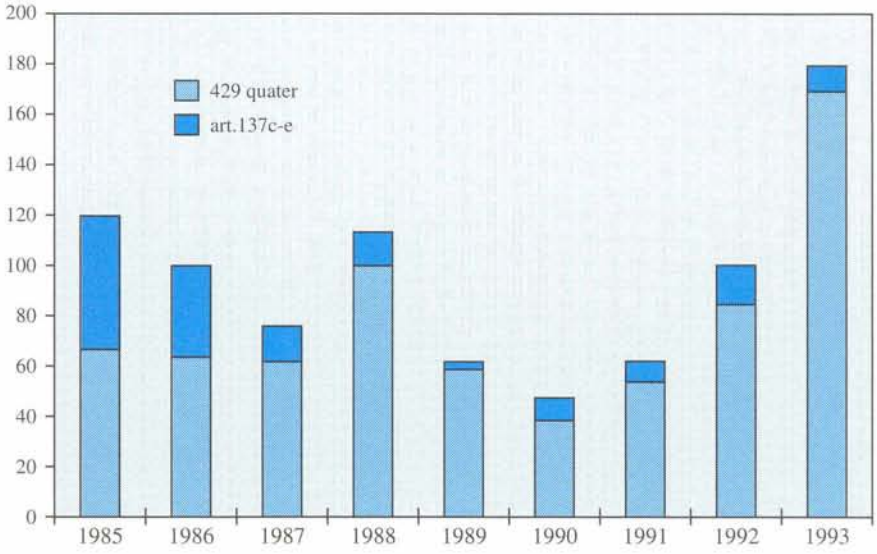
Tabel 11.1 Afdoening van discriminatiezaken op het niveau van arrondissementsparketten (in absolute aantallen)

	wel vervolgd		niet vervolgd		beslissing nog niet bekend		totaal aantal ingeschreven zaken
	art. 137c-e	429quater	art. 137c-e	429quater	art. 137c-e	429quater	
1985	40	21	29	29	onbekend	onbekend	119*
1986	29	16	30	9	7	9	100
1987	24	3	25	5	15	2	74
1988	54	2	30	7	17	3	113
1989	6	2	32	-	20	-	60
1990	16	4	16	4	9	-	49
1991	22	4	20	-	11	5	62
1992	41	4	40	5	6	3	99
1993	106	2	37	7	29	1	182

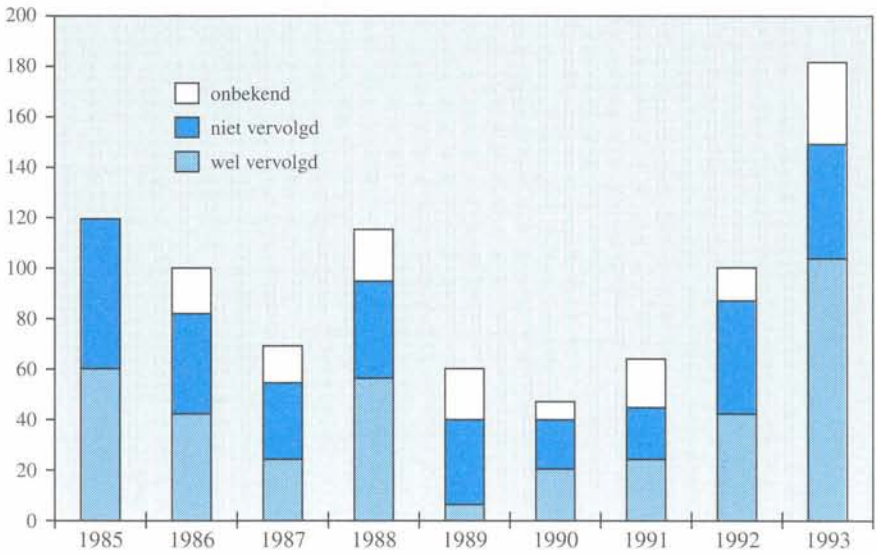
Bron: Bol & Docter-Schamhardt, 1993: 7.
voor 1992 en 1993 bijlagen 'cijfermatige overzichten' van de memories van toelichting bij de begrotingen van het departement van Justitie (1994 en 1995).

* Dit totaal is onvolledig.

Figuur 11.1 Ingeschreven zaken naar wetsartikel



Figuur 11.2 Ingeschreven zaken naar wijze van afdoening



Slot

In dit hoofdstuk wordt in vogelvlucht een overzicht geboden van de belangrijkste uitkomsten van de monitorwerkzaamheden. Daarbij wordt het onderscheid aangehouden tussen de beide delen van dit rapport.

Uitkomsten monitor extreem-rechts

Na de electorale successen van 1994 is het extreem-rechtse partijen niet voor de wind gegaan. In organisatorisch opzicht biedt het extreem-rechtse veld een tamelijk chaotische aanblik. De Centrumdemocraten hadden te kampen met een aanzienlijk verlies van vertegenwoordigers in de gemeenteraden (bijna de helft) en van leden. Het laatste trok later weer wat bij.
De Nationale Volkspartij/CP'86 zag zich geconfronteerd met interne conflicten die uiteindelijk leidden tot een breuk en tot het ontstaan van een nieuwe partij: de Volksnationalisten Nederland. De meeste extreem-rechtse groepen hebben te maken met strafrechtelijke vervolgingen en andere vormen van pressie van buitenaf, zoals discussies over een harder optreden tegen racisme en rechtsextremisme.

Wat betreft de omvang van de diverse groeperingen: de CD is verreweg de grootste organisatie, zeker na de breuk in de CP die tot een verlies van leden leidde. Het totaal aantal leden van extreem-rechtse groepen is (per saldo) ongeveer gelijk gebleven: ongeveer 1.400 in 1995 en 1.440 in 1996. Het totaal aantal actieve leden daalde licht van 195 in 1995 naar 170 in 1996. Slechts een deel hiervan blijkt bereid te zijn om deel te nemen aan politieke activiteiten in het openbaar, althans legale. Momenteel is een groep van tussen de dertig en (hooguit) vijftig extreem-rechtse activisten bereid deel te nemen aan niet-legale bezigheden, bijvoorbeeld aan een niet aangekondigde en dus verboden demonstratie.

Wanneer we afgaan op opiniepeilingen (NIPO), dan kunnen we vaststellen dat de verkiezingsaanhang van extreem-rechtse partijen de laatste jaren kleiner is geworden. 'Op papier' verloor de CD ongeveer tweederde van haar kiezers. Zouden er in de zomer van 1997 kamerverkiezingen zijn geweest, dan zou de CD wellicht dus zijn teruggevallen op een zetel en misschien zelfs dat niet eens. Enigszins indicatief zijn de tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen in Brabant waar de CD gevoelige verliezen heeft geleden. De extreem-rechtse politieke groeperingen lijken af te stevenen op een electorale nederlaag in 1998. Een wijziging van de kieswet kan de verkiezingsdeelname van kleine politieke groeperingen bemoeilijken: door een verzwaring van de 'handtekeningeneis' is de

drempel voor kandidaatstelling verhoogd. Juist voor extreem-rechtse groeperingen, zo leert de ervaring, kan deze omstandigheid een probleem vormen.

Een belangrijke nieuwe ontwikkeling van de afgelopen jaren is het feit dat extreem-rechts enkele malen openbare manifestaties heeft kunnen beleggen (op 24 februari 1996 in Zwolle en op 30 maart 1996 in Leerdam). Dergelijke manifestaties zijn jarenlang preventief verboden. Het is echter de vraag of met het toestaan van de extreem-rechtse demonstraties in Zwolle en Leerdam daadwerkelijk een nieuwe ontwikkeling in gang is gezet, of dat er veeleer sprake is geweest van uitzonderingen. Nadien lijkt het preventieve verbod weer regel te zijn geworden.

De demonstratiekwestie heeft op verschillende manieren de aandacht gevestigd op de bestrijding van extreem-rechts. Deze aandacht gold zowel het bestaande instrumentarium – met name strafrechtelijke vervolging en partijverbod – als ook eventuele nieuwe maatregelen: aanscherping uniformverbod, intrekking politieke zendtijd en kiesrechtbeperking na onherroepelijke veroordelingen wegens racisme. Voorts legde de demonstratiekwestie een dilemma bloot waarvoor het ordehandhavende apparaat in geval van een manifestatie geplaatst wordt. Wat dient voorrang te krijgen, een voortvarend optreden tegen een inbreuk op de rechtsorde (racistische uitingen) of een 'gedoogbeleid' om escalatie ter plekke te voorkomen?
Een ander knelpunt is de onevenredige 'stoorkracht' van extreem-rechts. Een enkeling kan een quasi-demonstratie aankondigen en slechts een handjevol activisten kan een 'Spontandemo' beleggen. Deze verschijnselen kunnen een onevenredig groot beslag leggen op de ordehandhaving.

Ook de (vermeende) extreem-rechtse betrokkenheid bij gewelddadigheden heeft de aandacht voor maatregelen ter bestrijding aangewakkerd. Dit gold in het bijzonder voor de discussie over de vraag of extreem-rechtse groepen al dan niet moeten worden verboden. Die discussie kreeg een impuls door extreem-rechtse acties – vermeend dan wel daadwerkelijk – tegen politieke tegenstanders. De betrokkenheid zelf is een gecompliceerde aangelegenheid. Volgens de BVD is er geen sprake van een betrokkenheid bij (racistisch) geweld van extreem-rechtse organisaties als zodanig, wel van individuele rechtsextremisten.

Uitkomsten monitor racisme

Onderzoek naar opvattingen over allochtonen (Sociaal en Cultureel Planbureau) wijst uit dat de verontrustende tendens tot verharding van het opinieklimaat, zoals enkele jaren geleden zichtbaar werd, zich in 1995 en 1996 heeft gestabiliseerd.

Begin 1995 werd de Commissie Gelijke Behandeling geïnstalleerd. Haar taak is te beoordelen of er in strijd met de Wet gelijke behandeling (1994) is gehandeld. Het aantal klachten over discriminatie naar ras/nationaliteit waarover de Commissie een oordeel uitsprak steeg van 7 in 1995 naar 37 in 1996. De meeste zaken hadden betrekking op discriminatie en arbeid.

Er zijn in Nederland ongeveer 40 ADB's waar men terecht kan met klachten over discriminatie en racisme. Omdat een centrale registratie ontbreekt is op dit moment niet bekend hoe de klachten en meldingen zich ontwikkelen. Sedert enkele jaren wordt gewerkt aan een uniform registratiesysteem voor klachten en meldingen, zodat op een centraal niveau inzicht kan worden verkregen in patronen van discriminatie(klachten) in Nederland. Het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie heeft het voortouw bij de opzet en uitvoering van dit registratiesysteem.

Een deel van de klachten en meldingen komt bij de politie terecht. Deze 'interetnische incidenten' vormen onderwerp van een onderzoeksproject dat door het LISWO en de BVD wordt uitgevoerd. De jaren 1995 en 1996 laten een stijging zijn van 281 incidenten naar 305. Hierbij ging het om respectievelijk 122 en 201 gewelddadige voorvallen. Gevreesd moet worden dat we te maken hebben met de spreekwoordelijke top van de ijsberg: veel incidenten blijven buiten beeld van de politie of komen niet beschikbaar voor het genoemde onderzoeksproject.

Sinds 1985 rapporteert het Openbaar Ministerie jaarlijks over de afdoening van discriminatiezaken. Deze gegevens zijn, voor zover ik heb kunnen nagaan, beschikbaar tot en met het jaar 1993. Het aantal discriminatiezaken is sedert 1990 sterk toegenomen. Tussen 1992 en 1993 vond zelfs een verdubbeling plaats. Daarbij valt op dat het zowel relatief als absoluut steeds vaker gaat om belediging en aanzetting tot rassenhaat. Slechts in een aantal gevallen wordt tot daadwerkelijke vervolging overgegaan. Dit aantal was in 1993 het hoogst.

Literatuur

Allochtonen over Nederland(ers): resultaten van een onderzoek uitgevoerd door Intomart bv te Hilversum. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders, 1995.

Aalberts, M.M.J., 'Rassenrellen: waardevolle waarschuwingen, valse vergelijkingen.' *Justitiële verkenningen*, 22 (1996) 3 (april): 37-50.

Aronowitz, A.A., 'Racistisch geweld in Duitsland en Nederland: wat leert de Duitse ervaring?' *Justitiële verkenningen*, 22 (1996) 3 (april): 51-65.

Balai, Leo, 'Racistische politieke partijen.' *LBR-bulletin*, 11 (1995) 2: 53-57.

Behoekoe, Lotje & Peter Rodrigues, 'De strafrechtelijke bestrijding van rassendiscriminatie.' *LBR bulletin*, 11 (1995) 2: 45-52.

Behoekoe, Lotje, 'Samenwerking als uitgangspunt.' *LBR bulletin*, 13 (1997) 2: 4-7.

Bellekom, Th.L., 'Racismebestrijding en vrijheid van meningsuiting in Nederland: wetgeving en jurisprudentie.' In: Schuijt, G.A.I. & D. Voorhoof (red.), *Vrijheid van meningsuiting; racisme en revisionisme*. Gent: Academia Press, 1995: 119-139.

Berghe, Gie van den, *De uitbuiting van de Holocaust*. Antwerpen-Baarn: HouteKiet, 1990.

Bijlsma, T. & F. Koopmans, 'Stemmen op extreem-rechts in de Amsterdamse buurten.' *Sociologische gids*, 43 (1996) 3: 171-183.

Billiet, Jaak, Rob Eisinga & Peer Scheepers, 'Ethnocentrism in the Low Countries: a comparative perspective.' *New community*, 22 (1996) 3: 401-416.

Bjørgo, Tore, 'Role of the media in racist violence.' In: Tore Bjørgo & Rob Witte (red.), *Racist violence in Europe*. New York: St. Martin's Press, 1993: 96-113.

Bol, M.W. & B.J.W. Docter-Schamhardt, *Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie: over de naleving van richtlijnen*. Arnhem: Gouda Quint, 1993.

Bol, M.W. & E.G. Wiersma, *Racistisch geweld in Nederland: aard en omvang, strafrechtelijke-afdoening, dadertypen*. Arnhem: Gouda Quint, 1997.

Bolsius, Erik Jan, *Racistische partijen met recht verbieden: een onderzoek naar de juridische mogelijkheden om extreem-rechtse en racistische partijen te verbieden of te ontbinden, naar Belgisch, Duits en Nederlands recht*. Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht, 1994.

Bolsius, Erik Jan, 'Nu of nooit? Verbod van racistische politieke partijen.' *LBR-bulletin*, 11 (1995) 1: 8-10.

Bolsius, E.J., 'Aanpassing Wetboek van Strafrecht naar aanleiding van toename racistisch geweld noodzakelijk geworden.' *Nederlandsch juristenblad*, 70 (1995a) 11: 414-416.

Bouw, Carolien, Jaap van Donselaar & Carien Nelissen, *De Nederlandse Volks-Unie: portret van een racistische splinterpartij*. Bussum: Wereldvenster, 1981.

Bouw, Carolien & Carien Nelissen, *Gevoelige kwesties. Ervaringen van migranten met discriminatie*. Leiden: COMT, 1988.

Brink, Rinke van den. *De internationale van de haat: extreem-rechts in West-Europa*. Amsterdam: SUA, cop., 1994.

Brink, Rinke van den, 'Hatred against Jews is not profitable: parliamentary extreme right, antisemitism and revisionism.' *Antisemitism research*, 1 (1997) 1 (march): 5-9.

Buijs, Frank J. & Jaap van Donselaar, *Extreem-rechts: aanhang, geweld en onderzoek*. Leiden: Leids Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (LISWO), 1994.

CBS, *Nationaal kiezersonderzoek 1994: kerncijfers*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1994.

De dagboeken van Anne Frank. Amsterdam, RIOD, Bert Bakker, 1986; Den Haag, Staatsuitgeverij, 1986.

Dekker, P. & C.S. van Praag, *Opvattingen over allochtonen in landen van de Europese Gemeenschap*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1990.

Donselaar, Jaap van, *Fout na de oorlog: fascistische en racistische organisaties in Nederland 1950-1990*. Amsterdam: Bert Bakker, 1991.

Donselaar, Jaap van, 'Racistisch geweld en extreem-rechts.' *Migrantenstudies*, 9 (1993) 2: 2-15.

Donselaar, Jaap van, *De staat paraat? De bestrijding van extreem-rechts in West-Europa*. Amsterdam: Babylon De Geus 1995.

Donselaar, Jaap van, 'Extreem rechts en repressie in België, Duitsland en Nederland.' *Openbaar Bestuur*, 5 (1995) 1: 8-13.

Donselaar, J. van, 'De vijftigste mei: Twintig jaar extreem rechts verzet tegen de multiculturele samenleving.' In: *De multiculturele samenleving: smeltkroes of kruitvat?* Verslag van een symposium georganiseerd door de Stichting Synthesis in samenwerking met het COMT/LISWO. Driebergen: Stichting Synthesis, 1996: 57-70.

Donselaar, Jaap van, 'Rechts-extremisten: gek of niet?' In: Joost Baneke & Solange Leibovici (red.), *Trauma, angst en geweld*. Amsterdam: Thesis Publishers, 1996: 97-106.

Donselaar, Jaap van, m.m.v. Rick Wolff, *Reacties op racistisch geweld: het perspectief van allochtonen*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1996.

Eatwell, Roger, 'The Holocaust denial: a study in propaganda technique.' In: Luciano Cheles, Ronnie Ferguson & Michalina Vaughan (red.), *Neo-fascism in Europe*. London: Longman, 1991: 120-146.

Eatwell, Roger, 'Surfing the great white wave: the internet, extremism and the problem of control.' *Patterns of prejudice*, 30 (1996) 1: 61-71.

Elbers, Frank & Meindert Fennema, *Racistische partijen in West-Europa: tussen nationale traditie en Europese samenwerking*. Leiden: Stichting Burgerschapskunde/Nederlands Centrum voor Politieke Vorming, 1993.

Elchardus, Mark, Dimokritos Kavadias & Koen Pelleriaux, 'Hoe een nieuwe doelgroep bereiken? In: Hans de Witte et al. (red.), *Hoe racisme en rechts-extremisme bestrijden? Literatuurstudie naar strategieën en empirische analyse van gevoeligheden in de populatie*. Leuven: KU Leuven, H.I.A., 1996: 41-83.

Elsdingen, Martijn van, 'Racisme op Internet moeilijk aan te pakken.' *LBR-bulletin*, 12 (1996) 3: 4-7.

Engberts, Marc, 'Dreigbrieven "White Power" drijven migranten verder in isolement.' *LBR-bulletin*, 10 (1994) 1: 3-7.

Eskes, J.A.O., *Repressie van politieke bewegingen in Nederland: een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*. Zwolle: Tjeenk Willink, 1988.

Eskes, J.A.O., 'Repressie van politieke bewegingen in Nederland; een actualisering.' In: *Liber amicorum voor Prof.mr. M.C. Burkens*. Zwolle: Tjeenk Willink, 1995.

'Extreem-rechts: achtergronden en feiten.' *Themanummer De Gids op maatschappelijk gebied*, 85 (1994) 3.

Fennema, Meindert & Jean Tillie, 'Afstamming of contract: over de aard van het nationa-lisme.' In: Koen Koch & Paul Scheffer (red.), *Het nut van Nederland: opstellen over soevereiniteit en identiteit*. Amsterdam: Bert Bakker, 1996: 187-204.

Fennema, M., 'Extreem-rechts en de democratie.' *Socialisme & democratie*, 54 (1997) 2: 51-62.
FOK, *Jaaroverzicht 1991*. Amsterdam: Fascisme Onderzoek Kollektief (FOK), 1992.
FOK, *Jaaroverzicht 1992*. Amsterdam: Fascisme Onderzoek Kollektief (FOK), 1993.
FOK, *Jaaroverzicht 1993-1994; extreem-rechts in Nederland*. Amsterdam: Fascisme Onderzoek Kollektief (FOK), 1995.
FOK, *Jaaroverzicht 1995: extreem rechts in Nederland*. Amsterdam: Fascisme Onderzoek Kollektief, 1996.
Graaff, H.J. de, 'Strafrecht en discriminatie: een brug te ver?' *Justitiële verkenningen*, 22 (1996) 3 (april): 66-75.
Gras, Mitzi, Frank Bovenkerk, Klaas Gorter, Petra Kruiswijk & D. Ramsoedh, *Een schijn van kans: twee empirische onderzoekingen naar discriminatie op grond van handicap en etnische afkomst*. Deventer: Gouda Quint, 1996.
Groot, Jan Willem de, 'Kosmisch racisme: over racistische elementen in de antroposofie.' *Skript*, 18 (1996) 2: 67-76.
Haaf, Karel ten, ... *en morgen de hele wereld? Het Aktiefront Nationale Socialisten (ANS), de Kühnenbeweging in Nederland 1984-1992: een documentaire*. Amsterdam: FOK, 1992.
Hainsworth, Paul (red.), *The Extreme Right in Europe and America*. London: Pinter Publ., 1992.
Holsteyn, Joop van & Cas Mudde, 'Rechts-extremisme valt niet samen met racisme.' *de Volkskrant*, (1993) (27 feb): 18.
Holsteyn, Joop van & Cas Mudde, 'Een betrokken stelling.' *Beleid & maatschappij*, 20 (1993) 5 (sep/okt): 255-258.
Holsteyn, Joop van, 'Groeistuipen of stuiptrekkingen: extreem-rechts en de verkiezingen van 1994.' *Socialisme & Democratie*, 52 (1995) 2: 75-85.
Hoogerwerf, A., *Geweld in Nederland*. Assen: Van Gorcum, 1996.
Hout, Bas van, 'De dodenlijst van de Centrum Democraten: Panorama-verslaggever dringt door in de top van de CD-Amsterdam en hoort verbijsterend nieuws.' *Panorama*, 12 (1994): 12-17.
Husbands, Christopher T., 'Crises of national identity as the "new moral panics": political agenda-setting about definitions of nationhood.' *New Community*, 20 (1994) 2: 191-206.
Janssens, Fred, 'Zes stellingen tegen racistisch geweld als apart delict.' *Proces*, 74 (1995) 1: 7-10.
Jong, M.A.D.W. de, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.
Kerstens, J. & P. Scheepers, 'Politiek racisme in een gemeente: beleid ter bestrijding van politiek racisme.' *Bestuurskunde*, 5 (1996) 6: 275-285.
Kooiman, Kees, 'Undercover in de CD: "Nog even en we zijn weer een provincie van Duitsland".' *De Groene Amsterdammer*, 118 (1994) 12: 6-11.
Korzec, Michel, 'De mythe van de efficiënte massamoord.' *Intermediair*, 15 december 31 (1995) 50: 19-23.
Kraaijer, Paul IJ., *Een antifa vertelt ...* Zwolle: DTP, 1997.
Kuipers, Lars, 'Openbaar Ministerie zoekt naar duidelijkheid: rassendiscriminatie strafrechtelijk weerbarstig terrein.' *LBR-bulletin*, 12 (1996) 6: 19-23.
LBR, *Jaarverslag 1994 / Landelijk Bureau Racismebestrijding*. Utrecht: LBR, 1995.
LBR, *Jaarverslag 1995 / Landelijk Bureau Racismebestrijding*. Utrecht: LBR, 1996.
LBR, *Jaarverslag 1996 / Landelijk Bureau Racismebestrijding*. Utrecht: LBR, 1997.
Lipstadt, Deborah, *Denying the Holocaust; the growing assault on truth and memory*. New York: The Free Press, 1993.

Long, Ralph du, 'Uitspraak geeft ruimere uitleg van anti-discriminatiebepalingen: door arrestHoge Raad CD onherroepelijk veroordeeld: Rechtspraak.' *LBR-bulletin*, 12 (1996) 3: 21-24.

Long, R. du, 'Het verbod op racistische partijen: de discussie in een impasse.' *Justitiële verkenningen*, 22 (1996) 4 (mei): 78-81.

La lutte contre le racisme et la xénophobie 1995: exclusion et droits de l'homme. Paris: La Documentation française, 1996. Rapport de la Commission National Consultative des Droits de l'Homme presenté à Monsieur le premier ministre le 21 mars 1996.

La lutte contre le racisme et la xénophobie 1996: exclusion et droits de l'homme. Paris: La Documentation française, 1997. Rapport de la Commission National Consultative des Droits de l'Homme presenté à Monsieur le premier ministre.

Mijnssen, W.G.C., *De bestraffing van racistische gedragingen: een preadvies*. [S.l.]: Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Nederlandse sectie, 1995.

Molhoek, A.J., 'Gewijzigde anti-discriminatie bepalingen in het Wetboek van Strafrecht.' *LBR-bulletin*, 8 (1992) 1: 3-7.

Mudde, C.E. & J.J.M. van Holsteyn, 'Over the top: dutch right-wing extremist parties in the elections of 1994.' *Politics*, 14 (1994) 3: 127-134.

Mudde, Cas, 'One against All, All against one! A portrait of the Vlaams Blok.' *Patterns of Prejudice*, 29 (1995) 1: 5-27.

Mudde, Cas, 'De paria van de rechtsstaat: extreem-rechts in Nederland.' *Socialisme & Democratie*, 52 (1995) 5: 246-248.

Mudde, Cas, 'The war of words defining the extreme right party family.' *West European politics*, 19 (1996) 2 (apr): 225-248.

Mulder, L., 'De Algemene Wet Gelijke Behandeling: meer migranten meer gelijk?' *Migrantenrecht*, 9 (1994) 7: 131-137.

Naftaniel, Ronny, 'Vooruitgang in bestrijding antisemitisme.' *LBR-bulletin*, 12 (1996) 6: 15-18.

'NJCM-commentaar op de gebeurtenissen te Kedichem (29-3-1986).' *NJCM-bulletin*, 11 (1986) 5: 478-487.

Neut, Hans van der, 'Strafzaak Verbeke.' *LBR-bulletin* 11 (1995) 3: 20-27.

Oordelenbundel 1996 / Commissie gelijke behandeling. Utrecht: Commissie gelijke behandeling, 1997.

Ordehandhaving en extreem rechts: Utrecht, 4 maart 1995. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden/Erasmus Universiteit Rotterdam, Crisis Onderzoek Team, 1995.

Pattipawae, Nanda, 'Rechtspraak: televisie-uitzending CD.' *LBR-bulletin*, 7 (1991) 3: 14-18.

Pattipawae, Nanda, 'Rechtspraak: Janmaat ontspringt voorlopig de dans.' *LBR-bulletin*, 10 (1994) 1: 16.

Pattipawae, Nanda, 'Rechtspraak: Vereniging Centrum Democraten door rechtbank Den Haag veroordeeld.' *LBR bulletin*, 10 (1994a) 4: 25-29.

Pattipawae, C.F. & C.A. Tazelaar (red.), *Met recht discriminatie bestrijden: een juridische handleiding bij de bestrijding van discriminatie op grond van ras en nationaliteit*. Utrecht: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie; Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1997.

Possel, Anne, 'Lopende zaken: rechtspraak Kieswet.' *LBR-bulletin*, 2 (1986) 3: 25-26.

Possel, Anne, 'Rechtspraak: discriminerende uitlatingen.' *LBR-bulletin* 2 (1986) 5: 22-24.

Possel, A.C., *Rechtspraak rassendiscriminatie*. Utrecht: Landelijk Buro Racismebestrijding; Lelystad: Vermande, 1987 (nrs. 1 t/m 119).

Possel, A.C. (red.), *Rechtspraak rassendiscriminatie 1986-1987*. Utrecht: Landelijk Buro Racismebestrijding; Lelystad: Koninklijke Vermande B.V., 1988 (nrs. 120 t/m 173).

Possel, A.C. (red.), *Met recht rassendiscriminatie bestrijden: een handleiding bij de bestrijding van rassendiscriminatie met juridische middelen*. Utrecht: Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR); Zwolle: Tjeenk Willink, 1990.

Possel, Anne, 'Rechtspraak: arrest Hoge Raad in zaak "hondepoepopruimers": belangenbehartigers als beledigde partij in een strafprocedure.' *LBR-bulletin*, 7 (1991) 2: 11-19, 26.

Possel, A.C., *Rechtspraak rassendiscriminatie 1988-1990*. Utrecht: Landelijk Bureau Racismebestrijding, 1991 (nrs. 174 t/m 244).

Possel, A.C. (red.), *Rechtspraak rassendiscriminatie*. Editie 1995. Utrecht: Landelijk Bureau Racismebestrijding; Zwolle: Tjeenk Willink, 1995.

RADAR, *Racistische graffiti: uitingen, aanpak en registratie*. Rotterdam: RADAR, 1997.

Reitzema, Christine, 'Extreem-rechts RECHT in de ogen kijken.' *De helling: tijdschrift voor linkse politiek*, 9 (1996) 2: 9-12.

Rensen, Peter, *Dansen met de duivel: undercover bij de Centrumdemocraten*. Amsterdam: L.J. Veen, 1994.

Riel, Carlo van, *Doen of laten? Het functioneren van gemeenteraadsleden van extreemrechts*. Leiden: [s.n.], 1997.

Rodrigues, Peter R., 'Rechtspraak: Grensoverschrijdend racisme door Haags Hof verboden.' *LBR-bulletin*, 10 (1994) 4: 22-24.

Rodrigues, Peter, 'Openbaar ministerie faalt bij Hoge Raad.' *LBR-bulletin*, 10 (1994) 5/6: 21-22.

Rodrigues, P.R., 'Vrijheid van meningsuiting versus discriminatie-verbod in Nederland: enige casuïstiek.' In: Schuijt, G.A.I. & D. Voorhoof (red.), *Vrijheid van meningsuiting; racisme en revisionisme*. Gent: Academia Press, 1995: 139-155.

Rosier, Theo, 'Discriminerende belediging: waarom het Palestina-Comité, de Goerees en Theo van Gogh veroordeeld hadden mogen worden.' *Recht en kritiek*, 22 (1996) 4: 305-334.

Sabajo, Ingrid, 'Invoering registratiesysteem stapje dichterbij: Project Registratie Racistische Geweld.' *LBR-bulletin*, 12 (1996) 3: 26-27.

Scheepers, R. Eisinga, A. Felling, 'Het electoraat van extreem rechts: theoretische verklaringen, empirische bevindingen, conceptualiseringen en operationaliseringen.' In: *Rechtsextremisme en kiezersonderzoek 11 november 1994*. [Voorburg]: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1994.

Scheepers, *Maatschappelijke vooroordelen in perspectief*. Nijmegen: Instituut voor Sociale Wetenschappen, 1995.

Scheepers, J. Billiet & H. de Witte, 'Het electoraat van het Vlaams Blok: de kiezers en hun opvattingen.' *Sociologische gids*, 42 (1995) 3 (mei/juni): 232-252.

Scheepers & M. Coenders, 'Trends in etnische discriminatie in Nederland 1980-1993.' *Justitiële verkenningen*, 22 (1996) 3 (april): 8-25.

Schikhof, M., *Een schoner milieu ook door bevolkinspolitiek: het groene gedachtengoed van de Centrumstroming*. Leiden: [s.n.], 1996.

Schilder, Arnold Emanuel, *Het recht tot vergadering en betoging: een vergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht*. Arnhem: Gouda Quint, 1989.

Schmeets, Hans & Arie Elkink, 'Welke problemen zijn nu eigenlijk urgent?' *Index*, september 1994: 6-7.

Schmeets, Johannes J.G., Peer L.H. Scheepers & Albert J.A. Felling, 'Het minderhedenvraagstuk en de partijkeuze in 1994.' *Mens en maatschappij*, 71 (1996) 2 (mei): 131-141.

Schoppen, H., 'Gabberhouse en racistische agressie.' *Justitiële verkenningen*, 22 (1996) 3 (april): 26-36.

Schoppen, Hajo, *'Het zijn ònze feesten.' Jeugdculturen en geweld tegen allochtonen in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, 1997.

Schuijt, G.A.I. & D. Voorhoof (red.), *Vrijheid van meningsuiting; racisme en revisionisme*. Gent: Academia Press, 1995.

Sociale en culturele verkenningen 1997. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997.

Stomp, Olaf, 'Veroordeling CD belangrijke stap naar verbod.' *LBR-bulletin*, 10 (1994) 3: 4.

Taling, Robert-Jan, 'Demonstratieverbod voor extreem-rechts is heilloze weg.' *Intermediair*, 32 (1996) 18 (3 mei): 23, 25.

Tazelaar, C.A., 'Nederlandse rechter bestraft grensoverschrijdend racisme.' *LBR-bulletin*, 8 (1992) 2: 19-23.

Tesser, T.M., C.S. van Praag, F.A. van Dugteren e.a., *Rapportage minderheden 1995: concentratie en segregatie*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995.

Tesser, T.M., F.A. van Dugteren & A. Merens, *Rapportage minderheden 1996: bevol-king, arbeid, onderwijs, huisvesting*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.

TWCM, *Bestrijding van vooroordeel, discriminatie en racisme*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1996.

Winter, R.E. de, 'De "Auschwitz-Lüge" na 50 jaar: strafwaardig?' *Nederlandsch juristenblad*, 70 (1995) 18: 653-659.

Witte, Hans De, Mark Elchardus, Dimokritos Kavadias & Koen Pelleriaux, *Hoe racisme en rechtsextremisme bestrijden? Literatuurstudie naar strategieën en empirische analyse van gevoeligheden in de populatie*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 1996.

Witte, Hans de & Peer Scheepers, 'De dubbelzinnigheid van het politieke rechts-extremisme in Vlaanderen en Nederland: een confrontatie van de ideologische standpunten van extreem-rechtse partijen en hun kiezers.' *Amsterdams sociologisch tijdschrift*, 22 (1996) 4 (maart): 636-654

Witte, Rob, 'Racist violence: an issue on the political agenda?' In: Tore Bjørgo & Rob Witte (red.), *Racist violence in Europe*. New York: St. Martin's Press, 1993: 139-154.

Witte, Rob, 'Racistisch geweld: een apart delict?' *Proces*, 73 (1994) 10: 193-196.

Witte, R.B.J. *Racist violence and the state: a comparative European analysis*. Utrecht: Universiteit van Utrecht, 1995.

Woltjer, A.J.Th., 'De demonstratie van extreem-rechts in Zwolle: een brug te ver?' *Migrantenrecht*, 11 (1996) 4 (april): 75-83.

Woltjer, Aleidus, 'Onwil of onmacht?' *LBR-bulletin*, 12 (1996) 6: 24-25.

Zwaan, Ton, 'Nationalisme als sentiment en ressentiment.' In: Koen Koch & Paul Scheffer (red.), *Het nut van Nederland: opstellen over soevereiniteit en identiteit*. Amsterdam: Bert Bakker, 1996: 69-84.

Bijlage 1: Relevante wetsteksten

Uit de Grondwet

Artikel 1 Grondwet
Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Artikel 7 Grondwet
1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geen van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan 16 jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Artikel 9 Grondwet
1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Uit het Wetboek van Strafrecht

Art. 90quater.
Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of tengevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven wordt teniet gedaan of aangetast.

Art. 137c.
Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Art. 137d.
Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele

gerichtheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Art. 137e.
1. Hij die, anders dan ten behoeve van zakelijke berichtgeving:
(1) een uitlating openbaar maakt die, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, voor een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid beledigend is, of aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid.
(2) een voorwerp waarin, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, zulk een uitlating is vervat, aan iemand, anders dan op diens verzoek, doet toekomen, dan wel verspreidt of ter openbaarmaking van die uitlating of verspreiding in voorraad heeft:
wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Indien de schuldige een van de strafbare feiten, omschreven in dit artikel, in zijn beroep begaat en er, tijdens het plegen van het feit, nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens een van deze misdrijven onherroepelijk is geworden, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet.

Art. 137f.
Hij die deelneemt of geldelijke of andere stoffelijke steun verleent aan activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Art. 137g.
Hij die, in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen opzettelijk discrimineert wegens hun ras, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

Art. 429quater.
Hij die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf, personen discrimineert wegens hun ras, hun godsdienst, hun levensovertuiging, hun geslacht of hun hetero- of homoseksuele gerichtheid wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.

Uit het Wetboek van Strafrecht

Art. 140
1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een rechtspersoon die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard en deswege is ontbonden wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
3. Ten aanzien van de oprichters of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd, en kan een geldboete van de naast hogere categorie worden opgelegd.

Art. 435a
Hij die in het openbaar kledingstukken of opzichtige onderscheidingsstukken draagt of voert, welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twaalf dagen of geldboete van de tweede categorie.

Uit het Burgerlijk Wetboek

Artikel 20 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek
1. Een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde wordt door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie verboden verklaard en ontbonden.
2. Een rechtspersoon waarvan het doel in strijd is met de openbare orde wordt door de rechtbank op vordering van het openbaar ministerie ontbonden. Alvorens de ontbinding uit te spreken kan de rechtbank de rechtspersoon in de gelegenheid stellen binnen een door haar te bepalen termijn zijn doel zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is met de openbare orde.

Bijlage 2: Richtlijn Discriminatiezaken[1]

1 Strafrechtlijke handhaving van de discriminatiebepalingen

Discriminatie kent vele verschijningsvormen. In art. 137c tot en met g en art. 429quater van het Wetboek van Strafrecht zijn de meest zuivere vormen van discriminatie strafbaar gesteld, namelijk het in het openbaar beledigen, aanzetten tot haat, discriminatie of geweld en het bij de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf discrimineren van personen wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht of seksuele gerichtheid. Het gaat in deze bepalingen om misdrijven en overtredingen tegen de openbare orde.
Daarnaast worden er vele 'gewone' delicten gepleegd, waarbij – doorgaans als motief op de achtergrond – discriminatoire elementen een belangrijke rol spelen. Al deze gedragingen zijn uitingen van onverdraagzaamheid jegens medemensen die uit maatschappelijk oogpunt niet getolereerd mogen worden.
In discriminatiezaken dient de strafrechtelijke handhaving, naast een civielrechtelijke en bestuurlijk preventieve en sanctionerende aanpak, een wezenlijke bijdrage te leveren aan de markering van de wettelijke en morele norm. Het openbaar ministerie moet een geloofwaardige en betrouwbare bondgenoot zijn in de strijd tegen de discriminatie. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de wens van benadeelden en belanghebbenden dat recht wordt gedaan.
De omstandigheid dat het aantal zaken dat strafrechtelijk wordt afgedaan relatief gering is, doet hieraan niet af. Een voorwaarde voor de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving is, dat volhard wordt in een actieve opstelling van het openbaar ministerie en de politie. Dit komt de geloofwaardigheid van het beleid ten goede en versterkt het vertrouwen van burgers daarin.

2 Coördinatie tussen het openbaar ministerie, het bestuur en de politie

- Afstemming van strafrechtelijk en gemeentelijk anti-discriminatiebeleid binnen het driehoeksoverleg blijft van belang. Zulks met name voor overleg over aansluiting van preventieve gemeentelijke maatregelen en bestuurlijke sancties op de strafrechtelijke mogelijkheden. Hierbij kan worden gedacht aan voorkoming en bestrijding van geweld tegen homoseksuelen en andere minderheidsgroeperingen, horecadiscriminatie, discriminatie in de woningsector en bij sportevenementen.
- Ten behoeve van de ontwikkeling van een uniform beleid binnen het openbaar ministerie en de politie is een goede onderlinge afstemming noodzakelijk. Bij sommige parketten en politiekorpsen zijn thans reeds officieren van justitie c.q. contactambtenaren belast met een coördinerende taak op dit terrein. Gebleken is dat een dergelijke structuur zowel de afstemming tussen politie, justitie en bestuur als het contact met anti-discriminatiebureaus (ADB's) bevordert. Dit komt weer duidelijk en alert beleid ten goede. Deze initiatieven verdienen derhalve navolging. Handhaving en verdere uitbouw van deze structuur alsmede regelmatig periodiek overleg met discriminatiemeldpunten verdienen aanbeveling.

---

[1] Vastgesteld in de vergadering van procureurs-generaal d.d. 18-08-93 (vervangt richtlijn d.d. 1 juli 1993, Stcrt. 1993, nr. 106). Inwerkingtreding 01-09-93. Stcrt. 1993, nr. 171.

- Terugkoppeling door het openbaar ministerie naar de politie en ADB's in discriminatiezaken zal de betrokkenheid en het vertrouwen ten goede komen.

3 Opsporing en vervolging

Aangifte/klacht
- Bij twijfel over de strafrechtelijke merites van een zaak dient door de politie tijdig overleg gevoerd te worden met het openbaar ministerie. Dit zal, aanvullend op het beleidsafstemmend overleg, tevens een uniforme hantering van het begrip 'discriminatie' bevorderen.
- Van *alle* aangiften en klachten betreffende discriminatie die bij de politie binnenkomen moet een proces-verbaal worden opgemaakt dat aan de coördinerend officier van justitie wordt toegezonden. Deze zaken dienen onder een AZ nummer te worden ingeboekt bij het arrondissementsparket.
- De politie dient alert te zijn op discriminatoire elementen in voorvallen, ook indien deze door de betrokkenen niet direct als discriminatoir worden aangemerkt. In voorkomende gevallen moeten discriminatoire aspecten in het dagrapport worden opgenomen. Dat de politie bij conflicten op dit terrein een zeer nuttige en bemiddelende rol kan vervullen, is onbetwist. Voorkomen dient echter te worden dat door het niet herkennen van discriminerende elementen, zaken te lang aan de aandacht van het openbaar ministerie onttrokken blijven.
- Van belang is de grenszone tussen art. 137c en art 266 Sr.. Wanneer twijfel bestaat over de openbaarheid als bedoeld in art. 137c, wordt de aangifte mede als klacht bedoeld in art. 266 Sr., opgenomen (binnen 3 maanden door een officier van justitie of hulpofficier van justitie).

Klachten over discriminerend politie-optreden
Klachten die doen vermoeden dat een politie-ambtenaar zelf een discriminatoir feit heeft gepleegd, dienen behandeld te worden overeenkomstig de ministeriële circulaire van 7 januari 1969, verlengd bij circulaire van 21 september 1990, nr. 290 08/90. Thans zijn dergelijke feiten, in ambt begaan, mede in art. 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld. Dit heeft als consequentie dat naast of in plaats van een disciplinaire ook een strafrechtelijke afdoening mogelijk is.

Stimuleren van een actief opsporingsbeleid
Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor een actief opsporingsbeleid en mag geen afwachtende houding aannemen in discriminatiezaken. Wanneer de officier van justitie op andere wijze dan door middel van een aangifte kennis neemt van een overtreding van de art. 137c tot en met g of art. 429quater Sr., zal hij aan de hand van maatschappelijke belangen en de omstandigheden van het geval moeten afwegen of een strafrechtelijk onderzoek geïndiceerd is. Dit zal met name feiten betreffen, die de openbare orde raken en waarbij niet direct een benadeelde kan worden aangewezen. Men denke aan voor minderheden bedreigende situaties en discriminerende uitingen rondom sportevenementen en andere manifestaties.

Vervolging
Gelet op de negatieve werking bij onvoldoende handhaving en de voorbeeldfunctie die van een strafvervolging uitgaat, dient vervolging regel te zijn.
Indien niet tot vervolging wordt overgegaan (beleidssepot of transactie) verdient het aanbeveling dat er een gesprek plaatsvindt met de verdachte maar in elk geval met de aangevers/benadeelden,

waarbij zij op de hoogte worden gesteld van de motivering van de beslissing. De aangevers/benadeelden worden tevens gewezen op de mogelijkheid van beklag ex art. 12 lid 1 Sv. voor een rechtstreeks belanghebbende.
In geval van voorwaardelijk sepot of transactie dient in daarvoor in aanmerking komende gevallen tevens de voorwaarde te worden gesteld van schadevergoeding aan de benadeelde. Deze benadering past in het algemene streven naar verbetering van de belangenbehartiging van het slachtoffer / de benadeelde.

Doorlooptijden
In het belang van de normmarkering, maar ook in het belang van het slachtoffer / de benadeelde dient bijzondere aandacht besteed te worden aan de behandelingsduur in de fase van de opsporing en vervolging.

Slachtofferbejegening
Het slachtofferbeleid, zoals vastgesteld bij circulaire van 19-11-1986 (Stcrt. 1987, 64) is van toepassing. Deze circulaire is inhoudelijk nog steeds van toepassing totdat in een nieuwe richtlijn op dit punt is voorzien.

Uitgangspunten voor de strafmaat
Op basis van de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met de vervolging van overtredingen van de art. 137c e.v. en 429quater Sr., zijn enkele uitgangspunten voor een requireerbeleid geformuleerd.
Met behulp van de hierna onder 4 bedoelde rapportage aan de Staten-Generaal zal regelmatig bezien kunnen worden of deze uitgangspunten na verloop van tijd bijstelling behoeven.

De *uitgangspunten* voor de te eisen straf bij overtreding van de art. 137c e.v. en 429quater Sr. zijn:
1 Algemeen:
onvoorwaardelijke geldboete:
- bij *natuurlijke personen:* niet minder dan *f* 500,-;
- bij *rechtspersonen:* niet minder dan *f* 750,- à *f* 1000,-.

2 Strafverhogende factoren:
- recidive van discriminatiezaken gedurende de laatste 5 jaar;
- meer ten laste gelegde overtredingen van discriminatiebepalingen;
- georganiseerd optreden;
- propagandistisch optreden;
- discriminerende bedoelingen.

Per strafverhogende factor dient de (totale) geldboete te worden verhoogd, dan wel een combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf te worden gevorderd. Bij recidive en bij meer factoren verdient een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf overweging.
3 Discriminatie rond sportevenementen:
Naast een geldboete zal in dit soort zaken veelal een korte (gedeeltelijk) voorwaardelijke vrijheidsstraf moeten worden gevorderd, teneinde de veroordeelde bij wege van een bijzondere voorwaarde te kunnen verplichten gedurende een aantal (uit)wedstrijden van zijn club zich tijdens de pauze te melden bij de politie in zijn woonplaats en hem aldus het bijwonen van die wedstrijden onmogelijk te maken. Het onder 1 en 2 gestelde laat deze praktijk onverlet.

Discriminatoire omstandigheden
In gevallen van commune delicten, zoals van art. 141 en art. 266 Sr., dient een discriminatoire achtergrond in het requisitoir te worden meegenomen en als strafverzwarende omstandigheid in de eis te worden betrokken.

De Drank- en Horecawet
De Drank- en Horecawet en het daarop stoelende Besluit eisen zedelijk gedrag (artikel 31 Drank- en Horecawet jo. artikel 4, lid 2 onder c juncto lid 1a van genoemd besluit) bieden de mogelijkheid om de horecavergunning in te trekken, wanneer de vergunninghouder binnen een periode van vijf jaar twee maal onherroepelijk is veroordeeld tot een geldboete vanaf *f* 1001,- terzake van overtreding van artikel 429quater Sr..[2] In voorkomende gevallen dient met deze mogelijkheid rekening te worden gehouden bij de eis ter terechtzitting. Tevens dienen over de toepassing van genoemd besluit met het bestuur afspraken te worden gemaakt.

4 Rapportage aan de Staten-Generaal

Sinds 1 november 1981 wordt het ministerie van Justitie geïnformeerd door de arrondissementsparketten over de aantallen en de wijze van afdoening van de bij het openbaar ministerie binnengekomen processen-verbaal inzake discriminatie. Met de uitbreiding van de discriminatiebepalingen heeft deze rapportage aan betekenis gewonnen en zal dan ook gehandhaafd blijven. In afwijking van de praktijk tot nu toe, dienen thans ook rapporten en klachten die onder een AZ nummer worden ingeschreven, in de rapportage betrokken te worden. De aangeleverde cijfers zullen, zoals gebruikelijk gepubliceerd worden als bijlage bij de Justitiebegroting en daarbij aan de Tweede Kamer voorgelegd worden. De periode waarover gerapporteerd wordt loopt telkens van 1 januari tot en met 31 december van hetzelfde jaar.
In de rapportage dienen de volgende gegevens te worden opgenomen:
1 Vermelding van het parketnummer/AZ nummer, de overtreden strafbepaling, de vorm van discriminatie en een korte omschrijving van het feit naar aanleiding waarvan proces-verbaal/rapport is opgemaakt.
2 Beslissing van het openbaar ministerie (vervolging, transactie of sepot; beide laatste beslissingen voorzien van een motivering).
3 Eis ter terechtzitting.
4 Inhoud en datum van een eventueel vonnis.
5 Het verloop van de behandeling in hoger beroep en in cassatie.

---

[2] Overigens heeft de minister van Justitie in zijn brief van 20 januari 1992 aan de Tweede Kamer meegedeeld voornemens te zijn te doen onderzoeken of en in hoeverre deze huidige regeling in de Drank- en Horecawet en het daarop gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag met het oog op een effectieve rechtshandhaving aanpassing behoeft.

Bijlage 3: Landelijke uitgangspunten ten aanzien van extreem-rechts, College van Procureurs-Generaal, februari 1995

1 Discriminatoire uitingen van rechts-extremisme

(Discriminatoire) uitingen van extreem-rechtse personen en groeperingen kunnen verschillende vormen aannemen. Zo kan er sprake zijn van het verspreiden van (verkiezings)pamfletten/affiches met discriminatoire uitingen van rechts-extremisme of van daadwerkelijke uitoefening van geweld met een rechts-extremistisch karakter. Het navolgende heeft met name betrekking op de aanpak van (verkiezings)pamfletten en -affiches met (discriminatoire) uitingen van rechts-extremisme, doch ook op bijvoorbeeld discriminatoire uitlatingen, vergaderingen en betogingen van rechts-extremistische groepen of personen. Deze activiteiten zijn vaak niet plaatsgebonden, maar komen in gelijke of vergelijkbare vorm op verschillende plaatsen voor en vaak hebben deze activiteiten naar hun aard een landelijk karakter. Gedacht kan worden aan uitingen van extreem-rechtse politieke partijen in verkiezingstijd.

2 Landelijke uitgangspunten voor justitieel beleid ten aanzien van rechts-extremisme

Als handreiking voor de (mogelijke) vorm en inhoud van de juridische reactie op rechts-extremisme dient de 'inventarisatie van juridische aspecten met betrekking tot het optreden tegen (uitingen van) politiek extremisme op lokaal niveau' van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Hoofdstuk 3 bevat bijvoorbeeld een uitgebreid overzicht van de strafrechtelijke mogelijkheden. Ook kan de handreiking dienst doen bij de bespreking van de aanpak van deze problematiek in het driehoeksoverleg. Van belang is in dit verband dat het ministerie van Binnenlandse Zaken de handreiking heeft verspreid onder alle burgemeesters.

In voorkomende gevallen zal steeds moeten worden bezien welk juridisch middel (strafbestuurs- of civielrecht) dient te worden ingezet. Afdoening van het strafrecht ligt in ieder geval in de rede bij (bewijsbare) evident discriminatoire uitlatingen van rechts-extremistische groeperingen. Als regel geldt: actieve vervolging, tenzij in een uiterst geval bewijstechnische problemen daaraan werkelijk in de weg staan.

Het criterium 'martelaarschap' als argument om vervolging achterwege te laten, geldt niet. Ook is het risico dat de verdachten de zitting zullen gebruiken als forum om hun extremistische ideeën te uiten, geen reden om niet tot vervolging over te gaan.

Afstemming van de aanpak in het driehoeksoverleg is van het allergrootste belang. In het kader van de handhaving van de openbare orde kan worden opgetreden tegen bijvoorbeeld pamfletten/affiches met discriminatoire leuzen. In het driehoeksoverleg kunnen afspraken worden gemaakt die bewerkstelligen dat bestuursrechtelijk optreden aansluit op de inzet van strafrechtelijke middelen en kan in voorkomende gevallen worden gekomen tot een gezamenlijke aanpak.

De richtlijn Discriminatiezaken die op 1 september 1993 in werking is getreden bevat de uitgangspunten voor de strafrechtelijke aanpak van discriminatie. Deze uitgangspunten gelden ook ten aanzien van rechts-extremisme, dat immers veelal gepaard gaat met (mogelijk) discriminatoire uitingen.

3 Uitvoering van de landelijke uitgangspunten

A. Strafrechtelijke aanpak
Ingeval van (bewijsbare) evident discriminatoire uitingen door rechts-extremistische groeperingen zal afdoening via het strafrecht in ieder geval in de rede liggen. Bij de opsporing (waaronder het opmaken van een proces-verbaal) zal de politie zich zo actief mogelijk dienen op te stellen, conform de Richtlijn Discriminatiezaken. Vervolging zal gecoördineerd en zo nodig geconcentreerd dienen te worden aangepakt. Zie daarvoor verder onder C.

B. Afstemming met het bestuur
Afstemming van de aanpak van (concrete) gevallen van rechts-extremisme in het driehoeksoverleg is van het allergrootste belang. In het kader van de handhaving van de openbare orde kan worden opgetreden tegen pamfletten/affiches met discriminatoire leuzen. In het driehoeksoverleg kan worden bewerkstelligd dat de inzet van bestuursrechtelijke sancties aansluit op de inzet van strafrechtelijke middelen. In voorkomende gevallen kunnen afspraken worden gemaakt voor een gezamenlijke of een gecoördineerde aanpak van rechts-extremisme. Afstemming in het driehoeksoverleg is ook van belang omdat strafrechtelijke aanpak bewijstechnische en juridische problemen kan opleveren. In dat geval zal een bestuurlijke of civielrechtelijke aanpak effectiever en dus ook meer opportuun zijn.

C. Landelijke coördinatie door Stafbureau OM (m.i.v. 1-10-96 Parket-Generaal)
Omdat het hier gaat om uitingen en/of activiteiten die vaak niet plaatsgebonden zijn, die integendeel naar hun aard vaak een landelijk karakter zullen hebben (denk aan uitingen van politieke partijen) en deze zaken vaak een gevoelig karakter hebben, coördineert het SBOM (per 1-1-96 het Parket-Generaal) de strafrechtelijke aanpak van discriminatoire uitingen van rechts-extremistische groeperingen en personen.

De coördinatie zal - mede afhankelijk van de omstandigheden en de ernst van het geval -geschieden in overleg met de procureur-generaal discriminatie en de hoofdofficier van justitie en - indien er sprake is van een meer gewelddadig incident(en) - met de landelijke terreur-officier van justitie en de BVD-officier van justitie.

Bij confrontatie met discriminatoire uitingen van rechts-extremisme zal steeds contact dienen te worden opgenomen met het Stafbureau OM/Parket-Generaal ongeacht de gekozen wijze van afdoening (strafrechtelijk of anderszins). Voor het voor de coördinatie benodigde landelijk overzicht is namelijk ook inzicht in de niet-strafrechtelijk aangepakte zaken van belang. Melding kan telefonisch of per fax geschieden.

D. Uitwerking strafrechtelijke afdoening
Bij (deels) strafrechtelijke afdoening van (discriminatoire) uitingen van rechts-extremisme zal de officier van justitie dienen te bepalen over welke feiten het onderzoek zich uitstrekt en voor

welke feiten wordt vervolgd. Hierbij kan de handreiking dienst doen. Indien (mede) wordt gekozen voor de discriminatiebepaling, zal moeten worden gehandeld conform de Richtlijn Discriminatiezaken die op 1 september 1993 in werking is getreden. Het verdient aanbeveling om intern de discriminatie-officier van justitie te raadplegen (indien en voor zover deze de vervolging niet zelf ter hand neemt).

E. Netwerk discriminatie-officieren van justitie
Periodiek worden landelijke bijeenkomsten georganiseerd voor de discriminatie-officieren van justitie. De landelijke bijeenkomsten hebben overleg en informatie-uitwisseling over de aanpak van discriminatie, rechts-extremisme daarbij inbegrepen, ten doel. Op deze wijze kan de kwaliteit en de eenvormigheid van de strafrechtelijke reactie bij discriminatie c.q. rechts-extremisme worden bevorderd.

Bijlage 4: Handleiding inzake Verstoring van de openbare orde door extreem-rechts[1]

Inleiding

Verstoring van de openbare orde door extreem-rechts is taaie materie; dat hebben gemeentebestuurders, OM en politie al vaak ondervonden.
Als een extreem-rechtse organisatie aankondigt een demonstratie te zullen houden, rijst steevast de vraag: wat te doen? Verbieden of niet? En als een demonstratie dreigt te ontaarden in verstoring van de openbare orde, wanneer moet politie en OM dan optreden? Welke middelen mogen worden gebruikt? Wat is strafrechtelijk gezien de beste aanpak? Waarmee moet je praktisch rekening houden?
De vraag of en op welke manier gemeente, OM en politie moeten optreden tegen ordeverstoringen door extreem-rechts is niet eenvoudig te beantwoorden. Deze handleiding geeft een inzicht in de afwegingen die belangrijk zijn en doet aanbevelingen over omgaan met verstoringen van de openbare orde.
De handleiding volgt op de landelijke uitgangspunten ten aanzien van extreem-rechts, door de Procureurs-Generaal geformuleerd bij brief van februari 1995 (bijlage 6). Hierbij wordt het principe van 'actief vervolgen tenzij', zoals neergelegd in de Richtlijn Discriminatiezaken (iwtr. 1 sept. 1993, Stcrt. 1993, 171) bevestigd en is voorts een landelijk coördinatiepunt ingesteld bij het toenmalig Stafbureau OM, thans het Parket-Generaal.
De handleiding is geschreven ten behoeve van Openbaar Ministerie en politie.

I Algemeen beleid

Rechts-extremisme is van dien aard – moeilijk grijpbaar, bedreiging van de rechtsorde – dat een gezamenlijke aanpak door de betrokken autoriteiten nodig is. OM, politie en plaatselijk bestuur kunnen het beste samen zoeken naar de meest effectieve aanpak om de ongewenste effecten van het openlijk verstorend gedrag van rechts-extremisten te beheersen.
In het driehoeksoverleg kunnen de partners kennis nemen van elkaars standpunt. Daar kunnen OM, politie en lokaal bestuur algemene afspraken maken over een goede aanpak van rechts-extremen. Het gaat dan om het vaststellen van principiële uitgangspunten en het beleid op hoofdlijnen. Welke aanpak de voorkeur heeft, is mede afhankelijk van de lokale omstandigheden en kan dus per plaats verschillen. Ideaal gesproken worden betrokkenen en andere burgers over de algemene beleidsuitgangspunten van de driehoek geïnformeerd. Zij weten dan wat zij van de autoriteiten kunnen verwachten en binnen welke grenzen extreem-rechts zich mag bewegen.

---

[1] Vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal op 10 september 1996. Inwerkingtreding 1 december 1996.

Aanbeveling 1:
Bestuur, politie en OM bespreken in de driehoek algemene beleidslijnen die als basis fungeren voor hun optreden bij (dreigende) openbare ordeverstoringen door extreem-rechts. Deze algemene uitgangspunten worden zo mogelijk vastgelegd. De burgers worden erover geïnformeerd.

II Informatiepositie

Om goed en effectief te reageren op dreigende ordeverstoringen door extreem-rechts moeten OM, politie en bestuur goed zijn geïnformeerd. Dat geldt zowel als van een concrete demonstratie nog geen sprake is, als ter voorbereiding op een te verwachten demonstratie en de begeleiding daarvan. Goede informatie voorkomt overreageren of juist het onderschatten van de situatie.
De betrokken autoriteiten doen er verstandig aan zich grondig te informeren over de ordeverstoorders (wie zijn zij, wat is er van hen te verwachten). Bovendien moeten zij elkaar nauwgezet op de hoogte blijven houden. Buitenlandse ervaringen zijn ook relevant.
Het is zaak oren en ogen voortdurend open te houden. Doet zich onverwacht een concreet voorval voor, dan kunnen politie, OM en bestuur dadelijk de toestand goed inschatten.

Het is verstandig de BVD en/of de RID te raadplegen. Deze beschikken over veel informatie, kennen de individuele rechts-extremen vaak van naam en herkennen ze aan hun gezicht. Of ze kunnen gemakkelijk aan informatie komen, door bestaande contacten aan te boren met andere politiekorpsen of inlichtingen- en veiligheidsdiensten en door informatie te verzamelen uit politieregisters.

De eigen informatiepositie is zo van belang omdat het veld van rechts-extremisme onoverzichtelijk is: er is voortdurend wisseling, hergroepering, maar ook misleiding en verrassing. Rechts-extremisten zijn niet geneigd aan het lijntje van de autoriteiten te lopen, een houding die overigens mede kan worden ingegeven door de afwijzende opstelling – op hun beurt – van de autoriteiten zelf. Daar tegenover staat dat extreem-rechts van tevoren soms harder schreeuwt en dreigt, dan ze uiteindelijk bij de actie 'waarmaakt'.

Het *uitwisselen* van informatie is nodig, niet alleen omdat twee meer weten dan één, maar ook:
- omdat door onbekendheid met het beleid in een andere gemeente of regio onbedoeld vrijplaatsen kunnen ontstaan voor uitingen van extreem-rechts.
- omdat rechts-extremisten vaak hun acties verleggen naar andere streken (buurgemeenten) dan de gemeente(n) die zij aanvankelijk op het oog hadden. Dat kan gebeuren als een gemeente een demonstratie heeft geweigerd of anderszins zich lastig heeft opgesteld. Het is overigens vaak niet gemakkelijk te doorzien waarom de plannen veranderen en wanneer (vaak het laatste moment, of zelfs tijdens de actie), en
- omdat de activiteiten zich veelal op verschillende plaatsen in het land afspelen (al dan niet gelijktijdig).

Een waarschuwing is op zijn plaats: de informatiepositie van de demonstranten blijkt vaak erg goed te zijn. Zij hebben de gewoonte politiekanalen af te luisteren. Contacten leggen en houden met de demonstranten, zowel voor als tijdens (en eventueel na) de demonstratie kan onnodige complicaties voorkomen.

Aanbeveling 2:
De informatiepositie verdient veel aandacht. Het is raadzaam dat bestuur, OM en politie informatievergaring en informatieuitwisseling over het verschijnsel rechts-extremisme organiseren en structureren, in elk geval niet laten afhangen van incidenten. Extreem-rechts hoort geregeld aan de orde te komen in de regionale en districtelijke driehoek, alsmede in het overleg tussen politie en bureau-officier. RID en BVD kunnen goede diensten bewijzen. Rond en tijdens incidenten is het raadzaam zoveel mogelijk contact te leggen en te houden met de demonstranten.

III Publiek, media en politiek

Rechts-extremisme is een gevoelige kwestie. Burgers, journalisten, politici hebben hun mening, emoties en bijzondere belangstelling voor het onderwerp. Veel factoren spelen een rol: vrijheid van meningsuiting, politieke voorkeur, democratie, rechtstaat, levensovertuiging, historie, verdraagzaamheid, provocatie, belediging, agressie.
Daar komt bij dat extreem-rechts zelf erop uit is in de schijnwerpers te treden. Het gevolg is dat de interventies van de overheid, van gemeentebesturen, politie en justitie, op volle aandacht van derden kunnen rekenen.
Het is zaak dat autoriteiten in staat zijn overtuigend uit te leggen waarom bepaalde interventies zijn gekozen, of juist achterwege zijn gebleven. Het is daarom verstandig het geven van voorlichting niet te beperken tot het geven en toelichten van feiten. Het kan ook verstandig zijn iets aan public relations te doen: proberen bij de betrokken partijen en andere geïnteresseerden inzicht, begrip en eventueel medewerking te bewerkstelligen.
Het verschaffen van beleidsinformatie aan derden is een taak van het bestuur, uit te voeren door de voorlichting van de gemeente. Voorlichting over operationele kwesties hoort tot de politievoorlichting.

Aanbeveling 3:
Bestuur, politie en OM hebben streven naar een goed voorlichtings- en PR beleid, met onderlinge afstemming over ieders taak en verantwoordelijkheid. Voorlichting heeft tot doel de feiten bekend te maken en toe te lichten, waarbij beleidsmatige informatie is te onderscheiden van operationele informatie. PR heeft tot doel bij de betrokken partijen en andere geïnteresseerden inzicht, begrip en eventueel medewerking te bewerkstelligen.

IV Interventies

1. Uitgangspunten

Een ordeverstoring door extreem-rechts doet zich vaak voor tijdens een demonstratie. Andere vormen van actie zijn denkbaar, maar kwamen tot op heden minder voor. Ordeverstoringen door extreem-rechts komen vaker voor in verkiezingstijd, rond partijvergaderingen, ter gelegenheid van installaties van gemeenteraden of gemeenteraadsleden, in en rond harde kernen van supporters en als provocatie bij linkse manifestaties.

Een demonstratie moet formeel tevoren aan het gemeentebestuur worden aangekondigd. Het bestuur kan de demonstratie verbieden of toestaan, eventueel onder voorwaarden. Artikel 5 van de Wet Openbare Manifestaties (WOM) geeft aan wanneer een verbod of het stellen van voorwaarden aan de orde is:
- ter bescherming van de gezondheid
- in het belang van het verkeer, of
- ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Een verbod is ook mogelijk als de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan, of de vereiste gegevens niet zijn verstrekt.

Een verbod kan echter nooit worden gegrond op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.

Het kan aantrekkelijk lijken een demonstratie te verbieden. Het idee bestaat dat waar niet wordt gedemonstreerd geen of minder gevaar voor ordeverstoring is. Toch zijn hier de nodige kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst zijn er *rechtstatelijke* argumenten om terughoudend te zijn in het afvaardigen van een verbod:
Rechts-extremisten die willen demonstreren maken gebruik van democratische grondrechten: vrijheid van meningsuitingen en vrijheid van betoging en vergadering. Die rechten komen hen toe, net als ieder ander. Rechtsgelijkheid is het leidend beginsel.
Het gaat niet aan een demonstratie te verbieden, omdat hij door rechts-extremisten wordt gehouden. Hun denkbeelden mogen geen aanleiding zijn voor een verbod.
Anders ligt het als op basis van kennis of ervaring moet worden aangenomen dat een demonstratie door extreem-rechts (of een te verwachten tegendemonstratie) grote kans op wanordelijkheden geeft. In dat geval kan een verbod gerechtvaardigd en verstandig zijn. Eerst echter moet scherp worden nagegaan of niet de verwachte wanordelijkheden kunnen worden beheerst. Daarbij kan het gemeentebestuur ook kiezen voor het stellen van strenge voorwaarden en/of strenge bepalingen van wat tijdens de demonstratie mag en niet mag.

Jurisprudentie over criteria voor het verbieden van een demonstratie treft U aan in bijlage 2 [hier niet opgenomen, JvD].

Verder zijn er *praktische* argumenten tegen een demonstratieverbod:
Het is zeer goed denkbaar dat een demonstratie, ondanks het verbod, toch wordt gehouden. De actie kan zich verplaatsen naar buurgemeenten. Tegendemonstranten (bv. extreem-links) kunnen zich verzamelen en manifesteren, verbod of niet. Mogelijk komt het juist door hen vervolgens tot ongeregeldheden en een ingrijpen van politie. Rechts-extremen zullen deze ontwikkeling toejuichen, ze zijn er soms op uit. Extreem-rechts is dan de lachende derde partij, hun tegenstanders zijn slachtoffer en voelen zich verongelijkt. (Het omgekeerde is uiteraard ook denkbaar).
Kortom, een verbod voorkomt ongeregeldheden niet zonder meer. Een verbod kan het zelfs moeilijker maken gebeurtenissen in goede banen te leiden. Er zijn geen voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt, en bovendien heeft een gesprek of onderhandelingen met de demonstranten niet plaatsgevonden. In zo'n gesprek kan juist kennis worden opgedaan over de inrichting en het verloop van de demonstratie, maar ook over de identiteit van de demonstranten, hun achtergrond en bedoelingen. Als extreem-rechts enerzijds en bestuur, politie en OM anderzijds, elkaar niet

spreken of ontmoeten, houden onbekendheid en onbemindheid stand. Verharding, escalatie en voortdurende conflicten kunnen – meer dan nodig is – het gevolg zijn.

Aanbeveling 4:
Een verbod of het stellen van voorwaarden, kan uitsluitend op wettelijk toegestane gronden worden gebaseerd. Die gronden zijn: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en bestrijding van wanordelijkheden. Het behoort mede tot de taak van politie en OM, bv. in het kader van besprekingen in de driehoek, of naar aanleiding van een concreet verzoek te mogen demonstreren, erop toe te zien of er grond is voor een verbod of voorwaarden. Dit is een juridische vraag. Uitgangspunt is dat een demonstratie niet behoort te worden verboden. Het is een 'ja, tenzij'.

Wanneer een verbod of voorwaarden opleggen?
Factoren die een rol spelen bij de beslissing om een demonstratie al dan niet te verbieden, of aan voorwaarden te verbinden, zijn (niet uitputtend):
* concrete gegevens, zoals:
  - identiteit van de demonstranten
  - hoeveelheid demonstranten
  - verzamelpunt
  - plaats en route demonstratie
  - dag en uur (tijdens of buiten winkeltijd)
  - ontregeling van het verkeer/trein
* algemene (meer onzekere) gegevens, zoals:
  - te verwachten geweld; oogmerk
  - te verwachten gehoorzaamheid aan gemaakte afspraken, gestelde voorwaarden en aanwijzingen van de politie
  - homogeniteit van de groep
  - uitrusting van de demonstranten (provocerend, beschermend, wapens)
  - tegendemonstraties
  - uitwaaiereffect
  - activeren van medestanders
  - politie als doelwit
  - deelname buitenlandse kernen
  - (vijandige) opstelling van het publiek
* Beslissingen van andere burgemeesters
* Bestuurlijke (on-)mogelijkheden, c.q. bestuurlijke overmacht (feitelijke omstandigheden, beschikbaarheid politiepersoneel)
* Eerdere ervaringsfeiten (mogelijk ook van elders)

Voorwaarden kunnen bijvoorbeeld gaan over de route en duur van de demonstratie, over het aantal deelnemers, of over mee te voeren materiaal, waaronder spandoeken en pamfletten. Bij dit laatste is voorzichtigheid geboden. In goed overleg kan worden afgesproken dat bepaalde teksten tijdens de demonstratie niet zullen worden geopenbaard. De bemoeienis, laat staan een verbod, van de autoriteiten mag evenwel nooit zover gaan dat kan worden gesproken van censuur. Nauw overleg met het OM is geboden voor een oordeel over de vraag welke uitlatingen in het openbaar gedaan, een strafbaar feit zouden opleveren.

Noot: Het Genootschap van Burgemeesters heeft in een vergadering van 4 april 1996 uitgesproken demonstraties van extreem-rechts in principe toe te staan. Een 'ja, mits'.

Aanbeveling 5:
Ook over de vraag of er aanleiding is een verbod op te leggen zullen politie en OM actief, kritisch adviserend, moeten meedenken. Het is mede een vraag van beleid, die behalve door juridische argumenten door tactische en strategische aspecten wordt bepaald. Hetzelfde geldt voor de vraag of, en welke (al dan niet beperkende) voorwaarden aan een demonstratie moeten worden gesteld, wat bv. vooral vwb. pamfletten kritisch ligt. Zodra een demonstratie is aangekondigd of er anderszins aanwijzingen zijn voor een komende demonstratie, wordt de BVD en/of RID geraadpleegd voor achtergrondinformatie.

2. Reageren op een (dreigende) ordeverstoring

a. Juridisch
Doet een ordeverstoring zich voor of dreigt die zich voor te doen, dan is de juridische situatie in grote lijnen als volgt.

Optreden door het bestuur
De burgemeester (of andere functionarissen krachtens mandaat of onder verantwoordelijkheid van de burgemeester) heeft de bevoegdheid:
- een demonstratie te verbieden of voorwaardelijk toe te staan (art. 4 WOM).

Tijdens een demonstratie:
- aanwijzingen te geven die de deelnemers aan de demonstratie in acht moeten nemen (art. 5 WOM)
- het bevel te geven aan deelnemers van de demonstratie om de demonstratie terstond te beëindigen en uiteen te gaan, maar dat alleen als: geen kennisgeving is gedaan van de demonstratie, of deze is verboden, als een voorschrift, beperking of aanwijzing niet wordt nageleefd, of op dezelfde gronden als waarop een demonstratie kan worden verboden (art. 7 WOM)
- een noodbevel of een noodverordening af te geven (art. 175 resp. 176 Gem.wet).

OM en politie doen er verstandig aan er voor te zorgen dat zij over deze bestuurlijke interventies worden geraadpleegd. Zij hebben immers specifieke (operationele) deskundigheid en zijn met de handhaving van die beslissingen belast.

De politie heeft een algemene bevoegdheid op te treden op basis van het algemene artikel 2 van de Politiewet:
'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

Aanbeveling 6:
Politie en OM denken zoveel mogelijk mee en geven advies over de vraag of en wanneer tot een bestuurlijke interventie wordt overgegaan, met name het afkondigen van een noodverordening of noodmaatregel.

Optreden door het OM
Politie en OM kunnen gebruik maken van een aantal uiteenlopende strafrechtelijke bepalingen. In het Wetboek van Strafrecht staan bijvoorbeeld openlijke geweldpleging, verstoring van een betoging, weerspannigheid, vernieling, belediging van een buitenlands staatshoofd (mits klacht) en uiteraard de discriminatiebepalingen 137c t/m 137g. Ook de Wet Openbare Manifestaties en de Algemene Plaatselijke Verordening bieden aanknopingspunten. Een uitgebreide opsomming staat in bijlage 4 [hier niet opgenomen, Jvd].

Apart aandacht verdient het zogenaamde uniformverbod, art. 435a WvSr.
'Hij die in het openbaar kledingstukken of opzichtige onderscheidingstekens draagt of voert, welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twaalf dagen of geldboete van de tweede categorie.'

Het uniformverbod is in het jaar 1933 ingevoerd ter bestrijding van het nationaal-socialisme. Tegenwoordig wordt het beschouwd als uit de tijd.
Het artikel kent ook de nodige politieke, juridische en operationele bezwaren. Het artikel is heel ruim en vaag, tegelijk zeer absoluut. De verboden gedraging is namelijk nooit toegestaan. Een relatie met een (dreigende) verstoring van de openbare orde legt het artikel niet. Bovendien is het niet eenvoudig te bepalen of en wanneer 'kledingstukken of opzichtige onderscheidingstekens' 'uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven'.

Aanbeveling 7:
Artikel 435a WvSr., het zogenaamde uniformverbod, wordt in beginsel niet toegepast. Een uitzondering kan gelden voor ernstige provocaties van militaristische groeperingen en organisaties. Zoveel mogelijk worden andere toepasselijke strafbepalingen ingezet. Alleen als in een uitzonderlijk geval andere strafbepalingen niet van toepassing zijn, kan – indien uit oogpunt van ordehandhaving echt noodzakelijk – op grond van art. 435a WvSr worden ingegrepen. Als in voorkomend geval is afgesproken dat het artikel kan worden toegepast, dan wordt tevoren duidelijk vastgelegd, welke uiterlijke kenmerken relevant zijn, bv. kenmerken die onmiskenbaar gerelateerd zijn aan het nationaal-socialisme (een hakenkruis of een bruin uniform).

Strafrecht? Alleen als het moet
Bij demonstraties door extreem-rechts zijn beginselen van democratie (vrijheid van meningsuiting, van vergadering en betoging) aan de orde. Optreden betekent een inbreuk op die beginselen, mogelijk verdergaand dan uit oogpunt van rechtsstatelijkheid verantwoord is.
Tegenover democratische rechten van betogers staan de grondwettelijke rechten van andere burgers: persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het lichaam. Ook die rechten behoeven bescherming, waardoor optreden juist noodzakelijk kan zijn. Daarnaast moet de openbare orde worden gewaarborgd. Deze strijdige belangen moeten zorgvuldig worden gewogen voordat het OM besluit een strafrechtelijk middel in te zetten. Voorkomen is beter dan straffen.

Strafrechtelijk optreden bij demonstraties is gerechtvaardigd als sprake is van strafbare feiten die een ernstige inbreuk op de rechtsorde inhouden, bijvoorbeeld omdat zij gepaard gaan met bedreiging, geweld of schadetoebrenging, of onmiskenbaar discriminatie of aanzet daartoe betekenen. Inzet van het strafrecht is dan het aangewezen middel. De verdachten behoren te worden aangehouden en voorgeleid. Verdere strafrechtelijke afhandeling volgt middels procesverbaal, transactie of dagvaarding.

Anders ligt het als slechts sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde, ook als die gepaard gaat met strafbare feiten van minder ernstige aard: strafbare feiten die niet direct de (grond-)rechten van derden aantasten.
Inzet van strafrecht is dan niet vanzelfsprekend. Het doel is dan immers (mede) wanordelijkheden te voorkomen of op te lossen en niet zozeer het berechten van verdachten. Zo is bv. de inzet van strafrecht om escalatie te voorkomen, of om niet te hoeven overgaan tot het uiteenjagen van verstoorders, niet zonder meer verdedigbaar.
Strafrechtelijk ingrijpen (mede) uit oogpunt van openbare ordehandhaving hoort tot de mogelijkheden. Het is echter alleen gerechtvaardigd als het – gezien de ernst van de omstandigheden – noodzakelijk wordt geacht, na afweging van de strijdende belangen van betogers en derden (opportuniteitsbeginsel).

Naast principiële redenen zijn er ook praktische overwegingen om niet meteen naar het strafrecht te grijpen. Verstoring van de openbare orde is vaak van een massaal karakter. Het zicht op de precieze toedracht van de feiten is vaak slecht. Aanhouding van grote groepen 'verdachten' lijkt dan een oplossing. Maar het zal moeilijk zijn een redelijk vermoeden van schuld van elke 'verdachte' concreet aan te geven. Massale aanhouding staat dan op gespannen voet met de wet en wordt door de jurisprudentie niet gesteund: strafrecht is gericht op individuele daders. Het mag niet voorkomen dat de aangehouden verdachten weer naar huis worden gestuurd, zonder dat hun zaak een justitieel vervolg krijgt.
Strafrechtelijk ingrijpen bij massaal gepleegde strafbare feiten vereist in elk geval een gedegen voorbereiding en organisatie.

Als de noodzaak en de gronden er zijn om (massaal) aan te houden, dan is de consequentie dat ook het verdere strafrechtelijke traject wordt afgehandeld. In elk geval wordt proces-verbaal opgemaakt. Dit wordt voorgelegd aan de officier van justitie. Deze beslist tot transigeren of dagvaarden en zal zo min mogelijk seponeren.
Is een sepot onvermijdelijk, dan dient de betrokken hoofdofficier van justitie de verdachte hierover te informeren. Het is zorgvuldig dat hij daarbij wijst op het klachtrecht en meedeelt dat geen aantekening zal worden gehouden van de aanhouding in de politiële en justitiële registers en dat foto's na afronding van de klachtprocedure worden vernietigd.

Inzet van bestuurlijke of strafrechtelijke middelen moet goed worden overdacht. Vaak komt het aan op een combinatie van beide, afhankelijk van de situatie. OM, politie en bestuur wisselen hierover van gedachten en maken duidelijke afspraken. Daarbij wordt zo concreet afgesproken wat partijen aanvaardbaar vinden en wat niet. Als de ontwikkelingen op straat dat nodig maken, is in onderling overleg bijstelling mogelijk.
Een mogelijkheid is enkele scenario's uit te denken waarin verschillend gewicht wordt gegeven aan een bestuurlijk dan wel justitieel optreden.

Aanbeveling 8:
OM, politie en bestuur overdenken goed in welke gevallen, met welk doel, en in welke mate, bestuurlijk en/of strafrechtelijk wordt opgetreden. De partijen maken hierover duidelijke afspraken en zo mogelijk verschillende scenario's. Doel en grondslag van de interventie worden helder vastgelegd. In principe gebeurt justitieel optreden alleen als het echt moet:
- ter handhaving van de rechtsorde

- (mede) als middel tot handhaving van de openbare orde, maar alleen wanneer de ernst van de omstandigheden dit vereist.
Politie en OM zorgen ervoor te worden betrokken bij beslissingen tot bestuurlijk optreden.

b. Operationeel
* Coördinatie
Het is verstandig in een vroeg stadium een bestuurlijk coördinatiepunt of actiecentrum in te stellen. Verder is het nuttig een beslissingsbevoegde aan te wijzen, bv. de unitmanager van het district waar de actie is te verwachten.
De voordelen: het voorkomen van lekken van informatie, heldere aansturing, de voorlichting kan goed worden geregeld en er zijn minder problemen met de bijstandsverlening.

* Aanhoudingen
Justitieel optreden betekent aanhoudingen verrichten. Organisatie en administratie hiervan moet goed worden doordacht en liefst op schrift gesteld. Later moet zijn na te gaan welke verdachte, op welke grond, door wie en op welk tijdstip is aangehouden en in verzekering gesteld en op welke plaats hij is vastgezet.

Op arrestantenkaarten worden vermeld:
- de personalia
- de toepasselijke strafbepalingen
- inbeslagneming
- naam verbalisant
- summiere feitelijke toedracht

Arrestantenkaarten kunnen worden aangevuld met foto- of video-opname, een goed hulpmiddel voor het identificeren van verdachten. Dit is toegestaan, mits de opnames worden gemaakt voor het beperkte administratieve doel van identificatie van verdachte (en eventueel van de verbalisant), voor een korte periode (HR NJ'84, 741).
De opnamen moeten weer worden teruggegeven of vernietigd (HR NR'90, 16). Enige dwang toepassen mag, bijvoorbeeld het vasthouden van het gezicht in de richting van de camera.
Videobanden met journalistieke opnamen van een demonstratie, kunnen in beslag worden genomen ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek (HR NJ'92, 50).

Als de verdachte weigert zijn naam op te geven dan kan een bevel worden gegeven tot voorlopig ophouden van verdachte, ter vaststelling van zijn identiteit.

OM en politie kunnen gebruik maken van de zogenaamde AU-trajecten. De verdachte krijgt dan direct een transactie of dagvaarding uitgereikt.

* Inbeslagnemen
Wat kan de politie in beslag nemen?
- Discriminerende afbeeldingen en geschriften, voor zover ze worden verspreid (art. 137e lid 1 sub 2), of ter verspreiding of openbaarmaking in voorraad gehouden (idem), of in het openbaar zichtbaar worden getoond of gedragen (openbaar gemaakt) (art. 137e lid 1 sub 2, art. 137c en art. 137d).

Het gaat om geschriften, afbeeldingen en uitlatingen, die naar verdachte wist of redelijkerwijs moest vermoeden voor een of meer groepen beledigend zijn of aanzetten tot haat of gewelddadig gedrag tegen en discriminatie van mensen wegens hun ras etc. (art. 137c, art 137d en art. 137e). De aard van de uitlating is bepalend. Deze moet objectief beledigend zijn wegens ras etc.. Of een uitlating beledigend is hangt dus af van de aard van de uitlating en niet mede van de bedoeling van degene die de uitlating openbaar maakt (HR 18.10.88, RR 196).
(NB. Iets anders is dat voor het bewijs van opzettelijke belediging (art. 137c) en aanzet tot discriminatie (art. 137d) de bedoeling (de opzet) van verdachte natuurlijk wel van belang is.)

Recent sprak de Hoge Raad zich uit over uitlatingen van de CD op televisie (HR 16.04.96, nr. 102.78). Daaruit blijkt dat in het geval van een uitlating die niet met zekerheid is aan te merken als beledigend etc. ook kan worden gesproken van een redelijke verdenking. Dat geldt als de bedoeling van degene die de uitlating doet kennelijk is dat hij wil beledigen (voorbeeld: Nederland voor Nederlanders). Inbeslagneming kan dan volgen voor nader onderzoek.

- wapens in de zin van de Wet Wapens en Munitie

Ook wapens van categorie IV, dat wil zeggen voorwerpen die niet onder de andere categorieën vallen en waarvan, gelet op de aard of omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij voor geen ander doel zijn bestemd dan om letsel toe te brengen aan personen of te dreigen, mogen niet worden gedragen (art. 2 en 26.2 WWM). Onder 'dragen' verstaat de wet: het op de openbare weg of andere voor het publiek toegankelijke plaatsen bij zich hebben van een wapen anders dan verpakt voor vervoer (art. 1.10). Bijvoorbeeld een knuppel, stok, staaf of buis, verborgen onder een jas, is verboden en kan in beslag worden genomen, ook zonder dat, of voordat het voorwerp (dreigend) wordt gebruikt. Zwaardere wapens, waaronder wapenstokken, bepaalde messen, alarmpistolen, mag men uiteraard zonder meer niet voorhanden hebben.
Zie bijlage 3 voor een opsomming van voorbeelden op basis van jurisprudentie van voorwerpen die in beslag genomen kunnen worden [hier niet opgenomen, JvD].

Tenslotte

Deze handleiding is niet de enige die handelt over verstoring van de openbare orde. Over openbare ordeverstoringen in het algemeen, handelt de bundel 'Grootschalige ordeverstoringen' (handleiding voor het openbaar ministerie van juni 1995).
De bundel bevat algemene informatie en tal van nuttige aanwijzingen voor het OM, politie en burgemeesters, over ordeverstoringen en interventies bij (dreigende) ordeverstoringen, waaronder scenario's voor verwachte en onverwachte ordeverstoringen. Er staat een opsomming in van de strafrechtelijke bepalingen die het OM kan gebruiken. De bundel is ook een nuttig richtsnoer en houvast voor de aanpak van een ordeverstoring door extreem-rechts. Gaat het om een niet-grootschalige ordeverstoring, dan kan uiteraard worden gekozen voor een minder veel omvattende reactie. De inhoudsopgave van de bundel staat in bijlage 5 [hier niet opgenomen, JvD].

Noot: Gebruik is gemaakt van onder meer de volgende literatuur: ambtsberichten van de hoofdofficieren van Rotterdam en Utrecht over de aanpak en het verloop van recent in het arrondissement gehouden demonstraties door extreem-rechts en het COT-rapport 'Ordehandhaving en extreem-rechts'.

Bijlage 5: Gemeenteraadsleden extreem-rechts (Bron: FOK) (peildatum 1 juli 1997)

(Deel)raadsleden CD:

Almelo	Oudendijk ---	>>> Ned.Blok >>>onafh. ---
Almere	Gaarlandt Vos	
Amersfoort	Kreuger Keizer	>>> Ned.Blok >>> Ned.Blok
Amstelveen	Boonstra	
Amsterdam	Graman Enthoven Fortuné Sitteren	>>> geroyeerd
Arnhem	Selhorst	>>> geroyeerd
Beverwijk	Schorel	
Breda	Heeren --- ---	>>> verloren na verkiezingen 1996 >>> verloren na verkiezingen 1996 >>> verloren na verkiezingen 1996
Brunssum	Zillen	
Delft	Spek Es-v.d. Spek	>>> geschorst >>> opgeheven >>> geschorst >>> opgeheven
Den Haag	Schuurman Bartelsman Stoops Derkink	>>> onafh.
Dordrecht	Koning Gils Stoel	
Eindhoven	Schoonbeek Sanders	>>> Burgerbelang Eindhoven >>> Burgerbelang Eindhoven
Enschede	Straalen	>>> onafh.
Haarlem	Elsthout Honing	
Haarlemmermeer	Dijk Eijndthoven	
Heemskerk	---	---
Heerlen	Rijks ---	>>> onafh. ---
Hoorn	Rietveld	

Katwijk	Graaf	
Leiden	Hoogeveen Meijer	>>> onafh.
Lelystad	Noeken Bus	>>> Burgerpartij >>> Burgerpartij
Maastricht	---	---
Purmerend	Plas Wessels	>>> geroyeerd >>> weer terug
Ridderkerk	Wit	>>> onafh.
Roermond	---	
Roosendaal	Eijk Franken ---	>>> verloren na verkiezingen 1996 >>> verloren na verkiezingen 1996 >>> verloren na verkiezingen 1996
Rotterdam	Ginneke Keijne Londen Rieff Teijn	 >>> CP'86
Rotterdam-Alexander	Wielen ---	

Rotterdam-Feyenoord	Sluis
	Spanjersberg
	Gils
	Driel
	(Verstraten)
		>>> CP'86
		>>> Nat. Alternatief
		
		>>> Nat. Alternatief

Rotterdam-IJsselmonde	Groeneweg Pligt Velden Koolhof	 uit fractie en weer terug uit fractie en weer terug
Rotterdam-Charlois	Salij Berg Eijkelenboom Bijleveld	
Rotterdam-Noord	Broesterhuizen Drijver	

Schiedam	Bierhuizen
	Sanderse
	Zonneveld
	Krommenhoek
		
		>>> onafh.
		
		>>> Krommenhoek

Tilburg	Buuren Danklof	>>> verloren na verkiezingen 1996 >>> verloren na verkiezingen 1996
Utrecht	Eijk Regt Morren	>>> Ned.Blok >>> Ned.Blok

Velsen	Broek Veen	

Vlissingen	Poppe
	Scheppingen
	Lagace
		>>> Burgerpartij
		>>> Burgerpartij >>> Ned.Blok >>> CD
		>>> Burgerpartij

Weert	Herwijnen	
Zoetermeer	Blokpoel	
Zwijndrecht	Beijersbergen Kooi	

(Deel)raadsleden CP'86:

Alkmaar	---	---
Amsterdam-Zeeburg	Dekker Es	>>> geroyeerd >>> weer terug >>> onafh. >>> weer terug
Den Haag	Mordaunt	
Hilversum	Pellikaan	>>> Volksnationalisten
Rijswijk	Boer	>>> Volksnationalisten
Rotterdam	Freling	
Rotterdam-Charlois	Post	
Rotterdam-Delfshaven	Hageraats Janse Os	
Rotterdam-Hoogvliet	Groenendaal Voossen	>>> uit CP'86 >>> uit CP'86
Rotterdam-Kralingen	--- Pors	--- >>> geroyeerd
Spijkenisse	Hoogstra --- ---	>>> Volksnationalisten --- ---
Zwolle	---	---

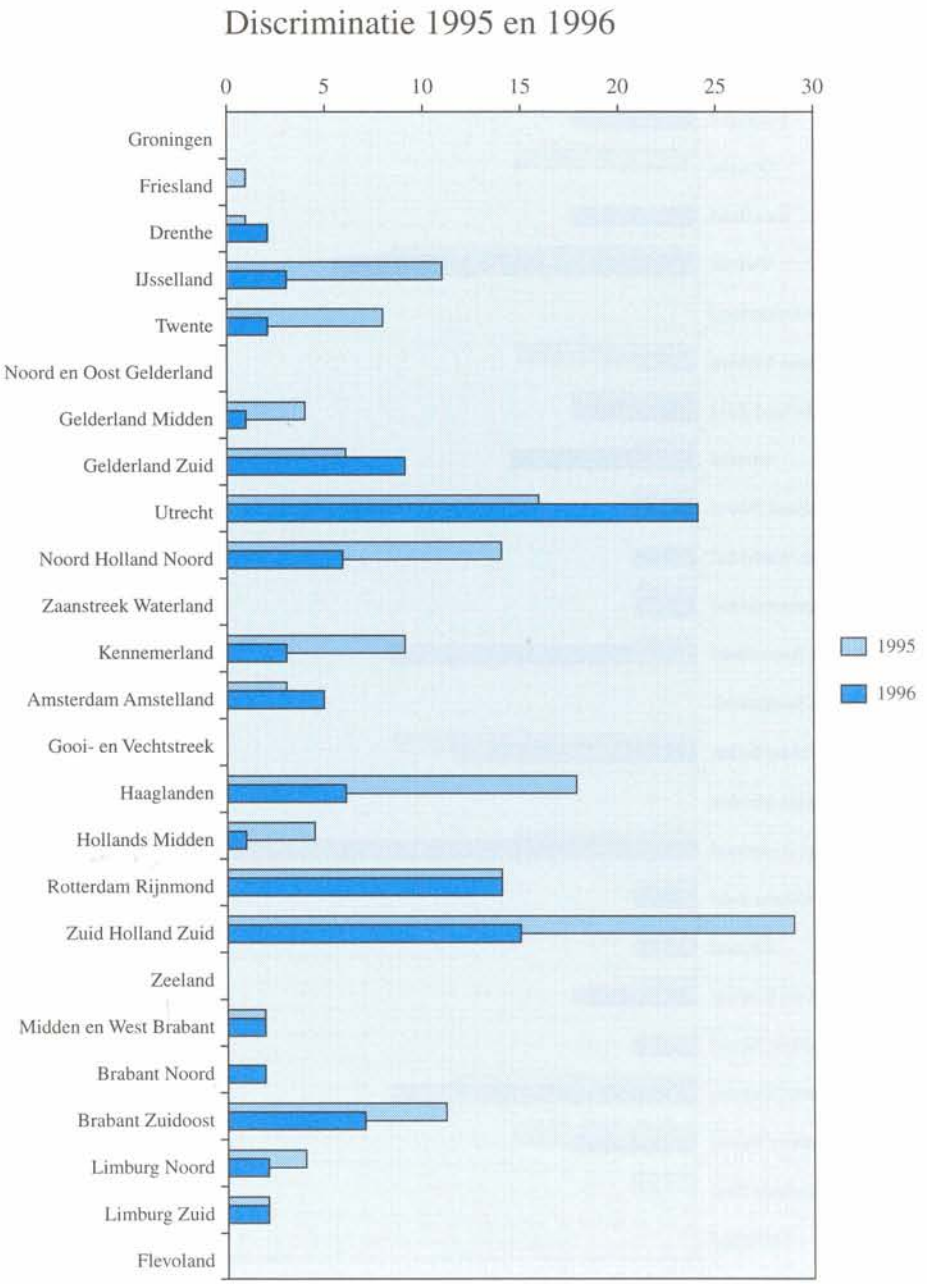
Statenleden CD:

Noord-Holland	Elsthout	geen veranderingen
Zuid-Holland	de Jong	
Noord-Brabant	Steen	

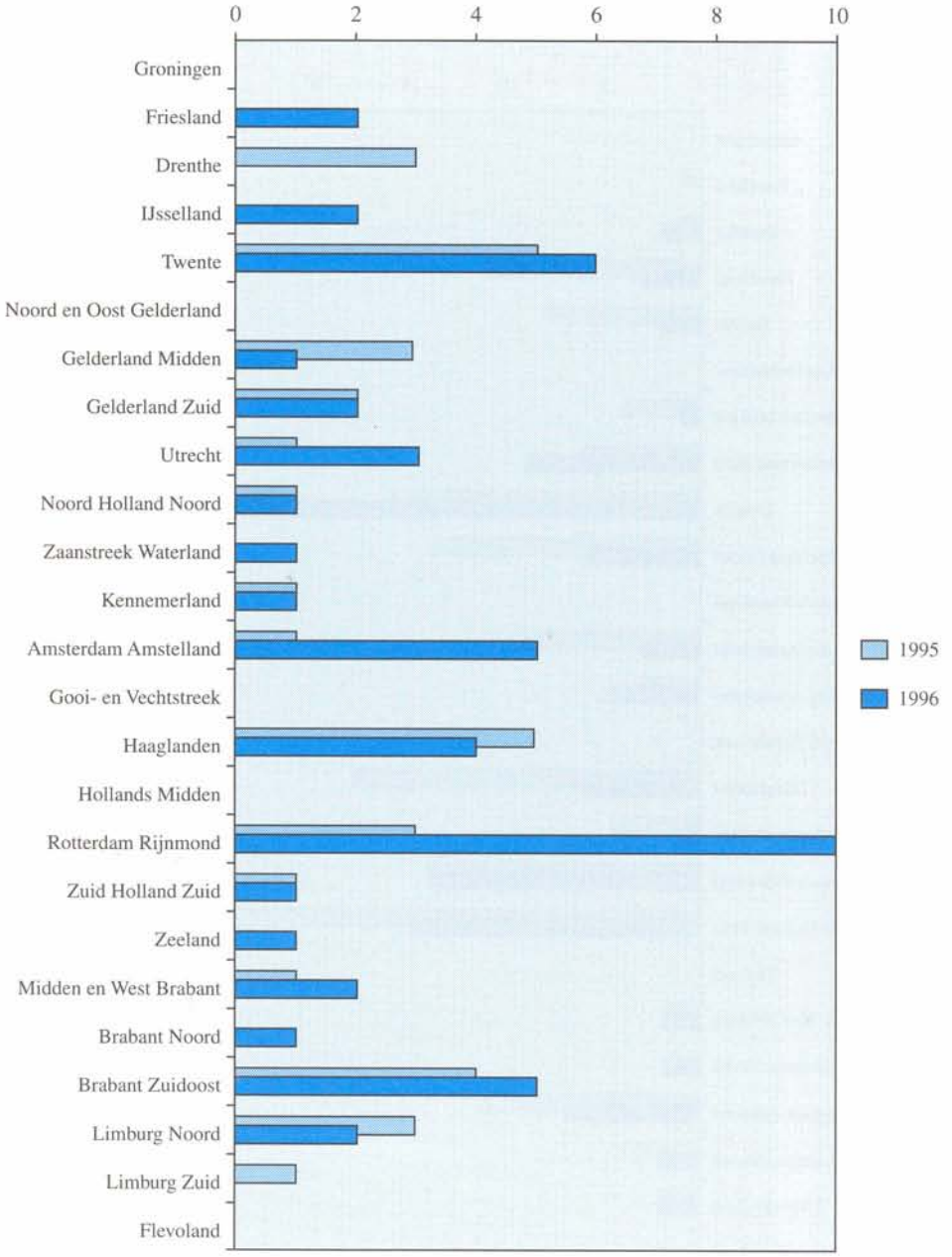
Kamerleden CD:

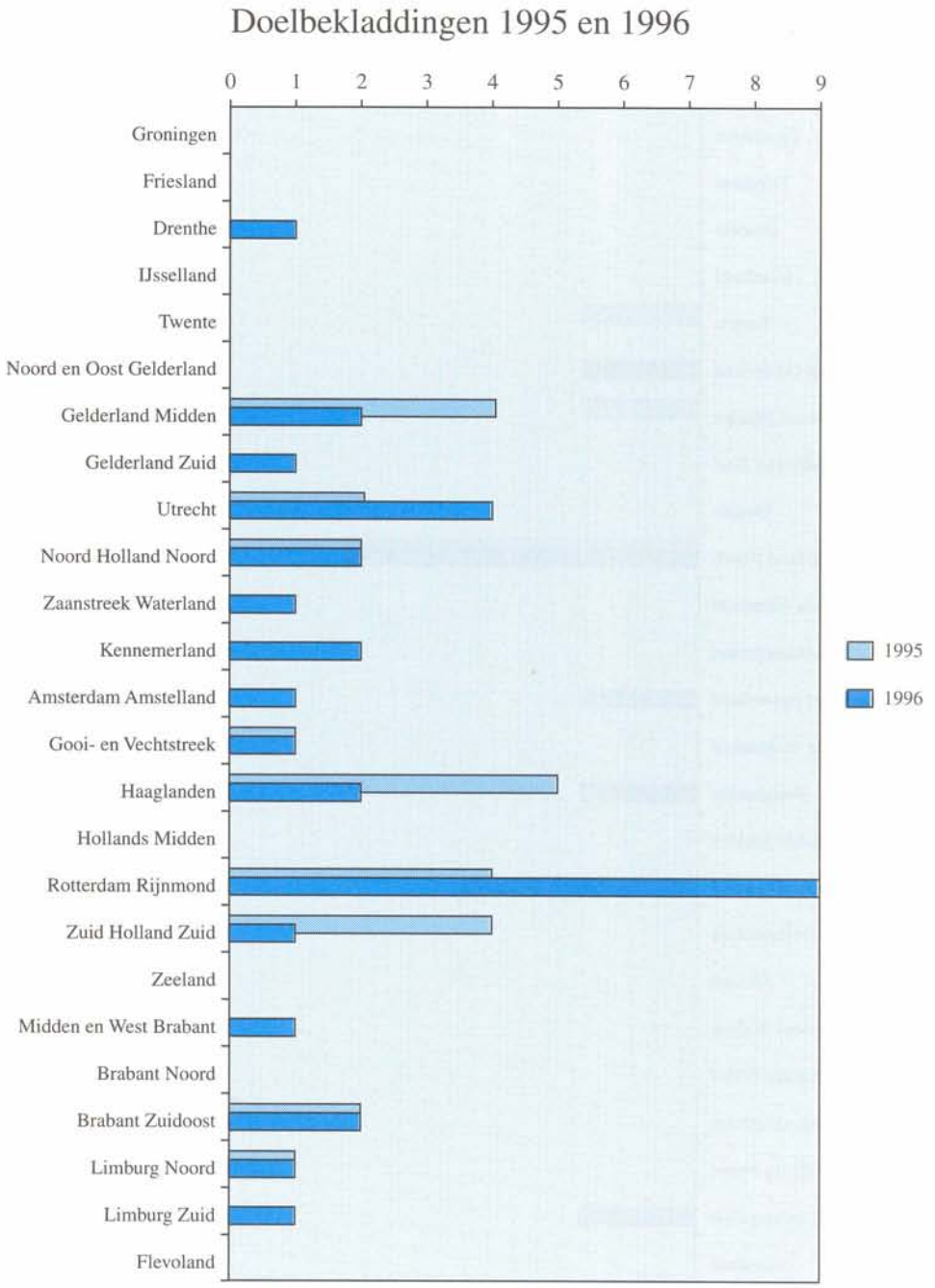
Janmaat	geen veranderingen
Schuurman	
Zonneveld	

Bijlage 6: Interetnische incidenten in de politieregio's, 1995 en 1996 (bron: BVD)

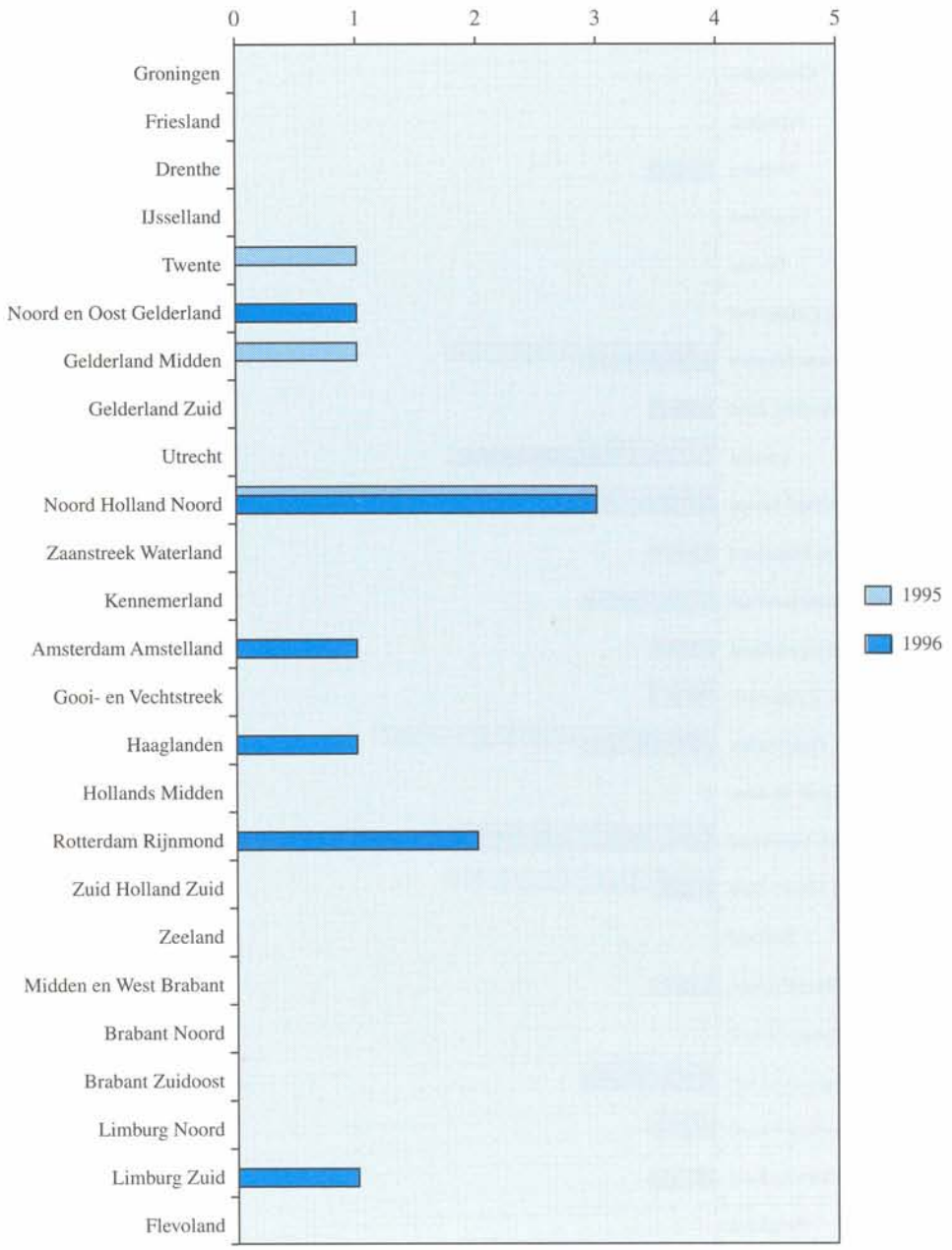


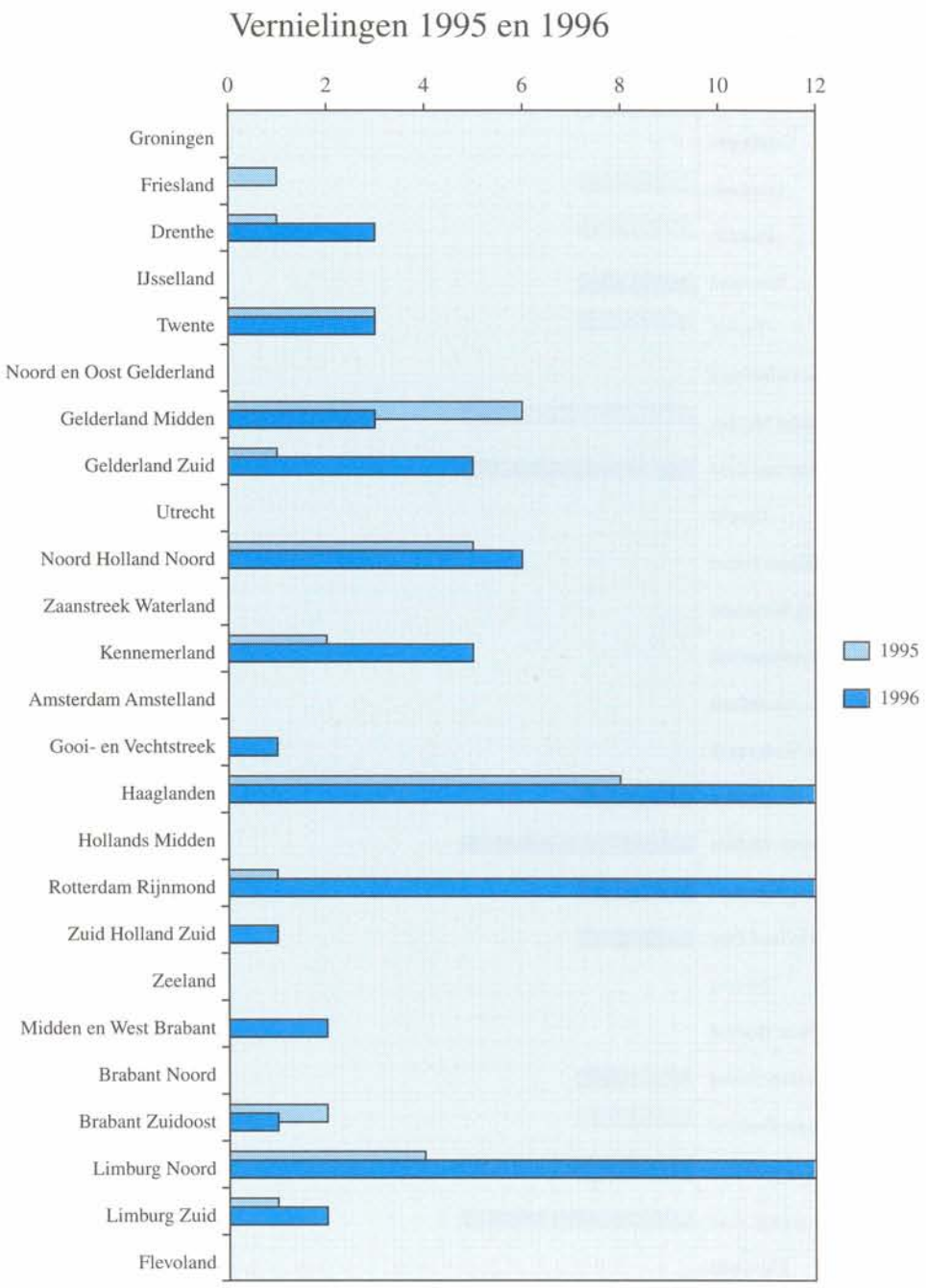
Bedreigingen 1995 en 1996

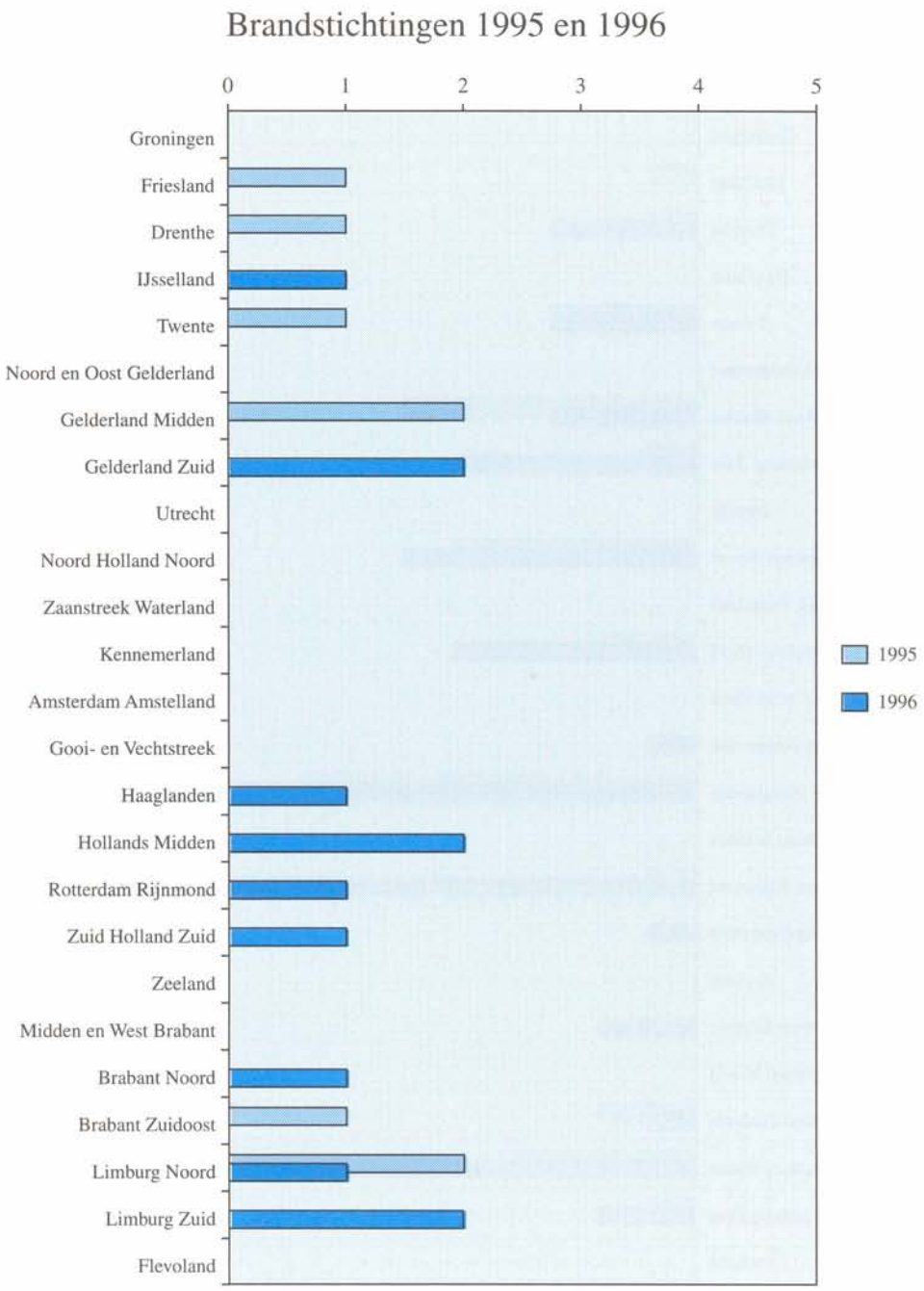


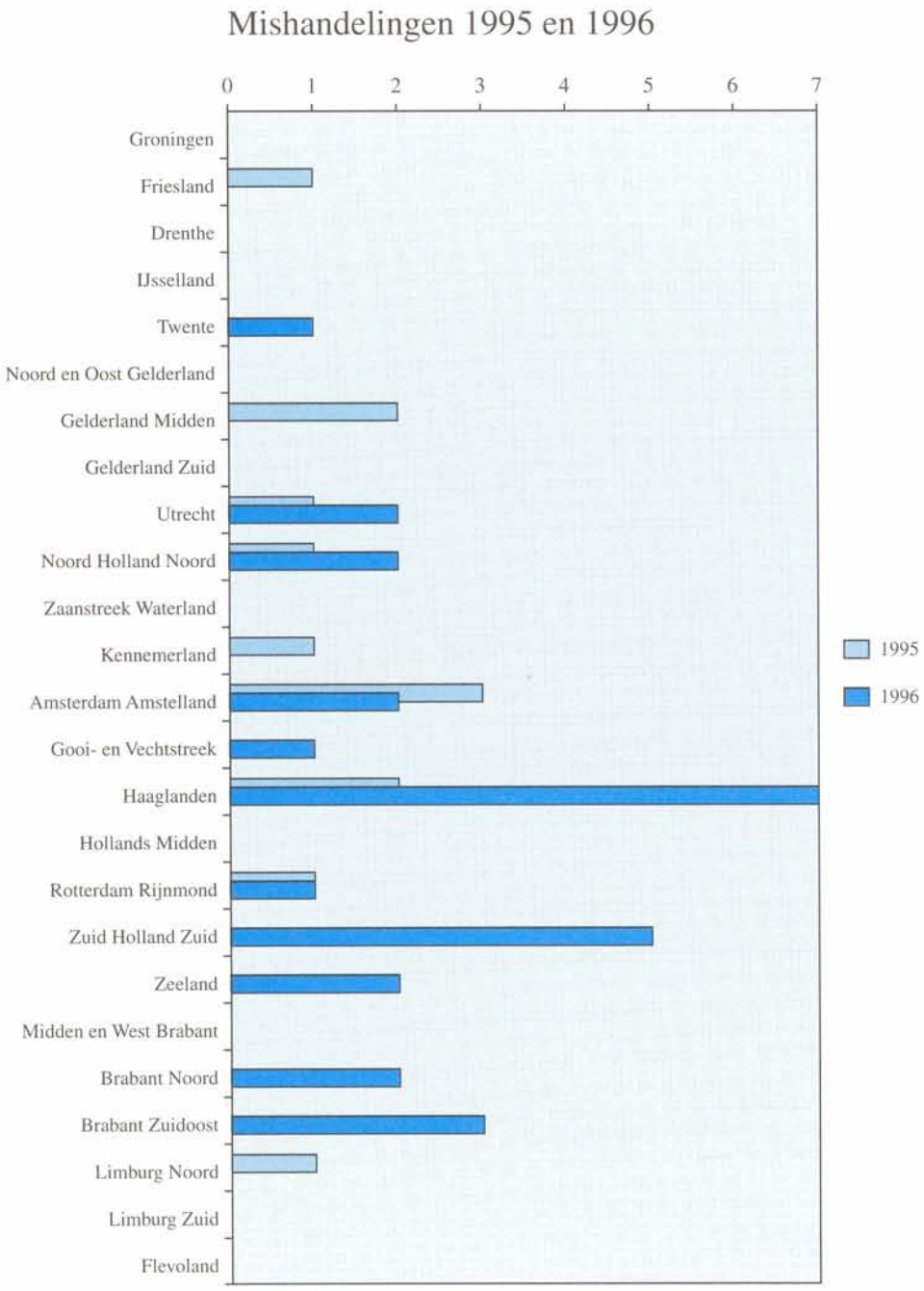

Doelbekladdingen 1995 en 1996
0
1
2
3
4
5
6
7
8
9
Groningen
Friesland
Drenthe
IJsselland
Twente
Noord en Oost Gelderland
Gelderland Midden
Gelderland Zuid
Utrecht
Noord Holland Noord
Zaanstreek Waterland
Kennemerland
Amsterdam Amstelland
Gooi- en Vechtstreek
Haaglanden
Hollands Midden
Rotterdam Rijnmond
Zuid Holland Zuid
Zeeland
Midden en West Brabant
Brabant Noord
Brabant Zuidoost
Limburg Noord
Limburg Zuid
Flevoland
1995
1996

Bommeldingen 1995 en 1996




Vernielingen 1995 en 1996
0
2
4
6
8
10
12
Groningen
Friesland
Drenthe
IJsselland
Twente
Noord en Oost Gelderland
Gelderland Midden
Gelderland Zuid
Utrecht
Noord Holland Noord
Zaanstreek Waterland
Kennemerland
Amsterdam Amstelland
Gooi- en Vechtstreek
Haaglanden
Hollands Midden
Rotterdam Rijnmond
Zuid Holland Zuid
Zeeland
Midden en West Brabant
Brabant Noord
Brabant Zuidoost
Limburg Noord
Limburg Zuid
Flevoland
1995
1996


Brandstichtingen 1995 en 1996
0
1
2
3
4
5
Groningen
Friesland
Drenthe
IJsselland
Twente
Noord en Oost Gelderland
Gelderland Midden
Gelderland Zuid
Utrecht
Noord Holland Noord
Zaanstreek Waterland
Kennemerland
Amsterdam Amstelland
Gooi- en Vechtstreek
Haaglanden
Hollands Midden
Rotterdam Rijnmond
Zuid Holland Zuid
Zeeland
Midden en West Brabant
Brabant Noord
Brabant Zuidoost
Limburg Noord
Limburg Zuid
Flevoland
1995
1996


Mishandelingen 1995 en 1996
0
1
2
3
4
5
6
7
Groningen
Friesland
Drenthe
IJsselland
Twente
Noord en Oost Gelderland
Gelderland Midden
Gelderland Zuid
Utrecht
Noord Holland Noord
Zaanstreek Waterland
Kennemerland
Amsterdam Amstelland
Gooi- en Vechtstreek
Haaglanden
Hollands Midden
Rotterdam Rijnmond
Zuid Holland Zuid
Zeeland
Midden en West Brabant
Brabant Noord
Brabant Zuidoost
Limburg Noord
Limburg Zuid
Flevoland
1995
1996

Bijlage 7: Antisemitische incidenten 1996

Deze bijlage is samengesteld door het Centrum Informatie en Documentatie over Israël (CIDI)

Het CIDI, in 1974 opgericht door de Joodse gemeenschap in Nederland, geeft onafhankelijke en feitelijke informatie over Israël en het Joodse volk. De organisatie komt op voor het recht van Israël op veilige en erkende grenzen en voor het recht op veiligheid van het Joodse volk, waar ook ter wereld. Het CIDI neemt stelling tegen elke vorm van discriminatie.

1 Bestrijding antisemitisme

Registratie
CIDI registreert sinds 1984 antisemitische incidenten in Nederland. Gezien het soms vertrouwelijke karakter van de incidenten is de organisatie er enkele jaren geleden mee gestopt de overzichten te publiceren. Een compilatie verschijnt elk jaar in het rapport van het *Institute of Jewish Policy* in Londen. Elk jaar blijkt dat er veel meer incidenten plaatsvinden dan er gemeld worden. Het overzicht is derhalve slechts een summiere indicatie van hetgeen er werkelijk plaatsvindt.

Antisemitism Research
Tweemaal per jaar geeft CIDI het Engelstalige tijdschrift *Antisemitism Research* uit. Hierin worden artikelen van deskundigen op het gebied van antisemitisme opgenomen. De nadruk ligt daarbij op de analyse en de historische voedingsbodem van het antisemitisme en de middelen om het te bestrijden. Tot de vaste medewerkers behoren o.a. Per Ahlmark, Jehoeda Bauer, Léon Poliakov en Robert Wistrich. Het blad wordt onder meer toegezonden aan binnen- en buitenlandse professionals, politici (Tweede Kamerleden, Europarlementariërs), journalisten, en juristen in binnen- en buitenland. *Antisemitism Research* is de opvolger van het eveneens door CIDI uitgegeven *Antisemitisme Onderzoek*, dat in het Nederlands verscheen.

Cursussen
Regelmatig worden er cursussen en trainingen georganiseerd. Deze betreffen weerbaarheidstrainingen en cursussen over de wijze waarop antisemitisme bestreden kan worden. De eerstvolgende vindt plaats in de maanden september/oktober/november. In december vindt in samenwerking met de Anne Frank Stichting en het Overleg Orgaan Joden en Christenen in Nederland een studiedag over (de bestrijding van) revisionisme plaats.

Processen
CIDI hanteert regelmatig juridische middelen om antisemitisme te bestrijden. In het verleden werden bij voorbeeld (in samenwerking met o.a. de Anne Frank Stichting) processen gevoerd tegen de Goeree's en de Belgische Holocaustontkenner Siegfried Verbeke (zie overzicht). Regelmatig dient CIDI een aanklacht in. In 1996 was dat tegen het extreem-rechtse blad *JFN-nieuws*, tegen het linkse blad *Ravage* en tegen leden van CP'86/Nederlandse Volksunie (zie overzicht).

Individuele begeleiding
CIDI adviseert en begeleidt individuele slachtoffers van antisemitisme bij bijvoorbeeld hun juridische stappen.

2 Jaaroverzicht antisemitisme in Nederland 1996

De hieronder aan te treffen lijst is samengesteld op grond van krantenartikelen, informatie bij bekende Joodse organisaties, zoals de drie Joodse kerkgenootschappen, de Anne Frank Stichting, het Landelijk Bureau Racismebestrijding, ADO en bij CIDI gemelde incidenten. De ervaring leert dat er veel meer antisemitische incidenten plaatsvinden, die evenwel niet gemeld worden.

Antizionisme

Operatie Druiven der Gramschap
Tijdens de Israëlische militaire actie *Operatie Druiven der Gramschap* vinden er enkele incidenten plaats. Een Joodse organisatie kreeg twee antisemitische telefoontjes. In een telefooncel in Rotterdam wordt een pamflet aangetroffen waarin *Operatie Druiven der Gramschap* wordt vergeleken met de Tweede Wereldoorlog. Joden worden ervan beschuldigd in de voetsporen van de nazi's te treden: 'Maar nu kan de wereld niet meer zeggen: men weet niet wat de Joden met andere volkeren hebben gedaan en nog steeds doen in Libanon en in andere landen.'

Demonstratie
Evenals voorgaande jaren vond ook dit jaar weer voor de Israëlische ambassade in Den Haag een demonstratie plaats van Moslims op Jeruzalemdag (de laatste vrijdag van de vastenmaand Ramadan). Er werden antizionistische pamfletten uitgedeeld en antizionistische leuzen gescandeerd, zoals: 'Weg met Israël', 'dood aan Peres'. Op spandoeken werden leuzen meegedragen: 'Zionisten zijn uitzuigers', 'dood aan het Zionisme' en 'Israël terrorist'. Naar aanleiding van de gebeurtenissen rondom de demonstratie van het jaar daarvoor heeft CIDI voor de demonstratie overleg gehad met de Haagse politie. Deze zei toe te zullen ingrijpen indien er antisemitische leuzen meegedragen zouden worden. Omdat de demonstranten volgens de politie alleen anti-Israël leuzen meedroegen en scandeerden trad de politie niet op.

Grafschendingen

In Zuidlaren zijn op de Joodse begraafplaats graven vernield. Er zijn geen racistische of antisemitische slogans of hakenkruizen aangetroffen. In Winschoten zijn Joodse graven geschonden op een Joodse begraafplaats grenzend aan een algemene begraafplaats. Ook op de algemene begraafplaats waren graven vernield.

Revisionisme

Vrij Historisch Onderzoek - Siegfried Verbeke
In tegenstelling tot andere jaren heeft CIDI slechts één melding ontvangen over revisionisme. Een journaliste van een belangrijke krant ontving - vermoedelijk van het instituut van de Belgische Holocaustontkenner Siegfried Verbeke Vrij Historisch Onderzoek - revisionistisch materiaal. Dit bestond uit een krantenartikel uit de reguliere pers waarin over revisionisme en revisionisten werd geschreven en reacties van Vrij Historisch Onderzoek daarop.

Revisionistisch materiaal werd in Nederland de afgelopen jaren vooral verspreid door Siegfried Verbeke, die in Antwerpen zijn eenmansinstituut Vrij Historisch Onderzoek heeft. Vanaf 1992 verspreidde hij achtereenvolgens pamfletten over het *Leuchterrapport*, het *Zündelproces*, een vragenlijst met de titel *'De zes-miljoen-Holocaust. 48 Vragen en antwoorden'*, de *Rudolf Expertise, de Lotgevallen van Germar Rudolf* en *De Crematoria van Auschwitz en Birkenau*. In 1996 was Verbeke nauwelijks actief in Nederland. Verbeke verloor dit jaar in hoger beroep opnieuw de rechtszaak, waarmee de Anne Frank Stichting, het CIDI en het Landelijk Bureau Racismebestrijding in 1992 tegen hem startten.

Processen

Baalman
Op 26 januari werd Th.G. Baalman door de politierechter in Amsterdam veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 1 maand met een proeftijd van 2 jaar. Baalman had in 1995 een artikel in het huis-huis-blad *De Triangel* in Graveland geconcludeerd dat de goede Joden de Holocaust niet hebben overleefd, de slechte Joden wel door hun slimheid en corrupte inslag. De uitgever van *De Triangel* krijgt *f* 1.000,-- boete.

De politierechter honoreert een verzoek om vrijspraak voor een marktkoopman, die tijdens een ruzie met een Joodse collega zegt: 'De gasmuntjes waren zeker op in de oorlog en daarom ben je er nog.'

Verbeke
Op 2 mei 1996 wordt de Belgische Holocaustontkenner Siegfried Verbeke in hoger beroep veroordeeld. Hij krijgt 6 maanden voorwaardelijke gevangenisstraf met 2 jaar proeftijd, *f* 5.000,-- boete of 50 dagen hechtenis. De Anne Frank Stichting, Het CIDI en het Landelijk Buro Racismebestrijding waren in 1992 met dit proces tegen Verbeke begonnen.

Extreem-rechts

CP'86/Nederlandse Volksunie
Het CIDI verzoekt in november de Officier van Jusitite te Rotterdam vervolging in te stellen tegen circa tien leden van de ordedienst van CP'86/Nederlandse Volksunie, die bij een bijeenkomst van deze organisatie in het openbaar een armband met een hakenkruis droegen. Eenzelfde verzoek werd gedaan ten aanzien van Constant Kusters en Eite Hohman, die een vlag met een hakenkruis hesen. In augustus 1997 is nog niets vernomen.

Publicaties en media

JFN'94 nieuws
Augustus 1997 heeft CIDI nog niets gehoord over de klacht die in januari 1996 werd ingediend bij het gerechtshof te Arnhem over antisemitische passages in het blad *JFN'94 nieuws*. Justitie in Arnhem deelt desgevraagd mee met het onderzoek bezig te zijn. In juni 1997 stelde D66 Kamervragen over de lakse houding van justitie Arnhem.
In het decembernummer wordt ex-premier Rabin Jodenzwijn genoemd. In het augustusnummer wordt het nationaal-socialisme verheerlijkt en gesproken over de 'Jodeninvasie (...) Om zo het Germaanse volk uit te roeien (...) Alle nationalistische partijen in Nederland en de rest van Europa zullen allemaal geïnfecteerd worden door de invloed van de Joden.'

Ravage
Het CIDI en B'nai B'rith Nederland dienen een klacht in tegen het blad *Ravage*. *Ravage* is een politiek links tweewekelijks blad, dat landelijk wordt verspreid. Op 3 mei 1996 plaatst de redactie het artikel Kanttekeningen bij herdenking. Hierin wordt een verband gelegd tussen B'nai B'rith en de KKK en B'nai B'rith wordt ervan beticht een stimulerende invloed te hebben op het nazistisch denken. De organisatie wordt aangeduid als 'een Joodse elite die verondersteld wordt een stimulerende invloed te hebben op het nazistisch denken'. B'nai B'rith zou niets anders zijn dan een vorm van vrijmetselarij, net als de KKK, en er onder het mom van het bestrijden van antisemitisme aan bijdragen dat 'dit soort gedachten' worden verspreid. B'nai B'rith wordt voorts aangeduid als 'een Joodse elite die zich via neo-nazi's lijkt te richten tegen de belangen van de Joodse burger'. Zij zou een organisatie zijn die het antisemitisme gebruikt als dekmantel voor criminele activiteiten. Er is proces-verbaal opgemaakt. De zaak loopt nog (augustus 1997).

Internet
CIDI wordt regelmatig geïnformeerd over neonazistische en extreem-rechtse sites in het buitenland. Hetzelfde materiaal dat de rechter Siegfried Verbeke verbiedt te verspreiden, staat zonder enige consequentie op Internet. Nieuws uit Nederlandse extreem-rechtse kringen wordt o.a. verspreid door het *Arisch Nieuws Agentschap*. Dit Agentschap publiceerde bijvoorbeeld een interview met T. Mudde, landelijk secretaris van de extreem-rechtse organisatie CP'86. Deze partij heeft ook eigen pagina's op Internet. Op die pagina's worden lezers sinds enkele maanden opgeroepen om namen, adressen en telefoonnummers van anti-fascistische organisaties door te spelen naar de extreem-rechtse organisatie ODIN (Onderzoek Documentatie en Informatie Netwerk).

Bekladdingen

Uit het gehele land worden meldingen gemaakt van bekladdingen met hakenkruizen. Het is altijd moeilijk te beoordelen in hoeverre deze antisemitisch bedoeld zijn. Dit is wat anders wanneer hakenkruizen op een Joods gebouw worden aangebracht.
In 1996 werd het Joods Uitvaartcentrum in Amsterdam tot tweemaal toe beklad. Eenmaal met het woord Hamas en eenmaal met een hakenkruis met daarbij een schuttingwoord. Op het bandje van het antwoordapparaat werden beledigende antisemitische teksten ingesproken. De politie stelt een onderzoek in.

Religie

Christendom
Uitingen van Christelijk antisemitisme werden de afgelopen jaren vooral aangetroffen in het blad *Evan* van Jenny Goeree. In 1996 werd niet één melding ontvangen over de verspreiding van *Evan*. Niet bekend is of er inderdaad geen blaadjes zijn verspreid. CIDI ontving in 1997 informatie dat Lucas Goeree inmiddels weer actief is.

Islam
Wat betreft Islamitisch antisemitisme ontving CIDI één melding. In een moskee in Tilburg, een middelgrote stad in het zuiden van Nederland, werden de *Protocollen van de Wijzen van Zion* te koop aangeboden. Het antidiscriminatie meldpunt in Tilburg heeft het materiaal laten weghalen (zie ook antizionisme).

Sport

Voetbal

Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) constateert in haar jaarverslag dat er sprake is van een ernstige toename van verbaal geweld onder supporters. Onder verbaal geweld wordt verstaan: verbale uitingen van racistisch/discriminatoir of kwetsend zijn voor anderen. Er bestaat nog geen registratie van dergelijke uitingen. Bij wedstrijden, waarin de voetbalvereniging AJAX - dit is een club met veel Joodse leden, waaronder de voorzitter - speelt zijn leuzen als: 'Hamas, Hamas, Joden aan het gas' en 'wie niet springt is een Jood', alsmede sisgeluiden, die duiden op ontsnappend gas, heel gewoon geworden. Indien het niet tot fysiek geweld komt grijpt de politie niet in. Dit, aldus het CIV, omdat de strafwetgeving vaak moeilijk toepasbaar is in verband met ondermeer de individuele bewijslast of het feit dat bepaalde uitingen geen strafbaar feit zijn. Er zijn wel voldoende mogelijkheden om deze groepen supporters uit het stadion te verwijderen. Tot op heden is dat echter nooit gebeurd.

Incidenten

In Amstelveen, een plaats gelegen tegen Amsterdam met veel Joodse inwoners, werd een Joods jongetje tegen de grond geslagen, terwijl zijn belagers 'Jood, Jood, Jood' schreeuwden.

D66 schorste de secretaris van één van de afdelingen in Amsterdam wegens een antisemitische opmerking. Na een diepgaand meningsverschil met de voorzitter had de secretaris gezegd, dat zij niet verrast was over haar (de voorzitter) gedrag, want Joden hadden haar al eerder verraden.

Diversen

Zoals elk jaar vinden er diverse algemene antisemitische incidenten plaats: CIDI ontvangt twee meldingen van burenruzies en een melding dat *Mein Kampf* op een rommelmarkt te koop wordt aangeboden. CIDI zelf ontvangt opnieuw een antisemitische pornografische brief. De Anne Frank Stichting ontvangt een pamflet met een Davidster en daarin een hakenkruis. De bijbehorende tekst luidt: 'De Nazie's van het Midden-Oosten. Terecht vergast.'

Bijlage 8: Project registratie klachten racisme

Deze bijlage is samengesteld door het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie

1 Inleiding

Het project registratie racistisch geweld begon eind 1993 en had drie taakstellingen die in afzonderlijke fasen werden uitgevoerd. In de eerste fase werd onderzocht hoe de registratie van racistische incidenten in Nederland plaatsvond. Gebaseerd op de onderzoeksresultaten werd een advies-rapport uitgebracht waarin werd aangegeven op welke wijze een landelijk, uniform registratiesysteem is te realiseren. De tweede fase betrof het ontwikkelen van een landelijk bruikbaar, geautomatiseerde registratiesysteem. In deze fase werden een soft-ware design ontwikkeld en diverse concepten daarvan op praktische bruikbaarheid getoetst. Het design werd omgezet in een geautomatiseerd systeem.

2 Het registratiesysteem

Discriminatie is elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben, dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast. In deze definitie valt het onderscheid tussen directe (ten doel heeft) en indirecte discriminatie (ten gevolge kan hebben) te lezen. In beide gevallen gaat het om discriminatie; in beide gevallen dus strafbare gedragingen. Bij directe discriminatie wordt er onderscheid gemaakt met als doel een persoon of een groep op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische herkomst, geloofsovertuiging, sexe, sexuele geaardheid en leeftijd achter te stellen, te beledigen etcetera. Bij indirecte discriminatie gaat het om het gevolg van het voeren van een ogenschijnlijk neutraal beleid of van het hanteren van bepaalde criteria.[1]

Gebaseerd op deze definitie wordt verder ten behoeve van het registratiesysteem een onderscheid gemaakt naar individuele discriminatie(racisme) en discriminatie door instanties (institutionele discriminatie).[2] Individuele discriminatie heeft hierbij betrekking op uitingen, gedragingen en handelingen van personen als eenling of als groep. Discriminatie door instanties heeft betrekking op alle organisaties die binnen een bepaalde maatschappelijke context opereren en gebonden zijn aan bepaalde wet en regelgeving (het institutionele kader). Binnen deze vastgestelde grenzen en afhankelijk van hun maatschappelijke funktie kunnen instanties hun eigen beleid vaststellen en hun eigen regels hanteren.

---

[1] Gebaseerd op: Rassendiscriminatie bestrijden; een praktische handleiding. Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie, LBR, Utrecht 1996. Ten behoeve van het registratiesysteem zijn aan deze definitie de geloofsovertuiging, sekse, seksuele geaardheid en leeftijd als discriminatiegrond toegevoegd.

[2] Met het begrip 'instantie' worden tevens ook instellingen en (arbeids)organisaties bedoeld.

Door dit registratie systeem worden klachten, meldingen of berichten over verschillende soorten discriminatoire handelingen, racistische gebeurtenissen en voorvallen, per gebeurtenis c.q. voorval via *hoofd en sub-categorieën* geregistreerd. Door de hoofd categorieën worden klachten, gebeurtenissen, voorvallen en hierbij betrokken slachtoffers of instanties in een breed verband geordend. Deze ordening wordt gespecificeerd door de sub-categorieën die onderverdeeld zijn in verschillende *registratie items*. De registratie items hebben betrekking op de aard van de gebeurtenissen, klachten of op de soort van daarbij betrokken instanties. Verbijzondering van de registratie items kan tot stand worden gebracht via de specifieke functie 'trefwoorden'.
Via de hoofd en sub-categorieën worden uitsluitend *de 'feiten'* geregistreerd. Interpretatie door de registrator van politieke verbanden, intenties, motieven of definities (context) van een gebeurtenis of voorval worden vóór de registratie tot een minimum beperkt. De registrator dient alle relevante aspecten van een gebeurtenis/voorval te beschrijven in het hiervoor bedoelde veld 'beschrijving'. Een gebeurtenis/voorval zal zelf de indicatoren voor een nadere analyse opleveren. De waarneming van de melder c.q. slachtoffer, uitgesproken vermoedens en indrukken over een gebeurtenis of voorval; alle indicaties ten aanzien van de daders, veroorzakers, politieke bindingen, motieven etc. zijn, ook al lijken ze in eerste instantie irrelevant, belangrijke informatiedragers, waarop een registrator attent dient te zijn. Door een analyse van de gecombineerde gegevens kan een gebeurtenis/voorval achteraf gekwalificeerd en verder verwerkt worden.

De registratie items zijn aanduidingen voor verschillende entiteiten, zoals instanties en maatschappelijke gebieden waarin ze opereren, gebeurtenissen en voorvallen, slachtoffers en veroorzakers e.d, waarop een klacht/melding of een bericht betrekking heeft. Aangezien door het systeem de *'feiten'* worden geregistreerd, is de essentie, dus de vraag *'waar gaat het om'*, bepalend voor de wijze waarop registratie items met andere sub-categorieën corresponderen en wat er geregistreerd wordt. Het systeem maakt verder een onderscheid in *primaire* en *secundaire* gegevens van een klacht of een gebeurtenis. De 'waar gaat het om' vraag wordt door de primaire gegevens beantwoord. Indien bij een klacht of gebeurtenis een instantie betrokken is, dient de registrator een onderscheid te maken naar de vraag of de betreffende instantie als *locatie* fungeert of *in essentie de veroorzaker is*.
Indien een klacht, gebeurtenis of voorval meerdere belangrijke feiten, gegevens en verschillende betrokkenen oplevert, kan de registrator overwegen deze uit elkaar te halen en afzonderlijk te registreren. De registrator wordt hierdoor niet gedwongen afwegingen te maken tussen de gegevens.
Het bovenstaande zal in het vervolg worden uitgelegd door verschillende hoofd en sub-categorieën en diverse registratie items te beschrijven en aan de hand van enkele voorbeelden een aantal werkdefinities te formuleren.

Bij de keuze van registratie items binnen de sub-categorieën is zoveel mogelijk gestreefd naar volledigheid.[3] Dat wil echter niet zeggen dat de volledigheid bereikt is en alle mogelijke klachten door de geselecteerde items kunnen worden geregistreerd. Het systeem is dynamisch, de registratie items kunnen afhankelijk van de behoefte van registrator door toevoeging uitgebreid of door verwijdering gereduceerd worden. *Verwijdering of toevoeging* van registratie items dient echter

[3] De keuze van de registratie items is gebaseerd op een inventarisatie en rubricering van uiteenlopende, maar voor deze categorie relevante, klachten/meldingen bij een groot ADB met een brede doelstelling. Naast dit dossier onderzoek zijn verschillende registratie-formulieren bestudeerd.

te gebeuren *conform de hiervoor ontwikkelde afspraken structuur*. Anders wordt de uniformiteit aangetast en de centrale verwerking van de gegevens bemoeilijkt.

3 De organisatiestructuur

Het nieuwe registratiesysteem is menu gestuurd en neemt de registrator zelf mee langs de verschillende in te vullen categoriën. Voor het voort brengen van landelijke cijfers hoeven geen extra registratiemodules te worden gehanteerd.
De klachten, voorvallen of gebeurtenissen kunnen één of meerdere keren per week worden ingevoerd. Na verloop van tijd kunnen naar behoefte gebundelde gegevens aan het systeem worden onttrokken. Gegevens van de verschillende ADB's worden bij het LBR verzameld en gebundeld. Vervolgens kunnen na bewerking van de gegevens regionale en landelijke cijfers over onder meer racistisch geweld worden gegenereerd, trend analyses gemaakt en in de vorm van rapporten gepresenteerd. Voor de ADB's kunnen periodiek kerngetallen worden geproduceerd ten behoeve van plaatselijke of regionale rapportages. Hiermee wordt de belangrijkste doelstelling van dit project gerealiseerd, namelijk het genereren van representatieve gegevens over trends en patronen van discriminatie en racistisch geweld ten behoeve van nationaal en internationaal gebruik.
Om continuïteit van gegevensinvoer en -verzameling, na afloop van dit project, te waarborgen, werd een organisatiestructuur ontworpen en een ondersteuningsteam gevormd.

4 Verzameling van gegevens

Conform de, met de Landelijke vereniging van ADB's gemaakte, afspraken wordt het LBR het centrale verzamel- en beheerpunt van de landelijke gegevens.
Voor dit doel zullen aanpassingen plaatsvinden in de netwerk-structuur. In de file-server zal voor het verzamelen van door de verschillende ADB's geleverde gegevens een specifiek route worden gecreëerd.
Het verzamelen van de gegevens in 1997 en 1998 zal conform een hiervoor opgestelde tijdschema plaats vinden:

1 januari 1997	uiterste start datum van registratie middels het nieuwe systeem
1 april 1997	landelijke verzameling van gegevens voor test doeleinden in april/mei
1 juli 1997	eerste officiële landelijke data verzameling
juli/augustus 1997	centrale verwerking van gegevens en het creëren van kerngetallen
1 september 1997	uiterste datum doorgeven van wensen en voorstellen met betrekking tot systeem wijzigingen en evaluatie
1 januari 1998	tweede officiële landelijke gegevens verzameling
januari/februari 1998	centrale verwerking van gegevens en het creëren van kerngetallen

1 juli 1998	derde officiële landelijke gegevens verzameling
juli/augustus 1998	centrale verwerking van gegevens en het creëren van kerngetallen
1 september 1998	uiterste datum doorgeven van wensen en voorstellen met betrekking tot systeem wijzigingen en evaluatie
januari 1999	vierde officiële landelijke gegevens verzameling

Het proces van verzamelen en verwerken van de gegevens zal begeleid worden door een ondersteuningsteam dat samengesteld is door een aantal ervaren ADB medewerkers(sters) en de huidige projectgroep. Het ondersteuningsteam zal tevens als een meldpunt fungeren voor eventuele problemen, vragen en procedurele afspraken.

5 Geografische afstemming voor het registreren van racistische incidenten

Niet alle racistische incidenten en gebeurtenissen bereiken ADB's in de vorm van individuele klachten of meldingen. Het volgen van de secundaire bronnen, zoals de regionale en plaatselijke media, is noodzakelijk om de representativiteit in de gepresenteerde gegevens (enigzins) te waarborgen.
In het kader van de registratie van racistische incidenten en gebeurtenissen via de secundaire bronnen zijn met de ADB's afspraken gemaakt over het gebied waarbinnen men registreert. Door een geografische afstemming kan worden voorkomen dat teveel incidenten en gebeurtenissen door meerdere ADB's worden geregistreerd. Deze afstemming zal worden aangepast telkens als een ander ADB binnen een zelfde gebied over gaat tot het gebruik van het registratiesysteem.
De geografische indeling van ADB's is als volgt:

ADB	**Registratie-gebied**
Noord Holland Noord	de eigen regio
Regio Haarlem	de eigen regio
Zaanstreek	de eigen regio en regio waterland
Lelystad	Flevoland
Rotterdam	eigen gemeente
Delft	eigen gemeente
Leiden	eigen gemeente
Schiedam	eigen gemeente
Dordrecht	eigen gemeente
Zoetermeer	eigen gemeente
Emmen	eigen gemeente
Drenthe	provinvcie Drenthe exl.Emmen
Tiel	Gelderland west
Nijmegen	Gelderland oost exl.Veluwe
Ede	Veluwe
Tegelen	Limburg-Noord
Maastricht	Limburg-Zuid

Tilburg	Brabant-West/midden
Eindhoven	Brabant-Oost
Utrecht	provincie Utrecht

In drie provincies zijn geen ADB's of een ander meldpunt. Registratie van racistische incidenten en gebeurtenissen in deze provincies kunnen door andere ADB's worden overgenomen. Hierover zullen in de nabije toekomst nog concrete afspraken gemaakt worden.
De tijdsschema en de geografische indeling zijn tijdens een bijeenkomst met de vertegenwoordigers van ADB's op 16 december 1996 besproken en vastgesteld.

Bijlage 9: Klachtenmeldpunt Rotterdamse anti discriminatie actie raad (RADAR)

Deze bijlage is samengesteld door RADAR

1 Inleiding en werkwijze

Het RADAR-klachtenmeldpunt registreert en behandelt (individuele) klachten en meldingen met betrekking tot discriminatie en racisme. Daarnaast wordt het meldpunt regelmatig benaderd door mensen die informatie willen of die hun frustratie uiten over tal van maatschappelijke ontwikkelingen die naar hun mening verband houden met ons werkveld.

De klachten en meldingen komen voor het merendeel binnen via de meldpunt-telefoonlijn. Voor zover dat voor cliënt en RADAR zinvol en wenselijk is, wordt vervolgens een persoonlijk intakegesprek gehouden. Tijdens het intake gesprek krijgt de cliënt de gelegenheid zijn/haar verhaal uitgebreid te vertellen en, samen met de meldpuntmedewerkers, een behandelingsstrategie uit te zetten. RADAR hanteert hierbij het zogenaamde 'dialoog-model', wat inhoudt dat de van discriminatie beschuldigde persoon of organisatie zoveel mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld de eigen visie op het gebeurde weer te geven. Middels een brief of telefoongesprek wordt deze op de hoogte gesteld van de klacht en verzocht om een reactie. Het uitgangspunt van RADAR is daarbij dat partijen zoveel mogelijk via bemiddeling tot elkaar worden gebracht om de situatie te verbeteren.
Indien bemiddeling niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat één van de partijen dit niet wenst of indien bemiddeling niet wenselijk is, bijvoorbeeld omdat de ernst van de zaak vergaande maatregelen vereist, worden andere stappen genomen. Dit kunnen dan onder andere zijn: het in gang zetten van een juridische procedure, het volgen van een externe klachtenprocedure of het benaderen van derden.
Uiteraard spelen bij het bepalen van de behandelingsstrategie wensen en voorkeuren van de cliënt een belangrijke rol.

Medio 1996 is een beheersfunctie op het meldpunt ingevuld via de Stichting Nieuwe Banen Rotterdam Werkt in het kader van de Banenpool-regeling. Daarnaast hebben in 1996 in totaal 7 stagiaires op het meldpunt gewerkt. De coördinatie viel onder de verantwoordelijkheid van de stafmedewerker klachtbehandeling. De stagiaires waren afkomstig van de opleidingen MBO Sociale Dienstverlening, HBO Sociaal Juridische Dienstverlening en HBO maatschappelijk werk. Binnen het stagebeleid van het meldpunt is bewust gekozen voor het inzetten van stagiaires van verschillende opleidingen. Op deze wijze trachten wij het anti-discriminatie werk in de diverse opleidingen meer bekendheid te geven. Bij de selectie van meldpuntmedewerkers wordt daarnaast nadrukkelijk aandacht besteed aan de samenstelling van het team, zodat herkenbaarheid voor de doelgroep gewaarborgd wordt.

Evenals in 1995, is in 1996 veel aandacht besteed aan de naamsbekendheid van het meldpunt. Zo zijn tal van voorlichtingen gegeven aan onder andere migrantenorganisaties, algemene

instellingen, scholen, etcetera. RADAR beoogt hiermee de drempel te verlagen voor mensen die een klacht of melding bij het meldpunt willen indienen.

De registratie van klachten heeft in 1996 extra aandacht gekregen. Enkele aanpassingen aan het bestaande computer-registratie programma hebben de mogelijkheden voor productie van statistische overzichten uitgebreid. Dit bleek met name zinvol teneinde vragen van deelgemeenten, politiedistricten en dergelijke nauwkeurig te kunnen beantwoorden.
Voor het jaar 1997 is overigens een landelijk registratiesysteem ontwikkeld waarmee RADAR waarschijnlijk in de toekomst zal gaan werken.

2 Ontwikkelingen en verschuivingen

Evenals in 1996, heeft het meldpunt in 1997 een sterke stijging geconstateerd van het aantal klachten en meldingen. Het zou echter voorbarig zijn deze stijging zonder meer toe te schrijven aan een toename van discriminatie en racisme in Rotterdam en omgeving. Alhoewel geen nauwkeurige bepaling te maken is, hebben wij de sterke indruk dat deze stijging te maken heeft met de volgende factoren:

- aandacht voor het onderwerp in de media. Vlak nadat in de media aandacht is besteed aan discriminatie, is een stijging in het aantal klachten en meldingen te constateren;
- mondigheid van slachtoffers en getuigen. Wij hebben de indruk dat steeds meer mensen op de hoogte zijn van het feit dat discriminatie verboden is en dat hiertegen stappen te nemen zijn;
- duidelijke waarneembaarheid van discriminatie. Discriminatie uit zich nu vaker dan voorheen in de vorm van publieke uitlatingen, bekladdingen, openlijke geweldpleging en dergelijke. Er zijn dus ook meer getuigen van discriminatie dan voorheen.

Bij analyse van de cijfers van 1996 springen de volgende ontwikkelingen in het oog:

- het aantal discriminatieklachten is in 1996 niet alleen absoluut gestegen, maar vormt ook een groter percentage van het totaal aantal contacten van het meldpunt (67% ten opzichte van 55% in 1995);
- het aantal meldingen en klachten over discriminatie op grond van seksuele gerichtheid is in 1996 explosief toegenomen van 1% tot 10,5% van het totaal aantal discriminatieklachten. Deze toename is toe te schrijven aan het feit dat de politie in 1996 in overleg met RADAR een groot aantal politieklachten op dit terrein aan ons heeft doorgegeven. Gezien de doelstelling van RADAR worden deze klachten wel geregistreerd, maar niet behandeld;
- het aantal klachten in de categorie anders/onbekend (zie Tabel 2), is in 1996 vertienvoudigd. Dit lijkt verband te houden met de naamsbekendheid van het meldpunt. Hierdoor melden zich ook mensen met andere discriminatieklachten dan de reguliere categorieën. Deze mensen worden door RADAR in de regel doorverwezen naar andere instanties;
- het aantal klachten over de horeca is iets gestegen ten opzichte van het vorige jaar. Deze stijging is deels toe te schrijven aan de aanhoudende klachten over de BAJA beach club, maar bestaat grotendeels uit klachten over andere horecagelegenheden. In 1996 heeft RADAR, samen met politiedistrict centrum en trainingsbureau Klaassen & Pieters, een training ontwikkeld en uitgevoerd voor horecaportiers. Deze training is positief geëvalueerd en zal in de komende periode ook aan andere horeca-gelegenheden worden aangeboden;

- De indruk bestaat dat het aantal klachten toeneemt waarbij het slachtoffer van Marokkaanse afkomst is. Deze indruk kan niet met cijfers gestaafd worden omdat van 1995 geen duidelijk cijfermateriaal hieromtrent voorhanden is.

Tabel 1 Totaal aantal klachten en meldingen 1996

AARD MELDING/KLACHT	%	aantal
Discriminatie	67	491
Extreem-rechts*	16	120
Discussietelefoontje	3	22
Informatieverzoek	13	100
Anders	1	9
Totaal	100	742

* Onder deze categorie vallen klachten die betrekking hebben op o.a. racistische graffiti en op verspreiding van racistische pamfletten en folders.

Tabel 2 Discriminatiegrond van de klachten en meldingen 1996

Discriminatiegrond	%	aantal
Etnische afkomst/huidskleur	77,3	379
Geloofsovertuiging	1,2	6
Sekse	2	10
Seksuele gerichtheid*	10,6	52
Leeftijd	1,6	8
Handicap	1,4	7
Anders/onbekend	5,9	29
Totaal	100	491

* De sterke stijging van deze discriminatiegrond t.o.v. 1995 is grotendeels toe te schrijven aan de afstemming tussen de politie Rotterdam-Rijnmond en RADAR op dit terrein. Deze klachten zijn in meerderheid uitsluitend in geanonimiseerde vorm door RADAR geregistreerd. Het gaat hier met name om zaken als belediging en mishandeling in openbare ruimten. Deze zijn in tabel 5 (zie hieronder) opgenomen in de categorie burenconflict/buurtacties en dit verklaart de explosieve stijging van deze categorie ten opzichte van 1995.

Tabel 3 Meldingen extreem-rechtse activiteit 1996

Aard melding	aantal
Politieke propaganda:	
-Pamflet/sticker/mailing	10
-Demonstratie/actie	1
-Publieke uitlating	1
-Anders	2
Rechts-extreem geweld:	
-Mishandeling	1
-Brandstichting	1
Bekladdingen	95
Anders	9
Totaal	120

Tabel 4 Aard van discriminatieklachten 1996

Aard discriminatieklacht	%	aantal
Bejegening	58,7	288
Mishandeling	7,7	38
Vernieling	2,4	12
Beleid	10,6	52
Wet- en regelgeving	6,3	31
Anders/onbekend	14,3	70
Totaal	100	491

Tabel 5 Beleidsterreinen discriminatieklachten 1996

Discriminatie met betrekking tot	%	aantal
Arbeidsmarkt	24,3	119
Burenconflict/buurtacties	13,3	65
Overige huisvesting	8,1	40
Onderwijs	5,7	28
Horeca	11	54
Openbaar Vervoer	1,8	9
Commerciële dienstverlening	6,6	32
Media	3,3	16
Sport en recreatie	0,6	3
Overige non-commerciële dienstverlening	6,9	34
Overige overheid	6,9	34
Politie en justitie	7,9	39
Privesfeer	1	5
Anders/onbekend	2,6	13
Totaal	100	491

3 Discriminatiezaken

Om een beeld te schetsen van het soort zaken dat bij het RADAR-meldpunt terecht komt, volgen hieronder enkele beschrijvingen van klachten die in 1996 zijn binnengekomen en behandeld.

Commerciële dienstverlening en politie
Een Marokkaanse vrouw begeeft zich met haar drie kinderen van zes, vier en twee jaar naar een winkelcentrum om een paar kinderschoenen te ruilen. Zij heeft de schoenen een week geleden gekocht en nu al laten de zolen los. Als de verkoopster haar klacht hoor, roept die 'Ga maar terug naar Ankara als je ze niet wilt hebben'. De vrouw verweert zich en het loopt uit op een scheldpartij. Uiteindelijk valt de Marokkaanse vrouw hierbij tegen de kassa, waarvan een stukje afbreekt. De winkelier roept de bewaking van het winkelcentrum en deze nemen de vrouw apart, zonder zich om haar kinderen te bekommeren. Een toevallige passant ontfermt zich over de kinderen en brengt hen naar hun moeder. De politie, die door de bewakers is gebeld, neemt vrouw en kinderen mee naar het bureau, waar zij enkele uren vastzitten op verdenking van vernieling van de kassa. De vrouw heeft al die tijd niet de kans gekregen haar verhaal te doen en haar kinderen zijn zeer over hun toeren door het gebeurde. Als de vrouw de volgende dag aangifte wil doen van het voorval, wordt zij door de baliemedewerkster van de politie begroet met 'Ach ja, u bent die vrouw die schoenen wilde stelen'. Deze aanklacht is echter nooit aan de orde geweest.
RADAR heeft de winkel, het beveiligingsbedrijf en de politie benaderd om hun reactie. De winkelier heeft niet gereageerd op onze brieven. Van verdere actie gericht op dit be-drijf is afgezien omdat cliënt dit wilde laten rusten, ook omdat het bedrijf al in de media was genoemd. Met het beveiligingsbedrijf zijn zeer bevredigende gesprekken gevoerd, waardoor mevrouw zich ook niet meer bedreigd voelt in het winkelcentrum. Met de politie is bewerkstelligd dat mevrouw een nieuwe aangifte mocht doen van het gebeurde en dat excuses zijn aangeboden voor de wijze waarop zij is behandeld op het bureau.

Media
Een Nederlandse vrouw belt RADAR om een klacht door te geven over een talkshow op de nationale televisie. In deze talkshow was het thema 'grote gezinnen' aan de orde. In het kader daarvan werd aan een aantal podiumgasten vanuit het publiek de vraag gesteld waarom zij zoveel kinderen hadden; Nederland was immers al zo dichtbevolkt. Daarop reageerde een studiogast met de opmerking 'Nederland is vol omdat de regering maar oeverloos vreemde buitenlanders binnen laat komen'. De talkshow-presentatrice had slechts met een glimlach op deze opmerking gereageerd.
RADAR heeft de betreffende redactie een brief geschreven met de suggestie in het vervolg wel op dergelijke ongeoorloofde opmerkingen te reageren door de presentatrice in te laten grijpen en zich te laten distantiëren van de opmerking. De omroep heeft gereageerd en laten weten dat het gebeurde uitgebreid is besproken en dat het advies ter harte is genomen.

Arbeidsmarkt
Een Kaapverdiaanse man komt bij het meldpunt met een klacht over zijn werkgever. De man is als enige allochtoon werkzaam bij een garage en wordt door zijn collega's al jarenlang getreiterd en gediscrimineerd. Als hij gaat lunchen, worden er opmerkingen gemaakt als 'dat brood van die zwarte staat daar', er worden onsmakelijke geluiden gemaakt als hij alleen zit te eten en er worden dode muizen, rotte etensresten en andere viezigheden in zijn kluisje en zijn kleren verstopt. Als de man bij de chef gaat klagen reageert die met 'waarom ben je boos? Je bent toch zwart?' of 'die dode muis zat misschien gewoon al in je jas'. Ook blijkt de man in de afgelopen 5 jaar geen enkele maal de ADV te hebben gekregen waar hij recht op had. De man heeft echter een redelijk betaalde baan en wil het liefst bij de garage blijven werken.

RADAR maakt met de man een afspraak bij de vakbond waar hij lid van is en legt de zaak voor. Gezien de gevoeligheid van de affaire lijkt het RADAR verstandig dat een neutralere instantie zoals de vakbond deze zaak in nauw overleg met RADAR opzet. De FNV heeft inmiddels een uitvoerige correspondentie met de werkgever en onlangs zijn de ADV-uren toegekend en zijn afspraken gemaakt over de sfeer op de werkvloer.

Onderwijs
Een Iraanse man en zijn pleegzoon komen bij het meldpunt met een klacht over de school van de zoon. De jongen woont pas drie jaar in Nederland en is enkele maanden geleden begonnen in de brugklas HAVO-VWO in zijn woonplaats. Hij heeft inmiddels twee schoolrapporten gehad en zijn cijfers zijn goed. Zijn ouders zijn op de rapportbesprekingen geweest en hebben daar niets verontrustends te horen gekregen. Opeens echter, komt de jongen thuis met het verhaal dat de conciërge hem heeft uitgescholden. Als zijn vader bij de school om opheldering vraagt, wordt hem verteld dat zijn zoon onhandelbaar is en onmiddellijk zal worden geschorst. Kort daarop krijgen de ouders een uitschrijfformulier. Zij ondertekenen dit formulier niet want ze hechten grote waarde aan de opleiding van hun zoon. De jongen moet dan ook elke dag naar school, maar wordt daar in zijn eentje in een leeg schoollokaal geplaatst, zonder leraar en zonder opdrachten. Via de directeur van de voormalige basisschool van de zoon worden de ouders doorverwezen naar RADAR. Deze directeur heeft namelijk het idee dat men de ouders aan het lijntje houdt omdat ze nieuwkomers zijn in Nederland.
RADAR voert een gesprek met de leerplichtambtenaar. Deze belooft actie te ondernemen en bevestigt dat de school zelf voor alternatief onderwijs moet zorgen alvorens de jongen uit te schrijven. Dan neemt RADAR contact op met de schoolinspectie, die verklaart dat het de school vrij staat zelf het onderwijs in te richten. Dat de jongen op dat moment geen vorm van onderwijs ontvangt, doet blijkbaar niet terzake. Uiteindelijk schrijft de moeder, met steun van RADAR, een aangetekende brief aan schooldirectie, schoolbestuur, leerplichtambtenaar en schoolinspectie. In de brief wijst zij op haar rechten en op de plichten van de school. Hierop krijgt de jongen nog enkele maanden onderwijs zodat hij door kan stromen naar de tweede klas. Het gezin heeft hiertoe een andere school gevonden. Alhoewel de situatie nu enigszins is opgelost, weet het gezin nog steeds niet waarom de zoon niet langer op zijn oude school mocht blijven.