

NIETS TE WINNEN, NIETS TE VERLIEZEN

De Nationale Ombudsman (NOM) doet momenteel een onderzoek naar de wijze waarop overheden omgaan met klachten over etnisch profileren. De bedoeling van dit onderzoek is, zo geeft de NOM aan¹, “een indruk te krijgen van de aard van de klachten bij de overheid als het gaat om etnisch profileren en hoe overheden daar vervolgens mee omgaan. [...] Ook het leereffect dat van deze klachtbehandeling uitgaat, is onderwerp van gesprek. [...] Op basis van dit onderzoek bepaalt de NOM later dit jaar op welke manier zij bij kan dragen aan het herkennen, erkennen en behandelen van klachten over etnisch profileren.”

Etnisch profileren wordt al sinds de jaren '70 publiekelijk aangekaart. In 1976 publiceerde het Surinaamse Anton de Kom centrum een ‘Zwartboek politie’ (Centrum Anton de Kom, 1976) met daarin een overzicht van confrontaties tussen de politie en Surinaamse Nederlanders. Wetenschapper Sinan Çankaya publiceerde in 2012 een onderzoek naar de manier waarop de politie beslissingen neemt om iemand te controleren en legde bloot dat de (vermeende) afkomst en huidskleur van mensen daarbij een grote rol spelen (Çankaya 2012). In dat jaar begon het Actiecomité Herstel van Vertrouwen (nu: Vertrouwensherstel Burgers en Overheid, VBO) klachten te verzamelen van jongeren over etnisch profileren in de Haagse Schilderswijk. In 2013 voerde Controle Alt Delete (CAD) een situatietest uit met verborgen camera's² en bracht etnisch profileren in beeld. De echte publieke verontwaardiging begon toen Amnesty Nederland een onderzoek publiceerde over (de impact van) etnisch profileren (AIN, 2013) dat in samenwerking met CAD gelanceerd werd in de Melkweg te Amsterdam tijdens de eerste Controle Alt Delete bijeenkomst. In 2019 is het onderwerp niet meer weg te denken van de politieke agenda. Het was in 2018 onderwerp van debat tijdens de gemeenteraadsverkiezingen, de politie pakt het op in een landelijke stuurgroep (de kracht van het verschil) en de Minister van Justitie heeft zich krachtig tegen etnisch profileren uitgesproken. Kortom het fenomeen etnisch profileren wordt serieus genomen.

Amnesty International Nederland en Controle Alt Delete³ hebben de afgelopen jaren steeds kritisch het voortouw genomen in de discussie over etnisch profileren. Aan het NOM-onderzoek willen ze op basis van de kennis en ervaring die ze in die jaren hebben opgedaan het een en ander meegeven. Zij doen dat middels deze notitie.

Voor deze notitie wordt geput uit de dossiers van CAD van cliënten die de hulp van het CAD hebben ingeroepen bij het indienen van klachten over de politie bij de politie zelf, bij de klachtencommissie en bij de NOM in ‘hoger beroep’. Er wordt gebruik gemaakt van klachten met betrekking tot etnisch profileren en etnische discriminatie. Spoiler alert: in geen van de besproken zaken erkent de politie, de klachtencommissie of de NOM dat er sprake is van etnisch profileren of discriminerende uitingen. Tevens is geput uit diverse onderzoeken en notities rond etnisch profileren en rond de klachtenprocedure en de klachtbehandeling van de politie in het algemeen.

¹ Nieuwsbericht juni 2019 ‘nationale ombudsman start onderzoek naar behandeling van klachten over etnisch profileren’.

² *Politie discriminatie in Nederland*, korte film gemaakt met verborgen camera, brengt discriminatie door de politie in beeld (2013).

³ Controle Alt Delete is een initiatief dat zich inzet voor een eerlijke en effectieve politie en tegen etnisch profileren en buiten proportioneel politiegeweld. Zij ondersteunen onder andere burgers bij het indienen van politiekklachten en monitoren daarbij het klachtverloop.

Een kritiek op de klachtafhandeling betreft de onafhankelijkheid van de procedure. Aangezien 95% van de klachten door de politie zelf afgehandeld worden, is deze kritiek niet geheel onterecht. De NOM - tevens laatste instantie in de klachtenprocedure van de politie - onderzoekt momenteel de klachtafhandeling van klachten over etnisch profileren. De NOM ontkomt er daarmee niet aan: het instituut heeft zichzelf (mede) onderwerp gemaakt van haar eigen onderzoek. Om de onafhankelijkheid van dit onderzoek te waarborgen moet de NOM haar werkwijze verhelferen, transparant te werk gaan en overwegen om een casusoverstijgende analyse van het probleem te maken.

1. Probleemschets

1.1 Definitie etnisch profileren

Er zijn verschillende definities van etnisch profileren in omloop. De belangrijke definitie is van het Europese mensenrechtenorgaan ECRI⁴. Onder etnisch profileren verstaat zij: "The use by the police, with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin in control, surveillance or investigation activities." De politie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, CAD en AIN maken gebruik van een vertaling van deze definitie.

Deze definitie is behulpzaam, omdat het organisaties zoals de politie een concreet handvat biedt om etnisch profileren tegen te gaan. Afkomst en huidskleur mogen geen onderdeel van het politiewerk zijn, tenzij er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Het gebruik van huidskleur in dadersignalen, een concrete omschrijving van de gezochte dader, is wél toegestaan: dat is een objectieve rechtvaardigingsgrond. Het komt voor dat agenten expliciet aangeven dat zij etnisch profileren. Dat gebeurt wanneer politieagenten iemands huidskleur of etnische afkomst als reden voor staande houding of controle aanvoeren. De controle van rapper Typhoon in 2016 was hier een voorbeeld van. Hij werd gecontroleerd omdat zijn auto, een grote witte SUV, niet zou passen bij zijn leeftijd en zijn huidskleur. Vaker is etnisch profileren echter niet kenbaar en dus onzichtbaar. Hoe weet degene die gestopt is dat de huidskleur, afkomst of religie van deze persoon een rol speelde bij de beslissing van de agent, als de agent het niet expliciet vermeldt? En hoe groot was die rol? Sociaal wetenschappers Landman en Sollie (2014) hanteren daarom een andere definitie. Zij stellen: van etnisch profileren is sprake wanneer burgers disproportioneel vaak staande worden gehouden op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat. Met deze definitie in de hand kan de onderzoeker beoordelen of er sprake is van etnisch profileren. Hierbij wordt er verder gekeken dan één of twee controles: er wordt gezocht naar het bredere plaatje, een grote reeks controles wordt onderzocht. Het komt daarnaast ook voor dat politieagenten zich in stereotype, negatieve bewoordingen uitlaten over mensen met een migratieachtergrond waar de betrokkene toe gerekend kan worden op basis van zijn/haar uiterlijk. Denk aan uitspraken waarbij individuen in het meervoud toegesproken worden, zoals "wij kennen jullie soort mensen". Hier is geen sprake van etnisch profileren in de strikte zin van het woord, maar is er mogelijk wel een aanwijzing voor etnisch profileren, voor discriminatie of voor belediging.

Het doel van het onderzoek van NOM is om "een indruk te krijgen van de aard van de klachten bij de overheid als het gaat om etnisch profileren en hoe overheden daar vervolgens mee omgaan." De input die AI en CAD in deze nota geven is gestoeld op de ervaring die in de afgelopen jaren is opgedaan met de klachtbehandeling. Hoewel er ook hier en daar wordt verwezen naar onderzoek, ligt het niet voor de hand om de sociaal-wetenschappelijke definitie te hanteren van Landman en Sollie (2014) maar om aan te sluiten bij de beleidsmatige definitie van de ECRI, zoals boven beschreven. Tegelijkertijd wordt deze definitie breed opgevat in deze notitie, zodat ook stereotype negatieve bewoordingen over (groepen) mensen kunnen worden meegenomen. Het gaat om relevante uitingen gedaan door

⁴ ECRI General Policy Recommendation No. 11 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-key-topics-combating-racism-a/16808b7639>

politieagenten. De afhandeling van klachten hierover geven bovendien een indicatie van hoe de politie omgaat met deze problematiek.

1.2 Omvang van het probleem

Onderzoek van Çankaya (2012) naar selectiemechanismen van politieagenten bij proactief politiewerk in Amsterdam, laat zien dat de zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur een rol speelt bij proactief politiewerk. Een observatieonderzoek in Den Haag (Van der Leun e.a., 2014) laat zien dat van etnische profilering sprake is in de dagelijkse politiepraktijk.

Uitspraken van jongeren uit migrantengroepen bevestigen dit. Zij menen vaker gecontroleerd en anders behandeld te worden door de politie dan jongeren met een Nederlandse achtergrond. (Spoelstra, 2014). Hun ervaringen worden bevestigd in het onderzoek *boeven vangen; een onderzoek naar proactief politiewerk* (Landman & Kleijer-Kool, 2016). Dit onderzoek laat zien dat mensen met een migratieachtergrond disproportioneel vaak worden staande gehouden zonder dat daar een objectieve grond voor aanwezig is. Uit het onderzoek bleek dat van alle door de onderzoeker waargenomen proactieve controles (controles op eigen initiatief van de agent) bijna 60% werd uitgevoerd bij mensen met een migratieachtergrond. Een forse oververtegenwoordiging.

Uit een onderzoek naar welke rol etnische achtergrond speelt voor agenten op straat onder politie in Brabant (2015) kwam naar voren dat 40% van de agenten denkt dat je iemand mag staande houden omdat hij op basis van zijn uiterlijk tot een groep kan worden gerekend die oververtegenwoordigd is in de criminaliteitsstatistiek. Nog eens een kwart van de geïnterviewde is het er niet mee eens en niet mee oneens. Wel 94% meent dat etnische achtergrond in combinatie met andere factoren of overwegingen, een rol mag spelen bij de overweging om iemand op straat wel of niet aan te spreken ter controle.

Omdat controles niet systematisch geregistreerd worden, is het helaas niet mogelijk om in harde cijfers te duiden hoe vaak etnisch profileren voorkomt. Wel komt van tijd tot tijd in het nieuws dat agenten ongeoorloofde taal gebruiken, onderling of naar de burger. Recent bleek een groep in Den Haag zichzelf Marokkanenverdelgers te noemen en agenten die promotie maken 'goudzoekers'. Er zijn agenten die aan burgers refereren als kakkerlakken, eencelligen, kankermongolen, pauper-allochtonen, kankervolk, kutvolk en kutafrikanen (Landman & Kleijer-Kool, 2016; CAD, 2019).

Dit alles heeft zijn weerslag op het vertrouwen in de politie onder de groepen die hiermee te maken krijgen. Dat is te zien in de Veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau voor Statistiek. Uit de laatste versie (CBS 2018) komt naar voren dat 46% van de personen met een niet westerse achtergrond ontevreden zijn over een ervaren politiecontact, tegenover 38% van de personen met een 'oorspronkelijke' Nederlandse achtergrond. Mensen met een 'niet-westerse' migratieachtergrond, hebben door de jaren heen, significant minder vertrouwen in de politie dan 'autochtone' Nederlanders: 62% tegenover 71%.

Recent was bureau Hoefkade in de Schilderswijk in het nieuws. Het bureau integriteit van de politie (VIK) deed acht maanden oriënterend onderzoek naar misstanden bij bureau Hoefkade. In het rapport concludeert VIK dat er sprake is van "een opeenstapeling van onwenselijke gedragingen" en "een ongezonde cultuur" binnen het team. Het is onduidelijk op welke periode het onderzoek van VIK betrekking had, ook is de methode van onderzoek niet bekend. Een van de misstanden die naar buiten kwam: een groep agenten bij Hoefkade

noemde zichzelf de ‘Marokkanenverdelgers’. Eenheidsleider Paul van Musscher gaf aan dat het gaat om “*een paar rotte appels*” en dat hij “*afstand neemt van de suggestie dat een deel van het korps niet integer zou zijn*” (onder andere NOS Journaal 14-9-2019). De uitspraken van Paul van Musscher komen overeen met een van de conclusies die de NOM deed toen het etnisch profileren en discriminatie door de politie in de Haagse Schilderswijk onderzocht (Contrasterende beelden, 2014). Hierin schreef de NOM dat er “*ongetwijfeld dingen gezegd en gedaan worden die gekwalificeerd kunnen worden als discriminerend dan wel etnisch profilerend*”. Vervolgens constateerde de NOM dat er “*binnen het onderzoek niet gebleken is dat er sprake is van een cultuur waarbij het geoorloofd zou zijn burgers op discriminerende of racistische wijze te bejegenen dan wel etnisch te profileren*”. Het onderzoek van de NOM bestond uit kwalitatief onderzoek, niet uit een kwantitatief onderzoek, als gevolg waarvan er mogelijk geen licht kon worden gescheden op (eventuele) indirecte discriminatie. Patronen worden met kwalitatief niet of onvoldoende inzichtelijk.

2. Beoordeling van etnisch profileren in de klachtenprocedure

Toegankelijke en effectieve behandeling van klachten over politieoptreden is vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming belangrijk, bovendien cruciaal voor het waarborgen van het vertrouwen van burgers in de politie. Hoe werkt de klachtenprocedure?

2.1 De klachtenprocedure van de politie

De procedure met betrekking tot klachten over de politie kent officieel drie fases, maar er zijn er vier te onderscheiden. De aanname van klachten (de intake) staat niet aangemerkt als een officiële fase binnen de procedure, maar kan in het kader van inzicht krijgen in het verloop van de procedure van belang zijn.

De aanname: Het indienen van een klacht kan op drie manieren: digitaal (80% van de klachten komt digitaal binnen); het per post invullen en opsturen of afgeven van een klachtformulier en via een intake aan de frontdesk. Bij indiening aan de frontdesk kan de reactie op de klacht voor de klager al zodanig zijn, dat er geen behoefte is om de klacht verder door te zetten. Alle ingediende klachten worden beoordeeld op ontvankelijkheid. Klachten kunnen niet ontvankelijk zijn omdat deze niet onder vigerende wet – en regelgeving vallen (bijv. een klacht over beleid). Afgedane en niet ontvankelijke klachten vallen hier af.

De eerste fase: is bedoeld om klachten naar tevredenheid van klager af te handelen, met inachtneming van de belangen van de betrokken medewerker. De klachtcoördinator is verantwoordelijk en deze legt de klacht ter behandeling bij de klachtbehandelaar. De klachtbehandelaar neemt contact op met de klager om de klachtelementen en het doel van de klacht vast te stellen. Tevens worden de betrokken medewerker(s) en de betreffende leidinggevende op de hoogte gesteld van de klacht en verzocht hun zienswijze op de klacht te geven. Klachten worden daarna zoveel mogelijk in gesprekken tussen klager en betrokken medewerker opgelost. Dit kan voor de klager voldoende zijn waardoor de klacht wordt afgedaan. Indien de klager niet tevreden is kan de klager de tweede fase van de klachtprocedure in gang zetten. Klachten in de eerste fase dienen na registratie binnen tien weken behandeld te zijn met de mogelijkheid van vier weken uitstel. Zo'n 95% van de klachten worden in deze eerste fase afgehandeld.

De tweede fase: hierin geeft de politiechef een oordeel over de klacht, daarover geadviseerd door de "onafhankelijke klachtencommissie. Deze neemt de behandeling van de klacht verder ter hand. In de meeste gevallen leidt de tweede fase tot een zitting van de onafhankelijke klachtencommissie waar klager en betrokkenen (de politieagent(en) gehoord worden en de commissie een gegrond of ongegrond advies uitbrengt aan de politiechef. In uitzonderlijke gevallen heeft de voorzitter van de commissie het recht zelfstandig tot een advies te komen. Tenslotte besluit de politiechef tot de definitieve gegrond -of ongegrondverklaring. Klachten in de tweede fase dienen in een termijn van veertien weken te worden behandeld met ook weer een verdagingsmogelijkheid van vier weken.

Beroepsfase: indien de klager zich niet kan vinden in het besluit van de politiechef kan hij zijn klacht voorleggen aan de NOM. De NOM doet een uitspraak over het professioneel en zorgvuldig handelen van de ambtenaar en zegt daarmee of de klacht gegrond of ongegrond is. De NOM is hierbij niet gebonden aan een termijn.

Het overkoepelende doel van de klachtenprocedure is voor de politie om te leren van gemaakte fouten en om het (mogelijk geschade) vertrouwen in de politie te herstellen.

2.2 Literatuur over de klachtenprocedure

Voordat we ingaan op hoe klachten over etnisch profileren afgehandeld worden, staan we stil bij een aantal wetenschappelijke observaties met betrekking tot de klachtenprocedure in het algemeen.

De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft in 2015 in vier regio's onderzoek gedaan naar de manier waarop klachten over de politie afgehandeld worden (Inspectie veiligheid en justitie, 2015). In het onderzoek komt naar voren dat in drie van de vier regio's afgeweken wordt van de uitvoeringsregeling klachtbehandeling en dat het dus aannemelijk is dat er landelijk geen uniforme praktijk van klachtbehandeling is. Het nieuwe registratiesysteem was nog niet geïmplementeerd. Ook het leren van klachten was volgens de Inspectie onvoldoende geborgd. Klagers zijn, blijkt uit dit onderzoek, dan ook weliswaar tevreden over de bejegening tijdens de klachtprocedure maar niet over de opvolging van de klacht. In ditzelfde rapport bracht de NOM naar voren dat uit de bij haar ingediende klachten blijkt dat de politie klachten regelmatig op onjuiste wijze toetst aan de formele ontvankelijkheidsvereisten en op grond daarvan klachten niet in behandeling neemt. Uit onderzoek blijkt verder dat klagers om de verschillende redenen een klacht indienen. Met hun klacht hopen klagers het volgende te bereiken:

- Dat de politie erkent dat er een fout is gemaakt.
- Dat de betrokken medewerker(s) daarop wordt aangesproken.
- Dat de organisatie ervan leert en maatregelen worden getroffen om de fout in de toekomst te voorkomen.
- Soms zijn klagers ook uit op schadevergoeding, excuses, of een andere concrete actie.

In het algemeen blijkt uit dit onderzoek dat klagers deze doelen niet bereiken.

De in 2015 geconstateerde problemen zien we terug in de nota 'Een klacht is een gratis advies' (Jacobs e.a., 2018). De onderzoekers constateren dat de klachtenregeling bij voorbaat categorieën van klachten uitsluit, zoals klachten die niet een concrete gedraging van een ambtenaar betreffen en gedragingen die niet jegens de klager zijn begaan. Hierdoor is het niet mogelijk om te klagen over beleid of andere structurele zaken. De onderzoekers stellen dat als het doel van de klachtprocedure is om 'oog en oor' te hebben voor wat er leeft in de samenleving, dat het van belang is dat de politie ook systematisch kennisneemt van andere uitingen van ongenoegen of ontevredenheid (geen concreet gedrag of niet jegens de klager) en deze lessen structureel op verschillende niveaus binnen de organisatie vertaalt. Daarom is het volgens de onderzoekers gewenst dat de politie ook via andere kanalen informatie over ongenoegen van burgers systematisch vanuit een leerperspectief analyseert en integreert.

In het onderzoek 'contrasterende beelden' geeft de NOM een aantal aanbevelingen die specifiek gaan over de politie met betrekking tot het maken van onderscheid naar etniciteit (Contrasterende beelden, 2014):

- De politie zich bewust dient te zijn van de gevoelens die leven omtrent discriminatie, racisme of etnisch profileren.
- In het algemeen moet de politie werken aan een fatsoenlijke wijze van bejegening en met respect behandelen van burgers.
- Politieambtenaren spreken elkaar aan wanneer zij van mening zijn dat er sprake is van een onheuse bejegening.

Conceptnotitie klachtbehandeling etnisch profileren

Niets te winnen, niets te verliezen

30 september 2019

- Indien een situatie escaleert evalueert de politie achteraf in hoeverre haar eigen optreden hieraan heeft bijgedragen.

3. Voorbeelden van klachten over etnisch profileren en het verloop daarvan

In de dossiers van CAD staan vele voorbeelden etnisch profileren en andere vormen van discriminatie door de politie. Het betreft zowel ervaringen in de dagelijkse politiepraktijk als ervaringen in de eerste en tweede fase van de klachtprocedure van de politie, als van de procedure bij de NOM. Deze cases zijn representatief en illustratief voor de dossiers die CAD begeleidt en ze geven een inkijk in wat er tijdens contacten met de politie en in de klachtprocedure gebeurt. De zeven hieronder besproken casus zijn gekozen omdat zij de gehele procedure doorlopen hebben of omdat zij exemplarisch waren voor de afhandeling in andere zaken. De reden voor de klacht, *etnisch profileren of discriminatie*, komt ook in veel andere meldingen naar voren. De wijze van *klachtafhandeling* zoals hieronder beschreven komt ook naar voren bij klachten over andere onderwerpen dan etnisch profileren of discriminatie, zoals politiegeweld. Hieronder worden zeven klachten geanonimiseerd opgevoerd en besproken op feitelijke wijze. De duiding van de wijze van klachtafhandeling volgt daaronder.

Casus 1

Klager staat 's avonds (21.30) net als meerdere auto's geparkeerd bij een station. Ze wachten op de trein. Klager is de bijrijder, een vriendin van hem zit achter het stuur. Een politieauto rijdt twee keer stapvoets voorbij, de agenten kijken naar binnen. De tweede keer stopt de auto en lopen de agenten naar de auto. Ze vragen het rijbewijs aan de bestuurder en geven aan dat ze een algemene controle doen. Vervolgens vragen ze direct het ID van de klager. Deze geeft aan dat hij het niet hoeft te laten zien en vraagt waarom hij het moet geven. Daarop vordert de agent het ID. De agent loopt met klagers ID terug naar de politieauto, maakt een foto van het ID en loopt met een zaklamp om de auto heen. Klager vraagt weer waarom de agent dat doet, waarop de agent zegt dat hij zijn werk doet en dat hij hier de dienst uitmaakt. Klager gaat in discussie waarna de agent volgens klager zegt: "hier in dit land gelden normen en waarden, als je er niet aan kan houden dan moet je maar eh ... normaal doen, als je het niet bevalt dan ...". Volgens zei de agent daarna: dan moet je maar terug naar je eigen land. Klager is Marokkaans-Nederlands.

Klachtprocedure:

Klager dient een klacht in over etnisch profileren, misbruik van bevoegdheden en slechte bejegening. Wanneer klager na twee maanden nog niets vernomen heeft schrijft hij de eenheidsleider aan met het verzoek tot behandeling van zijn klacht in de onafhankelijke klachtencommissie. Na vier maanden komt er een telefoontje. Klager geeft aan dat hij niets meer voelt voor een gesprek, dat hij graag wil dat de situatie met de betrokken agent besproken wordt en daarvan graag op de hoogte gehouden wordt. Er wordt afgesproken dat hij met een week wordt teruggebeld. Na weer twee maanden is het volgende telefonische contact. Hij wordt gebeld door de eenheidsleider. Voor de klager heeft het inmiddels te lang geduurd, de klacht loopt al acht maanden en klager heeft er geen zin meer in. De politiechef biedt zijn excuses aan. Hiermee is de klacht afgesloten.

Casus 2

Klager (een man van 63) wordt in de straat waar hij woont staande gehouden door twee agenten met de woorden "je hebt een fiets gestolen". Klager is verbijsterd en antwoordt dat hij absoluut geen fiets heeft gestolen. Ze vragen zijn legitimatie en die geeft hij. Hij woont in de straat en zegt dat ze in zijn woning mogen komen kijken. Als er een autochtone voorbijganger langs komt benaderen de agenten die volgens klager heel vriendelijk. Klager voelt zich gediscrimineerd en geschoffeerd. Als de agenten willen dat hij mee gaat naar het bureau,

weigert hij dat en wil hij weten waarom. Klager geeft aan dat hij enkele dagen eerder een hartoperatie gehad. De agent zegt vervolgens “wij kennen jullie soort mensen”. De man wordt hard op de grond gegooid en geboeid. Klager schreeuwt en huilt. Een voorbijlopende buurvrouw zegt dat ze hem kent en dat hij geen vlieg kwaad doet. Klagers jas is gescheurd, zijn knieën geschaafd en zijn hele lijf doet pijn. Eenmaal op het bureau mag klager niet bellen naar zijn familie, krijgt hij geen eten, en heeft hij zijn medicijnen niet. Hij moet deze heel regelmatig innemen in verband met zijn hartoperatie. Zijn kinderen zijn ongerust en bellen naar de politie. De politie geeft volgens de kinderen aan dat er een arts langs zal komen, maar dat gebeurt niet. In de cel vraagt klager om een ruimte om te mogen bidden. Hiervoor krijgt hij geen toestemming. Klager had al gezondheidsproblemen, maar deze zijn verergerd door de koude cel. Door de agressieve behandeling heeft hij psychische problemen opgelopen. Bij de vrijlating wordt zonder excuus medegedeeld dat hij niet de persoon was die zij zochten. Klager is Turks-Nederlands.

Klachtprocedure

De dochter van klager belt daags na de gebeurtenis de politie. De politie biedt aan om een afspraak te maken met de betrokken agenten en een klachtenbehandelaar en zegt dat zij wordt teruggebeld. Er is dan nog geen klacht ingediend. Twee weken later heeft zij een gesprek met de politie, maar de vader hyperventileert en wordt onwel. Ze spreken af dat er een nieuwe afspraak gemaakt zal worden, maar twee weken later is die afspraak er nog steeds niet. Nog eens twee weken later is er weer contact met de klachtbehandelaar, maar nog steeds is er geen klacht ingediend. De dochter van klager wordt ongeduldig, en voelt zich niet serieus genomen. Bij een tweede gesprek met de klachtbehandelaar zegt de klachtbehandelaar tegen klager: “u bent zeker temperamentvol”. Klager heeft er geen vertrouwen in en zet om gezondheidsredenen de procedure niet verder door. Uiteindelijk is er geen klacht ingediend van het incident.

Casus 3

Klager wordt staande gehouden bij een algemene controle. Volgens de politie reed hij “in een opvallende auto” (rapport klachtencommissie DMS 2018-00047135). Klager zegt dat hij dit gewend is, hij rijdt in een luxe auto en wordt regelmatig aan controles onderworpen. Klager vraagt aan de agent zich te legitimeren. Dat wordt geweigerd. Daarop weigert klager ook zijn rijbewijs te tonen, waarop zijn rijbewijs gevorderd. Klager belt met de alarmcentrale 112 en zet het gesprek op de luidspreker. Ondertussen houdt hij zijn rijbewijs tegen het halfgeopende raam. De alarmcentrale geeft aan dat agent zich hoort te legitimeren, waarop de agent het vluchtig doet. Daarop geeft klager ook zijn rijbewijs. Klager wordt onderworpen aan een alcoholcontrole. Er komt een derde agent bij die klager in een eerdere situatie op agressieve wijze heeft aangehouden. Klager geeft aan dat hij liever niet heeft dat deze agent erbij komt. Daarop zegt deze agent “hou je bek” tegen hem. Klager zegt dat de agent zich naar zijn uniform moet gedragen en niet als een gestoorde. Daarop zegt de agent dat hij is aangehouden vanwege belediging van een ambtenaar in functie. De agent probeert de autodeur te openen, waarop klager naar eigen zeggen de deur van het slot haalt met de opmerking “ik pleeg geen verzet en werk volledig mee”. Klager wordt vervolgens hardhandig uit de auto getrokken, ertegenaan geduwd en geboeid met de woorden “heb je nu je zintertje”. Duwend en struikelend wordt hij naar de politieauto gebracht en hardhandig in de auto geduwd. Bij het gordel omdoen drukt de agent zijn elleboog hard tegen klagers nek met de woorden “lekker bezig aapje”. Klager is Surinaams-Nederlands.

Zijn auto wordt in beslag genomen. Op het politiebureau wordt klager verteld dat hij aangehouden is voor witwassen en dus zijn auto wordt onderzocht. Klager vertelt daarop dat zijn auto door de bank gefinancierd is. Even later zegt de politie dat hij is aangehouden omdat hij op een fietspad reed. Later, enkele dagen nadat hij is vrijgelaten, mag hij zijn auto op komen halen. Na op het bureau extra bewijslast te hebben aangeleverd dat zijn auto van hem was, wordt zijn auto vrijgegeven. Toen klager daarop zijn auto ophaalde werd hem meegedeeld dat hij niet was vrijgegeven. Klager belde de afdeling beslaglegging die hem vertelde dat hij wel was vrijgegeven en dat hij een brief thuis zou krijgen en daarmee de auto kon ophalen. Na aandringen kreeg hij de auto mee. Na inspectie van de auto constateert klager dat zijn beide dashcams onklaar gemaakt zijn en de SD-kaart ontvreemd is. Hierdoor kan hij niet meer aantonen hoe er met hem en zijn auto is omgesprongen. In de auto lag beroepskleding, die was bij vrijgeven niet meer aanwezig. Klager heeft tot augustus moeite moeten doen om zijn kleding terug te krijgen en werd daardoor belemmerd in de uitoefening van zijn beroep. Bovendien werd zijn werkgever op de hoogte gebracht van de inname van de kleding en de aanhouding op verdenking van witwassen, waarmee schade werd toegebracht aan zijn imago. Klager heeft na vrijgeven van de auto en later van de kleding en na dat zijn onschuld gebleken was geen excuus ontvangen. Als reden van aanhouding werd gemeld “dat zijn auto niet in de straat paste”.

Klachtprocedure

Klager dient een klacht in en heeft binnen een maand een gesprek met de klachtbehandelaar. Er volgt geen zienswijze van de betrokken agenten omdat de mutatie voldoende informatie zou bevatten. Klager ervaart de hoorzitting van de klachtencommissie als partijdig. Zijn klacht wordt op twee aspecten gegrond verklaart en op twee andere aspecten ongegrond. De klager gaat bij de ombudsman in beroep tegen het oordeel en klaagt tevens over de voorgenomen wijze van behandeling van de klacht.

Het beroep tegen het oordeel van de commissie betreft ten eerste de staande houding. In de visie van de klager was er sprake van etnisch profileren, maar de commissie neemt daarover geen oordeel in, terwijl klager daar wel expliciet om vroeg. Ten tweede vraagt de klager een oordeel over de opmerking “lekker bezig aapje”. De commissie oordeelde dat er sprake was een belediging, zonder het element (aapje) daarin mee te nemen. De agent gaf aan niet meer precies te weten wat hij gezegd had. Verder wordt over verschillende klachtelementen (weigeren legitimatie, hardhandige arrestatie, langdurig inbeslagname van de auto en daarin aanwezige goederen, vermissing SD-kaart webcam) niet geoordeeld door de klachtencommissie.

De klacht over de wijze van behandeling door de klachtencommissie betreft met name de voorgenomenheid van de commissie die klager ervaart op grond van het verschil waarin aan hem vragen worden gesteld en de manier waarop aan de politieagenten vragen worden gesteld. Klager illustreert dit met verschillende voorbeelden. Zo stelt een lid van de klachtencommissie de volgende vraag: “Meneer, wat wilt u de jeugd meegeven als zij moeten toekijken hoe u de politieagenten bejegt?” Met de jeugd verwijst hij naar de neefjes van de klager op de achterbank. Met deze vraag zijn volgens klager een aantal dingen mis. Er wordt een gesloten en voorgenomen vraag gesteld. Klager is al ‘veroordeeld’ in deze vraagstelling. Hij wordt immers aangesproken op de manier waarop *hij* de politie *zou* bejegenen. De voorgenomenheid blijkt tevens uit het feit dat de commissie de zienswijze van de agenten overneemt, in plaats van op basis van zienswijzen van beide partijen zich een beeld te vormen. De vraag is bovendien suggestief: de commissie suggereert dat klager de

agenten verkeerd bejegend zou hebben en de jeugd een verkeerd beeld zou geven. Het laat ook zien hoe de commissie de agenten helpt in het gesprek, het perspectief van de agenten wordt door deze vraag gevoed en meer naar voren gebracht. Tijdens het gesprek, waar CAD overigens ook aanwezig was, stelde de commissie vragen aan klager die niet ook aan de agenten gesteld werden. De commissie vraagt de agenten bijvoorbeeld niet welk beeld de agenten hun collega's willen geven, noch suggereert de commissie dat de agenten klager ten onterecht staande zouden hebben gehouden. Op dit moment heeft de ombudsman nog geen oordeel uitgebracht.

Klager diende deze klacht begin 2018 in bij de politie. Dit verhaal is daarmee een van de 43 klachten over etnisch profileren, waarvan de klacht niet gegrond is verklaard.

Casus 4

Deze klacht is afkomstig van dezelfde klager als hierboven maar betreft een ander incident. Klager zit in auto met drie neefjes en rijdt een straat in waar een opstootje is met politie en jongeren. Hij vraagt aan een politieagent wat er aan de hand is en of hij er door kan. Volgens klager vraagt de agent vervolgens om zijn rijbewijs, waarbij de agent aangeeft dat hij er misschien wel iets mee te maken heeft. Agent vraagt vervolgens hoe klager aan zijn auto komt en hoe hij die kan betalen. Er mengt zich een inspecteur in het gesprek die de agent vertelt dat de auto bekend is en rechtmatig verkregen is. Inmiddels was klager de situatie gaan filmen. Daarop gaf de agent het rijbewijs terug met de woorden: "Flapdrol, zoek het maar uit met je auto". Klager vroeg de inspecteur of hij gehoord had wat de collega zei, waarop de inspecteur dat ontkende. Klager wees de inspecteur erop dat hij de situatie filmde, waarop de inspecteur toegaf dat hij de collega gehoord heeft en hem erop aan zou spreken. Klager heeft een Antilliaanse achtergrond.

Klachtprocedure

De klacht is behandeld door de klachtencommissie. De commissie heeft twee aspecten gegrond verklaard en drie ongegrond. Het feit dat er sprake zou zijn van etnisch profileren wordt ongegrond verklaard. De klacht over niet tonen ID en het uitschelden voor flapdrol wordt gegrond verklaard.

Klager diende deze klacht begin 2018 in bij de politie. Dit verhaal is daarmee een van de 43 klachten over etnisch profileren, waarvan de klacht niet gegrond is verklaard.

Casus 5

Drie mannen worden staande gehouden en om hun legitimatie gevraagd. De mannen vragen wat het signalement is en stellen vervolgens dat ze niet aan het signalement voldoen. Het aantal mensen en de gedragen kleding komen niet overeen. De agent zegt dat als ze niet meewerken ze meegenomen worden. Dat is een vordering, maar de mannen legitimeren zichzelf niet en worden gearresteerd. De mannen worden in drie aparte busjes afgevoerd. In een van de busjes geeft een agent aan dat ze niet aan het dadersignalement voldoen en dat het wel snel geregeld zal worden. Op het bureau aangekomen blijkt daar echter niets van en worden ze een aantal uur vastgezet. Wanneer de legitimaties van twee van hen zijn afgeleverd worden ze na ruim drie uur vrijgelaten. Volgens klager worden ze door de agenten bedreigend toegesproken: als er weer iets gebeurt, weet de politie ze te vinden. De klager is Surinaams-Nederlands.

Klachtprocedure

De klager dient een klacht in over misbruik van bevoegdheden (etnisch profileren, niet overeenkomend dadersignalement en onterecht arrestatie), treiteren en bedreiging, en schending van zijn rechten (hij kreeg geen eten, mocht niet bellen). Hij krijgt ook een boete vanwege het niet tonen van zijn ID. Zijn klacht wordt daarom direct door de politie opgeschort, op grond van AWB art. 9.8 (boete onder de rechter). De boete vecht hij aan. Tegen de politie geeft klager aan dat zijn klacht niet over de boete gaat, maar over de aanhouding op basis van het niet overeenkomend signalement. Hij vraagt de politie om de klacht verder te behandelen, maar dit wordt geweigerd. Klager laat zijn boete wegens niet tonen ID voorkomen voor de rechter. De politierechter doet geen uitspraak, maar belt later op de dag met klager. Telefonisch wordt hem medegedeeld dat hij is vrijgesproken van de boete. Met veel moeite lukt het hem om een schriftelijk bewijs van de vrijspraak te krijgen, maar de motivatie van de rechter staat er niet bij geschreven. Nu de zaak rondom de boete afgehandeld is, wil hij zijn klacht over etnisch profileren doorzetten. De politie weigert echter om de klacht te openen omdat de rechter zich al heeft uitgesproken over de boete. De klager wil echter met de politie in gesprek het staandehouden van drie mannen met een donkere huidskleur terwijl zij niet aan het dadersignalement voldoen. Een herhaaldelijk verzoek tot het behandelen van zijn klacht wordt door de politie genegeerd. De klager besluit hierna met behulp van CAD naar de NOM te stappen. Klager vraagt aan de NOM om aan de politie te vragen om de klachtprocedure verder te zetten. Het antwoord op de mail laat drie maanden op zich wachten. De NOM antwoordt uiteindelijk dat de NOM niet gerechtigd is om een zaak te behandelen waar een rechter al een uitspraak over heeft gedaan.

Klager diende deze klacht begin 2018 in bij de politie. Dit verhaal is daarmee ook een van de 43 klachten over etnisch profileren, waarvan de klacht niet gegrond is verklaard.

Casus 6

Klager wordt in zijn auto, een nieuwe Mercedes, staande gehouden door drie politiewagens en zes agenten. De agent geeft aan dat het om een kentekencontrole gaat. Zij hebben in het systeem gezien dat de auto geleased is en wilden checken of de bestuurder een rijbewijs heeft. Op verzoek legitimeert de agent zich vluchtig. De politie vraagt naar het beroep van klager en wat hij zoals doet. De agent gaf geen antwoord op de vraag of hij tot antwoorden verplicht is. Klager heeft de indruk dat het een doelgerichte aanhouding is die gebaseerd is op zijn mooie auto in combinatie met zijn etnische achtergrond - hij heeft een Marokkaanse achtergrond en een lichtgetinte huidskleur. De agent ontkent dit. Een tweede agent geeft daarna volgens klager op een agressieve manier tekst en uitleg, laat klager niet uitspreken en bleef herhalen of klager het allemaal wel begreep. Volgens klager bevestigde de agent dat het geen willekeurige actie was en dat deze aanpak en de manier van communiceren gebruikelijk was. Na de controle ziet klager dat de politie nog 1,5 kilometer achter hem en zijn vrouw aanrijdt.

Klachtprocedure:

Klager dient begin 2017 een klacht in over etnisch profileren en bejegening. Na ruim vier maanden vindt er een bemiddelingsgesprek plaats. Klager is niet tevreden met de uitkomst en wil door naar de klachtencommissie. Vier maanden later wordt een hoorzitting gepland. Klager vraagt om een andere datum omdat hij op gekozen datum niet kan. Er wordt een nieuwe datum toegezegd. Later blijkt de geplande sessie, zonder hem toch te zijn doorgedaan. De agenten geven aan, blijkt uit het verslag, dat hij was staande gehouden omdat auto op naam van een leasebedrijf stond. Daardoor konden ze niet achterhalen of de bestuurder een

rijbewijs had. Zij stellen dat zij achter de auto reden en niet konden zien wie er in de auto zat. Weer acht maanden later, we zijn inmiddels ruim een jaar verder, volgt een ongegrondverklaring. Er wordt onmiddellijk een klacht bij de NOM ingediend met hulp van CAD. Daarbij voert klager het volgende aan.

In het verslag van de hoorzitting van de klachtencommissie leggen de agenten uit hoe zij te werk gaan. Zij rijden door het verkeer op zoek naar zwaardere criminelen. Ze rijden met meerdere voertuigen door de stad, dat doen zij om hun eigen veiligheid te waarborgen. De politie gaat achter auto's rijden en ze trekken vervolgens de kentekens na. De agent geeft aan dat er 300 tot 400 kentekens per dag worden ingevoerd. Ze leggen uit dat ze dan gaan 'opplussen'. Als het kenteken is gecontroleerd en het levert een naam op, worden de antecedenten gecheckt en wordt er gekeken of de tenaamgestelde strafbare feiten gepleegd heeft. Een auto die niet op naam gesteld is, wordt ook als een 'hit' gezien. De gedachte is dat criminelen op deze manier hun identiteit verborgen kunnen houden voor de politie. Van de 300 tot 400 kentekens die dagelijks gecontroleerd worden, levert 30% tot 40% een hit op. Dat is 90 tot 160 voertuigen per dag ongeveer.

Vervolgens wordt er een selectie gemaakt en worden auto's aan de kant gezet. Het heeft, volgens de agent, met allerlei factoren te maken óf een auto aan de kant gezet wordt: tijdstip, locatie of doelloos rondrijden. De commissie vraagt aan de agenten of er sprake was van dergelijke factoren, maar de agenten kunnen het zich allebei niet meer herinneren of er van deze factoren sprake was. Ook bij de informele zitting (tweede fase) konden zij het zich niet herinneren. De enige reden die de agenten wél opgeven voor de staandehouding is dat klager in een niet op naam gesteld voertuig reed: een lease- of huurauto. De agent geeft tevens aan dat hij klager niet had gezien voor de staandehouding omdat hij achter klager reed. Klager werd om 16.40 gestopt midden in de woonwijk de Rivierenbuurt in Amsterdam. Een auto in een duurder segment is in deze buurt niet ongebruikelijk. Om 16.40 is het nog licht, ook eind januari. Deze politieagenten, die 300 tot 400 auto's per dag natrekken, zijn geoefend in het beoordelen van alle signalen die een bestuurder afgeeft. Dat is ook te zien in de uitzending die Brandpunt maakte over het politieteam. Als de politieauto achter de auto van klager reed, zoals de agent verklaart, is het aannemelijk, het is in ieder geval mogelijk, dat hij de bestuurder en diens huidskleur wel degelijk heeft gezien. Dat de agent verklaart dat hij klager niet gezien heeft, wil niet zeggen dat hij hem inderdaad niet gezien had. Bovendien is het ook mogelijk dat de agenten klager eerst tegemoet gereden zijn, of dat er andere onopvallende politiewagens bij de controle betrokken waren die klager gezien hebben.

De enige reden die de politie geeft voor de controle is dat de klager in een leaseauto rijdt. Nu er ruim 800.000 leaseauto's rondrijden in Nederland, is het feit dat iemand een leaseauto bestuurt onvoldoende reden om de chauffeur te selecteren voor een controle. Klager reed bovendien niet in een bij de politie als malafide te boek staand voertuig, noch vertoonde hij afwijkend rijgedrag. Er zijn te veel leasevoertuigen op de weg om alle leaseauto's aan de kant zetten voor een controle. Het is daarom aannemelijk dat er nog een reden meegespeeld heeft bij de beslissing om klager staande te houden, maar wat? De politie geeft zelf geen andere reden op. In het BVH-systeem van de politie is de staandehouding niet na te trekken omdat er geen mutatie is aangemaakt.

Ruim twee maanden later bericht de NOM dat de klacht in behandeling is en vraagt aanvullende informatie. Na vijf maanden mailt klager de NOM en vraagt naar de stand van zaken. Na nog eens zes maanden, we zijn inmiddels ruim tweeënhalf jaar verder, volgt er een

ongegrondverklaring. Toelichting van de NOM: de agenten gaven aan dat ze achter de aangehouden auto reden en dus niet konden zien wie er in de auto zat, er kón dus geen sprake zijn van etnisch profileren.

Casus 7

Agenten surveilleren in een buurt waarin, zoals zij zelf later aangaven, veel gebeurt. Zij zien twee mannen in een auto, die hen aankeken toen ze langs reden en vlak daarna wegrede. Agenten houden de auto staande en vragen de chauffeur naar zijn rijbewijs en de bijrijder naar zijn ID en sommeren vervolgens de kofferbak open te maken. Klager is aan het telefoneren en geeft niet direct gehoor. Bij de agenten ontstaat hierdoor de indruk dat zij niet meewerken. Waarop klager de agent hoort zeggen 'dat zij hier de dienst uitmaken'. De agenten geven volgens klager geen uitleg over waarom zij gecontroleerd worden. Klager is een Congolese-Nederlander achtergrond, net als de bijrijder.

Klachtprocedure:

Klager voelt zich gediscrimineerd vanwege de vergaande controle zonder gegronde uitleg en klaagt over etnisch profileren. Na het indienen van zijn klacht is de politie zonder bericht een gemaakte afspraak voor een gesprek niet nagekomen. Klager heeft zelf weer contact met de politie opgenomen. Een eerste gesprek vindt vier maanden na het indienen van de klacht plaats. Opnieuw heeft klager vervolgens tien weken niets gehoord en is een gemaakte afspraak niet nagekomen. Tijdens de zitting van de klachtencommissie verklaren de agenten dat de mannen in de auto opkeken toen de politie langsreed en vervolgens weg wilden rijden, voor hen reden was om ze staande te houden. Volgens de agenten bevond klager zich op een *hotspot* waar veel werd ingebroken. Ook zeiden de agenten dat zij drie telefoons zagen liggen in de auto. De agenten gaven aan dat er geen sprake kon zijn van etnisch profilering omdat het donker was en ze niet op voor hand konden zien wie ze aanhielden. De klager bewijst aan de hand van zijn parkeerbewijs dat aanhouding in de zomer rond 20.00 uur plaats vond en het dus niet donker was. Tevens beweren de agenten dat klager in een vreemde taal telefoneerde, maar klager geeft juist aan dat hij bewust Nederlands sprak omdat er politie naast hem stond. Door de klachtencommissie wordt de klacht ongegrond verklaard.

Klager dient vervolgens zijn klacht in bij de NOM, mede omdat in de klachtprocedure door de agenten dingen beweerd worden die niet kloppen (dat het donker was en telefoneren in vreemde taal). De klacht betreft: de aanleiding voor de controle, de bejegening/houding en het gedrag van de politieambtenaren tijdens de controle. Van belang voor de klager is ook dat het discriminatie aspect (etnisch profileren) niet bij de klachtbehandeling is betrokken, terwijl de klacht daar wel over ging. Alle betrokken agenten beweren ook bij de NOM dat er geen sprake was van discriminatie/ etnisch profileren en de politiechef bevestigt dit verwijzend naar de klachtencommissie die meende in het klachtdossier geen aanknopingspunt te vinden dat huidskleur een rol zou hebben gespeeld. Twee agenten geven aan zich achteraf wel voor te kunnen stellen dat men zich gediscrimineerd heeft gevoeld. Klager geeft ook aan dat hij veel geduld en doorzettingsvermogen nodig had om een beslissing over zijn klacht te krijgen.

Ook de NOM ziet op basis van de verklaringen van de betrokken agenten en de omstandigheden in de situatie geen aanleiding om aan te nemen dat huidskleur een rol heeft gespeeld bij de beslissing om over te gaan tot een proactieve controle. Wel stelt de NOM vast dat de schijn van discriminatie niet is vermeden. Aan de klager is niet uitgelegd waarom hij werd gecontroleerd en hij is niet correct bejegend. Tenslotte is ook de klachtprocedure niet naar behoren verlopen.

3.1 Samenvatting klachten over etnisch profileren

In casus een wordt klager naar het zich laat aanzien ‘er uitgepikt’ voor controle. Er staan immers meerdere auto’s op dezelfde plaats geparkeerd met wachtende mensen. De politie rijdt twee keer stapvoets langs en selecteert dan de auto voor controle. Dat geldt ook voor casus zes.

In casus twee en vijf worden klagers staande gehouden op basis van een signalement. Bij casus twee wordt dat niet concreet benoemd. Bij casus vijf bleek er direct geen overeenkomst te zijn. Uiteindelijk bleek dat er in beide gevallen geen overeenkomst was tussen klagers en het signalement.

De klagers uit casus drie en zes worden staande gehouden omdat ze in een luxe auto rijden. De discussie van de agenten verwijst daarna, doordat die zich afvraagt of de bestuurder wel een rijbewijs (3) heeft of vraagt wat voor werk klager doet (6).

In casus zeven is het opvallend, volgens de agenten, dat klager naar de politie kijkt als die langs rijdt. Ook valt het dat hij geparkeerd staat in een straat waar veel zou worden ingebroken.

Er zijn veel onduidelijke redenen voor de staandehouding of controle: ‘omdat het een leaseauto is’ (6), vanwege witwassen of rijden op een fietspad (3), omdat er in een ‘straat veel gebeurt’ (7).

Ook als de klagers aangeven mee te zullen werken en zich niet verzetten (3 en 5) worden ze behandeld als niet meewerkend.

In alle casus loopt de communicatie stroef. De agenten identificeren zich niet of heel vluchtig, vaak gaf pas na een verzoek daartoe, waardoor de klager in geen van de gevallen weten met wie ze te maken hebben. Klagers moeten zich wel identificeren en als ze dat niet onmiddellijk doen, bijvoorbeeld vragen naar het waarom, wordt het rijbewijs of ID van klagers direct gevorderd. De stroeve communicatie heeft ook te maken met de reactie van de klager, die of verbaasd (5-7) zo niet verbijsterd (2) is over de staande houding of voor wie het de zoveelste keer is (1-3-4-6).

De agenten maken opmerkingen die verwijzen naar etnische herkomst: “hier in dit land ...” (1), “wij kennen jullie soort mensen” (2), of onverbloemd discriminerend zijn: “lekker bezig aapje” (3).

Klagers die vast worden gezet (2-5) krijgen niet de rechten die hen toekomen: een telefoontje naar familie; eten bij langer vasthouden; medicijnen, toestemming om te bidden.

Geen van de klagers krijgt in enige vorm excuses nadat blijkt dat zij onterecht zijn vastgezet of staande gehouden, soms worden ze alsnog bedreigd vanwege het feit dat het onterecht gebleken is (5).

In een aantal cases moeten klagers zelf actief achter de klacht aan om die behandeld te krijgen (1-5-6-7) en duurt de klachtprocedure erg lang. Klagers geeft dit de indruk dat de behandeling van de klacht getraineed wordt.

Verschillende klagers ervaren partijdigheid van de klachtencommissie die tot uitdrukking komt in de manier van vragen stellen (2-3-4) en in dat de klachtencommissie de getuigenis van de politie voetstoots lijkt aan te nemen, zelfs als klager kan bewijzen dat er onwaarheid wordt gesproken (7).

Verschillende klagers besluiten de procedure te stoppen omdat het veel te lang duurt waardoor het vertrouwen in een eerlijke procedure verdwijnt (1-2).

In casus vijf schort de politie de behandeling van de klacht eerst op en neemt die later zonder bericht niet in behandeling.

Wat misschien nog het meest opvalt, is dat in alle beschreven klachten, in alle verschillende fases van de procedure, etnisch profileren of de discriminerende uiting niet als zodanig wordt meegenomen of als niet bewezen wordt beschouwd (2-3-4-5-6-7). Zo wordt wel ‘lekker bezig’ als belediging aangemerkt, maar de toevoeging “aapje”, als niet bewezen geacht (2). Wordt het met bewijs aangetoonde argument, dat het in de zomer om 20.00 uur nog licht is en dat agenten daarom konden zien wie ze staande hielden, niet meegenomen (7). In de diverse cases ontkennen de agenten dat er sprake is van etnisch profileren; ontkennen zij dat er sprake is van een niet willekeurige staandehouding of van discriminerende uitingen.

Slechts in een casus (7) kunnen twee agenten zich achteraf voorstellen dat men zich gediscrimineerd heeft gevoeld. De NOM oordeelt in deze casus: *“Op grond van de verklaringen en bevindingen is er naar het oordeel van de ombudsman geen aanleiding om aan te nemen dat de huidskleur van verzoeker een rol heeft gespeeld in de besluitvorming om over te gaan tot een proactieve controle”*. De NOM oordeelt tegelijkertijd dat de schijn van discriminatie niet vermeden is: *“Vervolgens moet worden beoordeeld of ook de schijn van discriminatie is vermeden. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk”* (Rapport 2018/088).

Ook in andere casus oordeelt de NOM niet dat er sprake is van discriminatie of etnisch profileren, maar stelt wel dat er onvoldoende uitleg is gegeven (6). *“Een politiecontrole”*, geeft de NOM in deze casus aan, *“waarbij om wat voor reden dan ook wordt geselecteerd, heeft veel impact op de burger. (...) Een goede uitleg vermindert de impact van een controle (...). Iemand die het gevoel heeft etnisch te zijn geprofileerd, zal dat gevoel bevestigd zien als de reden van de controle onvoldoende wordt uitgelegd. De politie spreekt in deze situatie van een poging om ter plaatse het een en ander aan verzoeker uit te leggen. Waarom het bij een poging is gebleven is niet helemaal duidelijk”*. Vervolgens oordeelt de NOM met betrekking tot etnisch profileren *“de klacht over de onderzochte gedraging van de politie is niet gegrond”* (rapport: 2019/047).

4. Aanbevelingen/knelpunten

Uit meerdere recente onderzoeken blijkt dat er sprake is van etnisch profileren. Ook de politieleiding en de Minister van Justitie erkennen dat etnisch profileren voorkomt. Er zijn veel adviezen te geven om etnisch profileren terug te dringen. Deze notitie gaat echter alleen over de vraag hoe de politie, de klachtencommissie en de NOM omgaan met klachten over etnisch profileren en hoe dit verbeterd kan worden. De besproken casus in het voorgaande hoofdstuk zijn wat ons betreft schoolvoorbeelden van etnisch profileren en discriminerende uitingen. In genoemde zeven zaken en in nagenoeg alle voorgelegde andere zaken erkennen de politie, de klachtencommissie én de NOM niet dat er sprake was van etnisch profileren. Het is dan ook een uitdaging om concrete verbeterpunten te noemen gezien het feit dat er op de kern van de zaak een verschil van inzicht is met betrekking tot de vraag: is er hier sprake van discriminatie of niet?

4.1 De politie

Wanneer iemand een klacht indient, komt de klacht terecht bij de klachtenafdeling van het bureau VIK (Veiligheid, Integriteit en Klachten). De medewerkers van de klachtenafdeling van VIK hebben als doel om het vertrouwen van burgers in de politie te herstellen. Zij doen geen onderzoek naar het gedrag van agenten, ze doen niet aan waarheidsvinding, het herstel van vertrouwen is het hoofddoel. Klachtbemiddelaars beoordelen het optreden van de agent in kwestie niet. De klachtencommissie en de NOM beoordelen het gedrag van de agent wel, maar 95% van alle klachten wordt door de politie zelf afgehandeld. Dit betekent dat 95% van alle klachten (niet alleen over etnisch profileren) niet beoordeeld wordt, tenzij de afdeling klachtbehandeling de klacht doorzet naar de afdeling integriteit. Het is onbekend hoe vaak dat gebeurt. De politie zou een overzicht moeten maken en publiceren van het aantal klachten dat er ontvangen is vanwege etnisch profileren en discriminerende uitingen. Tevens moet de politie onderzoeken hoe vaak VIK op basis van deze klacht de gedraging van de agent(en) *beoordeeld* heeft. Hoeveel onderzoeken heeft VIK de afgelopen drie jaar uitgevoerd vanwege etnisch profileren en wat was de uitkomst daarvan?

Wij hebben van een leidinggevende het volgende gehoord over de interne organisatie mbt klachten. VIK zou een overzicht hebben van alle klachten die alle agenten ontvangen hebben. Leidinggevendens zoals teamchefs hebben echter geen toegang tot dat overzicht vanwege de privacy van agenten. Teamchefs kunnen individuele informatie opvragen bij VIK, maar dat geeft ze nog geen systematisch overzicht in het aantal en type klachten dat politieagenten in het verleden gekregen hebben. Als leidinggevendens geen zicht hebben op het klachtoverzicht en de klachthistorie van individuele agenten, zijn leidinggevendens dan wel in staat om effectief toezicht te houden? Hoe leert de politie van de klachten als de uitvoerende tak van de politie (lees: alle andere mensen dan VIK) zelf het overzicht niet heeft? Hoe kunnen leidinggevendens normstellend optreden als zij geen inzicht in het (eventuele) klachtenpatroon van een individuele agent?

Een belangrijk aspect met betrekking tot ongenoegens en onduidelijkheden in de klachtprocedure zijn de termijnen voor klachtafhandeling. In een aantal cases hierboven zien we dat klagers zelf achter de klacht aan moeten lopen. Er staan wel termijnen in de regeling klachtafhandeling, maar er zijn geen consequenties als die niet gehandhaafd worden. Het oeverloos uitlopen van termijnen leidt aan de kant van de politie te vaak tot de argumentering dat men niet meer weet waarom en hoe het precies gelopen is, of wat er gezegd is. In de klachtprocedure zou een werkregel gehanteerd kunnen worden: verklaringen van agenten die zeer kort na het ontvangen van de klacht zijn afgelegd, spelen in een rol in de

klachtprocedure. Met verklaringen die langer na het incident worden afgelegd wordt zeer terughoudend omgegaan.

De politie lijkt er soms vanuit te gaan dat mensen die hun klacht niet voorzetten richting de klachtencommissie tevreden zijn over de afhandeling. Dat blijkt nergens uit. Het is onbekend hoeveel mensen tevreden of ontevreden zijn over afhandeling van hun klacht. Grondig en onafhankelijk onderzoek zou hier licht op kunnen schijnen.

4.2 De klachtencommissie

Klachtencommissies vellen wél een oordeel over de klacht van de burger. De casus worden nu veelal beoordeeld op bevoegdheden: mocht een auto aan de kant gezet worden of mag een kenteken door het systeem worden gehaald? De casus wordt in deze fase beoordeeld in formeel juridische termen en technische argumenten. De zienswijze van de burger en de zienswijze van de agent zijn de belangrijkste middelen die de klachtencommissie heeft. Als de zienswijzen strijdig zijn met elkaar, kan de commissie er vaak geen oordeel over vormen. De klachtencommissie heeft geen middelen om zelf onderzoek te doen. Alleen in het geval van de controle van Typhoon, waar de agent vertelde dat hij werd gestopt omdat hij een zwarte man in een dure auto was, zou een klacht over etnisch profileren succesvol zijn. Als de reden voor de selectie of controle niet kenbaar gemaakt kan worden - en dat is bijna nooit het geval - zal een klacht niet succesvol kunnen zijn. Hoe denkt de NOM over de volgende vraag: hoe is etnisch profileren wél vast te stellen in de klachtenprocedure van een individuele burger, zonder dat de burger videobewijs aanlevert of de agent (of een collega) het ruiterslijk toegeeft.

Bovenstaande casus roepen de vraag op naar het onafhankelijke oordeelsvermogen van en de aanwezige kennis over etnisch profileren en discriminatie van de klachtencommissies. Hoe is het mogelijk dat de uitspraak "lekker bezig aapje" wél als een belediging gezien wordt, maar niet als een discriminerende uitspraak? Meer transparantie over de wijze van oordelen zou op zijn plaats zijn. Heeft de samenstelling van de klachtencommissie voldoende afspiegeling van de huidige samenleving en beschikken de commissies over voldoende kennis en ervaring met de genoemde thema's om hierover te kunnen oordelen?

4.3 De NOM

In een rapport geeft de NOM aan: "Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid zich onpartijdig opstelt en zonder vooroordelen handelt. De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig is. Dit betekent dat de overheid ook de schijn van partijdigheid vermijdt" (Rapportnummer: 2018/088). Op dit moment zien we in de uitspraken van de NOM dat de 'schijn van' een belangrijke rol is gaan spelen. De 'schijn van' wordt gehanteerd als discriminatie volgens de NOM niet feitelijk vast te stellen is. Hoewel de NOM meent dat ook de schijn vermeden moet worden, leidt 'de schijn van' vaak niet tot een gegrondverklaring. Met even veel recht zou 'de schijn van' kunnen leiden tot een gegrondverklaring. Mede gezien het feit dat, zoals we in bovenstaande casus zien, het verschil tussen 'de schijn van' en 'de feitelijke vaststelling' veelal gebaseerd is op het verschil tussen de verklaring van klager en die van de politie. Helaas valt er niet altijd af te gaan op de zogenaamde 'ambtsedige verklaring', zien we in een bovenstaande casus (7) en stellen ook inmiddels verschillende rechtsuitspraken vast⁶.

⁶ <https://www.recht.nl/rechtspraak/?ecli=ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ4987> , <https://www.recht.nl/rechtspraak/?ecli=ECLI:NL:RBAMS:2012:BV7546>

Het College voor de Mensenrechten past bij de beoordeling van discriminatiezaken een bewijslastverdeling toe die is neergelegd in artikel 10, eerste lid, Algemene wet gelijke behandeling (AWGB): "*Indien degene die meent dat in zijn nadeel een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet, in rechte feiten aanvoert die dat onderscheid kunnen doen vermoeden, dient de wederpartij te bewijzen dat niet in strijd met deze wet is gehandeld.*" Dit betekent dat als iemand feiten aanvoert op grond waarvan het onderscheid aannemelijk is, de bewijslast verschuift, zodat de verweerder moet bewijzen dat niet in strijd is gehandeld met de AWGB. Verschuiving bewijslast volgt uit EU-richtlijnen en uit EVRM-jurisprudentie. Quasi-juridisch oordelende instanties, zoals VIK, de klachtencommissie en de NOM zouden dit ook moeten doen. De NOM onderschrijft de redenering over het verschuiven van de bewijslast (2017/44, Uit de rij gehaald) maar past het niet consequent toe in haar oordelen, met als gevolg dat de NOM in volgens ons evidente zaken (waarin discriminatie wel aannemelijk wordt gemaakt door de klager en de politie niet in staat is om een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de staandehouding daar tegenover te zetten) toch geen discriminatie vaststelt.

De NOM lost dit op met een zelfgecreëerde tussencategorie, te weten de schijn van discriminatie. Dit is een dictum dat in de discussie en literatuur over (de aanpak van) discriminatie en etnisch profileren onbekend is. Verder valt op dat de NOM de nadruk legt op het belang van een goede uitleg. Als de politie een controle goed kan uitleggen (leaseauto, er wordt veel ingebroken, mensen keken weg) wil dat nog niet zeggen dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor een staandehouding of controle van specifieke burger. De gecontroleerde burger moet erop kunnen rekenen dat een controle objectieve en redelijk te rechtvaardigen is. Als er geen sprake is van concrete verdenking (individualized suspicion) dan moet het op zijn minst iets zijn dat daar vlakbij of onder zit. Als een dergelijke drempel niet gehaald is in een casus dan is er alle aanleiding om de door de burger ervaren discriminatie, die in enige mate aannemelijk wordt gemaakt, als doorslaggevend te beschouwen.

Afgezien van bovenstaand advies zou de NOM veel meer kunnen betekenen voor het omgaan met klachten over etnisch profileren dan alleen de beroepsinstantie te zijn. De NOM kan adviseren om meer onderzoek te laten doen naar de effecten van interventies gericht op het tegengaan van etnisch profileren. Gezien de uitgebreide onderzoeksbevoegdheden van de NOM kan de NOM ook zelf kwantitatief onderzoek doen in politieregistraties of specifieke clusters daarvan om zicht te krijgen op de omvang van etnisch profileren en de afhandeling van klachten en integriteitsonderzoeken. In navolging van de internationale aanbevelingen van mensenrechtenorganen (het VN Comité bij het Verdrag tegen Rassendiscriminatie en de Europese Commissie tegen Rasicme en Intolerantie in Europa) zou de NOM moeten adviseren om alle politiecontroles systematisch te registreren. Hiermee krijgt de klager een betere rechtspositie. Deze registraties zouden op geaggregeerd niveau geëvalueerd moeten worden.

4.4 Leren van klachten

Een van de doelen van de klachtenprocedure is dat de politie kan leren van gemaakte fouten en/of de ervaring van burgers. Het is echter onduidelijk of, en zo ja wat, de politie op dit moment leert van klachten over etnisch profileren. Ook is er geen zicht op het interne gevolg van een klacht: leidt het tot wijziging van beleid of van praktijk, worden de betrokken agenten aangesproken en volgen er in ernstige onterechte acties of gedragingen, maatregelen of sancties? Klagers hebben niet alleen behoefte aan een goede behandeling en een oordeel, zij

hebben ook de behoefte om te weten wat er mee wordt gedaan. Openheid van zaken over mogelijke maatregelen en eventuele sancties naar de burger/klager toe is de basis voor vertrouwen in een klachtenregeling. Openlijke excuses bij onterechte acties naar de burger toe zouden regel moeten zijn en geen uitzondering.

Verder geeft het feit dat nagenoeg alle zaken over etnisch profileren ongegrond verklaard zijn het signaal af dat er geen noodzaak is om te leren: er gaat toch niets mis? Waarom zou de politie leren van klachten waarin ze gelijk krijgen of zichzelf gelijk geven? In hoeverre gaat er een prikkel om te leren uit van het gegeven dat bijna alle zaken ongegrond verklaard zijn door de politie (en mogelijk ook in 'hoger beroep')?

4.5 Bewijs verzamelen

De feitelijke vaststelling van etnisch profileren en discriminatie is vaak moeilijk, zo niet onmogelijk in individuele casuïstiek. Burgers gaan er mede daarom steeds meer toe over de situatie te filmen. Tegelijkertijd werkt ook de politie steeds meer met bodycams. Burgers hebben echter moeilijk toegang tot de beelden die de politie maakt. De beelden worden meestal slechts 14 dagen bewaard, agenten bepalen zelf wanneer zij de bodycam aanzetten, welke beelden zij bewaren en welke zij vernietigen en de proces-verbalen die agenten opmaken worden regelmatig opgesteld ná het bekijken van de beelden. De beeldmacht van de politie wordt versterkt door de bodycam, ten koste van de positie van de burger. De NOM zou de politie moeten aanbevelen om de bodycam altijd aan te zetten voordat zij een (proactieve) controle starten. De bewaartermijn van de beelden zou moeten corresponderen met de termijnen in de klachtenprocedure.

Tot slot

De titel van deze nota '**niets te winnen, niets te verliezen?**' gaat over de wijze waarop de klachtenprocedure ervaren wordt door burgers. De klager die de moeite neemt om een klacht in te dienen lijkt persoonlijk niets of in ieder geval niet veel te winnen te hebben. Hoogstens een gelijk achteraf. In veel gevallen dienen klagers een klacht in om te voorkomen dat wat hen is gebeurd, hen niet nogmaals of anderen niet ook gebeurt. Men is vooral uit op 'lering van de organisatie', een van de belangrijkste doelen van de klachtenprocedure, ook volgens de politie. Hoewel een klacht onprettig is voor een individuele agent, heeft de politie als instituut niets te verliezen, behalve misschien hun gelijk. De politie heeft wel veel te winnen met een eerlijke, transparante klachtenbehandeling: 'het vertrouwen van de burger', het tweede belangrijke doel van de klachtenprocedure, volgens de politie. De titel zou dus eigenlijk moeten worden: **veel te winnen, niets te verliezen**. Volgens ons is er alle aanleiding om te onderkennen dat de klachtbehandeling veel beter kan en moet en daar echt werk van te maken in samenspraak met instanties zoals het College voor de Rechten van de Mens, ADV's, ervaring uit het buitenland, onderzoekers en academici en betrokken burgers.

Literatuurlijst

- Amnesty International Nederland, (2013). *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten*, etnisch profileren onderkennen en aanpakken, Amnesty International, Amsterdam.
- CAD, 2019, *Misstandem bij de politie Den Haag duren voort*, blog september 2019
- Çankaya, S., (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorremorrie*, het beslissingsproces tijdensproactief politiewerk, Boom Lemma.
- CBS, (2018). *Veiligheidsmonitor 2017*, (2018). Den Haag.
- CBS, (2019). *Meer vertrouwen in elkaar en instituties*, Den Haag.
- Centrum Anton de Kom, (1976). *Zwartboek politie*, (centrum Anton de Kom, Amsterdam.
- Controle Alt Delete, (2017) *Kies een kant*, CAD, Amsterdam
- Inspectie veiligheid en justitie, (2015) *klachtbehandeling door de politie*, publicatieno: 89269, Den Haag.
- Jacobs, G., T. Hak, G.v.d.Veen, M.Flory, T. Thuis, S. Valkeman, M. Franken, (2018), *Een klacht is een gratis advies*, politie en wetenschap, Den Haag.
- Politie eenheid Brabant, (2015). *Ethnic profiling*, nationale politie-eenheid Oost Brabant.
- Landman, W. & h. Sollie (2018). *Tegengaan van etnisch profileren*, een internationale studie naar effecten van interventies, politie en Wetenschap, Apeldoorn.
- Landman, W. & L. Kleijer-Kool, (2016). *Boeven vangen*; een onderzoek naar proactief politieoptreden, politie & wetenschap, Apeldoorn.
- Leun, J. van der, e.a., (2014). *Etnisch profileren in Den Haag?*
<https://controlealtdelete.nl/dossier/etnisch-profileren-in-den-haag-2014>
- Nationale Ombudsman, (2014). *Contrasterende beelden*, nr. 2014/078.
- Politie, *De kracht van het verschil*, variëteit, gelijkwaardigheid en verbinding.
- Spoelstra, S., (2014) *Effecten van ervaren selectiviteit bij politiecontroles*, RADAR/Art.1, Rotterdam. <https://radar.nl/read/etnisch-profilering-schaadt-vertrouwen-in-politie>