

Vergaderjaar 2016–2017

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2016

Overeenkomstig de aangenomen motie Marcouch - Koşer Kaya¹ bied ik uw Kamer hierbij het rapport «Het stopformulier - Verkenning van de werking van de registratie bij staandhoudingen» aan². Tevens bied ik uw Kamer aan het rapport «Ethnic profiling - eenheid Oost-Brabant» conform het verzoek van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 16 september 2016³. Ten slotte doe ik uw Kamer hierbij toekomen het gisteren door Politie & Wetenschap gepubliceerde rapport «Boeven vangen - een onderzoek naar proactief politieoptreden»⁴. In het vervolg van deze brief ga ik in op deze drie rapporten.

1. Inleiding

Van de politie wordt verwacht dat zij door proactief optreden probeert om criminaliteit vroegtijdig te voorkomen en te ontmoedigen. Adequaaf proactief optreden vergt vakmanschap: observatievermogen, beoordelingsvermogen en het vermogen om op een juiste manier op te treden. Onderscheid maken zonder objectieve rechtvaardiging bij (proactief) politieoptreden is ontoelaatbaar. Het voorkomen van etnisch profileren – al dan niet onbewust of incidenteel – is van cruciaal belang voor de legitimiteit van het optreden van de politie, het maatschappelijk vertrouwen van een ieder in de politie en effectief politieoptreden. Alhoewel er geen indicatie is dat er sprake is van een trend van etnisch profileren wordt het probleem niet ontkend.

Het maatschappelijke debat over etnisch profileren is intensief en aanhoudend. Het thema is complex, kent vele dimensies, raakt zowel burgers als politiemensen en is voortdurend in de media. Zowel landelijk als lokaal is er discussie gaande over nut en noodzaak van stopformu-

¹ Kamerstuk 30 950, nr. 97.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

lieren⁵. De discussie vraagt om een goed antwoord op het probleem van etnisch profileren vanuit maatschappelijk perspectief en vanuit het perspectief van de politieprofessie. Er is een gedeelde urgentie om het politievakmanschap op dit aspect te versterken.

Er bestaat een pakket aan maatregelen om etnisch profileren binnen de politie aan te pakken. Er is en wordt – met het meerjarige programma «De Kracht van het Verschil»⁶ – in de periode 2016–2018 een set aan inspanningen, activiteiten en projecten verricht. De voortgang op deze pijlers heb ik u geschetst in de voortgangsbrief Politie van 20 juni 2016. Zo is de aandacht voor diversiteit en discriminatie in het basispolitieonderwijs versterkt. In de eenheden worden trainingen en workshops gegeven en activiteiten verricht om de bejegening en verbinding met de samenleving te versterken⁷. De klachtenprocedure is de afgelopen jaren verbeterd. Er wordt ingezet op een meer diverse samenstelling van het politiepersoneel; het instroompercentage van niet-westerse allochtonen is in 2016 verdubbeld ten opzichte van 2013. In sommige eenheden is er een toenemende inzet van bodycams, zoals in Den Haag en Alkmaar.

2. Reactie op de rapporten

De inzichten uit de met deze brief aan uw Kamer aangeboden rapporten bieden de politie diverse aanknopingspunten voor verdere stappen voor maatregelen om etnisch profileren tegen te gaan en voor verdere interne discussie over professioneel selecteren binnen proactief politieoptreden.

Onder auspiciën van het WODC is onderzoek⁸ uitgevoerd naar ervaringen in het buitenland naar wat het gebruik van een stopformulier bij de politie zou kunnen bijdragen aan de bestrijding van etnisch profileren. Uit het onderzoek blijkt niet dat het gebruik van een stopformulier als zodanig disproportionaliteit bij staandehoudingen vermindert en het etnisch profileren bij proactief politieoptreden doet afnemen. De buitenlandse ervaringen onderstrepen dat een brede, gefaseerde en uitgebalanceerde aanpak nodig is. Draagvlak binnen de politie voor instrumenten om etnisch profileren te voorkomen is cruciaal.

Met de politie en na raadpleging van het gezag ben ik van mening dat invoering van stopformulieren in de huidige context onvoldoende bijdraagt aan het tegengaan van etnisch profileren. Ik zie dan ook – in afwachting van het effect sorteren van alle voorgenomen maatregelen – thans geen toegevoegde waarde nu stopformulieren in te voeren.

De politie voert op korte termijn een aantal aanvullende maatregelen in om etnisch profileren tegen te gaan. Deze maatregelen sluiten ten opzichte van het stopformulier beter aan bij de uitoefening van de politietaken. Ze beogen hetzelfde doel als het stopformulier; reflectie op het politieoptreden, monitoring, beleid en een verder verbeterde rechtspositie van burgers. De maatregelen sluiten bovendien aan bij de geïdentifi-

⁵ Een formulier waarin een politieagent een aantal gegevens omtrent een staandehouding invult: een aantal kenmerken van de staande gehouden burger alsmede de reden voor de staandehouding.

⁶ Kamerstuk 30 950, nr. 82.

⁷ Bijvoorbeeld in Amsterdam zoals beschreven in de brief van de burgemeester van Amsterdam met als bijlage brief van de hoofdcommissaris politie Amsterdam, «Voortgang aanpak etnisch profileren» 11 juli 2016.

⁸ Het stopformulier – Verkenning van de werking van de registratie van staandehoudingen, Pro Facto – Rijksuniversiteit Groningen, 20 september 2016.

ceerde strategieën om een effectiviteitsverbetering van proactieve controles te realiseren⁹.

In aanvulling op de hierboven genoemde maatregelen neemt de politie de volgende initiatieven:

- Overeenkomstig de overgenomen motie Marcouch¹⁰ breidt de politie nog dit jaar de politie.nl-app uit zodat burgers op laagdrempelige wijze een melding kunnen maken van – dan wel een klacht kunnen indienen over – een in hun ogen onterechte staandehouding. De app zal daarbij ook informatie verschaffen over staandehouden. De meldingen en klachten die via de app zijn gedaan worden door de politie in behandeling genomen en zorgvuldig beoordeeld. Tevens zullen deze onderdeel worden van managementgesprekken en periodieke (openbaar gemaakte) rapportages over de omvang en aard van deze meldingen en klachten.
- De politie stelt nog dit jaar een code vast voor bewuster en zorgvuldiger selecteren. Deze code beschrijft de professionele norm die de politie hanteert en op welke wijze zij met burgers om willen gaan bij een staandehouding. Een goede uitleg van de reden van de staandehouding maakt daarvan deel uit.
- De politie werkt aan meer informatiegestuurd politiewerk. Wanneer een politiefunctionaris een naam of kenteken invoert in het informatiesysteem (vóór, tijdens of ná een staandehouding) en dan geautomatiseerd geregistreerde bevestigingen worden getoond kan meer op maat gesneden politiewerk plaatsvinden. Nog dit jaar levert de politie daartoe een inventarisatie op van benodigde aanpassingen in haar systemen (o.a. MEOS) en werkt de politie uit hoe deze applicatie geïmplementeerd en organisatorisch ingebed wordt.
- De politie zal meer aandacht geven aan kennis en vaardigheden, het juridisch kader en het vormgeven van een staandehouding, aangevuld met trainingen voor het gericht aanleren van vaardigheden voor bewuster en zorgvuldiger selecteren. Komende twee jaar werkt elk basisteam aan de versterking van het eigen vakmanschap gericht op de uitvoering van proactieve controles. Hierbij zijn leermodules beschikbaar die gerichte voorbeelden en dilemma's uit de praktijk bevatten. Agenten met een biculturele achtergrond komen aan het woord die eigen ervaringen delen.

3. Beschrijving aangeboden rapporten

«Het stopformulier – Verkenning van de werking van de registratie van staandehoudingen», WODC

Het rapport brengt het gebruik van het stopformulier in Engeland en Wales en in Spanje (Fuenlabrada¹¹) in kaart. De juridische context, inhoud, geschiedenis, implementatie, werking en effecten aldaar zijn beschreven. De werking is geduid aan de hand van een viertal veronderstelde functies van stopformulieren: reflectie bij de politiemedewerker (waarom houd ik iemand staande?), monitoring, beleid en de rechtspositie van burgers. De bevindingen zijn vervolgens samengevat en ten slotte in perspectief geplaatst.

De ervaringen in genoemde jurisdicties levert geen onderbouwing voor de stelling dat de invoering van stopformulieren als zodanig disproportionaliteit bij staandehoudingen vermindert en het etnisch profileren bij

⁹ Boeven vangen – een onderzoek naar proactief politieoptreden, Politie & Wetenschap en Twynstra Gudde, 22 september 2016.

¹⁰ Kamerstuk 30 950, nr. 98.

¹¹ Een «nieuwe» voorstad van Madrid, met een kleine 200.000 inwoners.

proactief politieoptreden doet afnemen. Volgens de onderzoekers kan registratie van etniciteit bij staandehoudingen wel bijdragen aan de bewustwording bij de politie over disproportioneel staandehouden van minderheden, aan het bespreekbaar maken van het vraagstuk in de politie-eenheid en aan de onderbouwing van interventies van de politieleiding gericht op het terugdringen van disproportionaliteit.

«Ethnic profiling – eenheid Oost-Brabant»

De scriptie uit juli 2015 ter afsluiting van de HBO-bachelor tot politiekundige geeft een inkijk in de mate waarin de etnische achtergrond van personen een rol speelt bij overwegingen om een controle uit te voeren. Een ruime meerderheid van de politiemedewerkers die participeerden in de enquête laat de etnische achtergrond meewegen. Ook andere factoren, zoals het tijdstip en de locatie, zijn van belang. Slechts 20 procent geeft aan in alle gevallen de oprechte aanleiding tot een controle uit te leggen. Het niet kunnen uitleggen of verwoorden van de aanleiding tot controle geeft aan dat te weinig rekening wordt gehouden met de gevolgen of het effect van een controle door de politie.

«Boeven vangen – een onderzoek naar proactief politieoptreden», Politie en Wetenschap

Het rapport richt de aandacht op de wijze waarop agenten gebeurtenissen uit het straatbeeld selecteren en als relevant voor hun werk interpreteren. In vier basisteams binnen twee regionale eenheden zijn in totaal 272 geselecteerde gebeurtenissen geobserveerd betrekking hebbende op handhaving en opsporing. Volgens het rapport is etniciteit een factor die meeweegt bij het selecteren door politiemensen van verdachte situaties. Het aandeel burgers met een zichtbaar (andere) etnische achtergrond is in de staandehoudingen oververtegenwoordigd ten opzichte van het aandeel burgers van een etnische minderheidsgroepering in de populatie en deze oververtegenwoordiging kan niet in alle gevallen objectief en redelijk worden gerechtvaardigd. Profileren is tegelijkertijd een selectiepatroon dat voorbij etniciteit gaat. Binnen de etnische meerderheid wordt vooral geprofileerd op jonge mannen, kleding en voertuigkenmerken.

Politiemedewerkers blijken zich er vaak niet van bewust te zijn wat een staandehouding (zonder opbrengst) voor mensen in het algemeen en personen met een andere etnische achtergrond in het bijzonder betekent. Hoewel de geobserveerde gesprekken tussen politieagenten en burgers op een rustige en wederzijds vriendelijke manier verlopen, voelt een deel van de geobserveerde agenten maar beperkt de plicht tot toelichting van het optreden. Daardoor komt de procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit van de politie in het geding. Profileren doen agenten op basis van professionele intuïtie die naar hun mening is gevormd door praktijkervaring, er vindt echter weinig reflectie plaats of dat ook terecht is.

4. Tot slot

Met de inzichten uit bovenstaande rapporten meegenomen is het hierboven beschreven pakket aan aanvullende maatregelen om etnisch profileren tegen te gaan een verantwoorde en effectieve aanpak van de gesignaleerde problemen en de dilemma's die hiermee gepaard gaan. Met de ingezette beweging en met de beschreven maatregelen worden onterechte en als onterecht ervaren staandehoudingen tegengegaan en wordt gewerkt aan het voorkomen van etnisch profileren. Het vraagstuk zal naar verwachting de komende jaren niet zal verdwijnen, mede omdat het vraagstuk niet los gezien kan worden van de positie van etnische minderheden in onze samenleving. Voldoende tijd en ruimte zijn echter

randvoorwaarden om de benodigde verandering te bewerkstelligen. Met het lokaal gezag en het Openbaar Ministerie ga ik nader in gesprek over het thema etnisch profileren en diversiteit. Het voorkomen van etnisch profileren – al dan niet onbewust of incidenteel – is zoals gesteld van cruciaal belang voor de legitimiteit van het optreden van de politie, het maatschappelijk vertrouwen van een ieder in de politie en effectief politieoptreden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur