



PROACTIEF POLITIEOPTREDEN VORMT RISICO VOOR MENSENRECHTEN

Etnisch profileren onderkennen en aanpakken

AMNESTY
INTERNATIONAL



INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting	3
1	Inleiding	5
2	Waarom zorg over etnisch profileren?	15
3	Onderzoek naar politieoptreden	27
4	Onderzoek naar discriminatie-ervaringen	35
5	Klachtenmechanismes	41
6	Kwantitatieve data	45
7	De Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID)	51
8	De Wegenverkeerswet	61
9	Preventief fouilleren	65
10	Vreemdelingtoezicht	77
11	Conclusies en aanbevelingen	89
12	Bijlage: Het 'busproject' Kennemerland	97
13	Literatuur	105

Amnesty International
Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T (020) 626 44 36
F (020) 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

© Amnesty International oktober 2013

Proactief politiewerk vormt een risico voor mensenrechten in Nederland. In het bijzonder kan het leiden tot etnisch profileren: het gebruik van criteria of overwegingen over etniciteit of afkomst bij opsporing en rechtshandhaving terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat. Etnische minderheden worden bijvoorbeeld vaker aan proactieve politiecontroles onderworpen zonder dat zij verdachte zijn of er een geïndividualiseerde aanwijzing voor de controle bestaat. Het is een vorm van discriminatie die bijdraagt aan stigmatisering en negatieve beeldvorming over etnische minderheden. Etnisch profileren schaadt de legitimiteit van de Nederlandse politie en is waarschijnlijk niet effectief voor de bestrijding van criminaliteitsbestrijding.

Amnesty International stelt dat deze praktijk van etnisch profileren in Nederland het niveau van opzichzelfstaande incidenten overstijgt. Inventarisatie en analyse van bestaande onderzoeken naar de uitvoering van de politietaak, veiligheidsbeleid en discriminatie, en andere openbare bronnen levert aanwijzingen op voor het plaatsvinden van etnisch profileren. Ook hebben de laatste jaren diverse experts en internationale mensenrechtenorganen, waaronder het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), hun zorgen uitgesproken over etnisch profileren in Nederland. Zij riepen de Nederlandse overheid op tot grotere inspanningen om etnisch profileren tegen te gaan, onder andere door de uitvoering van de politietaak te monitoren. Tot op heden heeft de Nederlandse overheid echter nauwelijks opvolging gegeven aan deze aanbevelingen.

Met dit rapport wil Amnesty International een bijdrage leveren aan de discussie over de naleving van mensenrechten bij proactief politiewerk en maatregelen tegen etnisch profileren in Nederland. Het rapport gaat met name in op etnisch profileren bij proactieve politiecontroles: de uitoefening van bevoegdheden die voortkomen uit de algemene controle- en toezichtstaken van de politie, waarbij burgers worden gecontroleerd of staande gehouden zonder dat zij in strafrechtelijke zin ergens van worden verdacht. In het bijzonder wordt ingegaan op mensenrechtenwaarborgen tegen etnisch profileren bij de uitvoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, de Wegenverkeerswet, bij preventief fouilleren en bij het vreemdelingentoezicht (controles op illegaal verblijf).

Dit rapport bevat aanbevelingen om mensenrechten beter te waarborgen bij proactief politiewerk. Deze aanbevelingen aan de Nederlandse overheid en politie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de aanbevelingen van de ECRI en het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie, en op onderzoeken en initiatieven om etnisch profileren tegen te gaan. Amnesty International roept de Nederlandse overheid en politie op om:

- het bestaan van etnisch profileren te onderkennen en afwijzen;
- meer inspanningen te verrichten om etnisch profileren te voorkomen;
- de uitvoering van de (proactieve) politietaak beter te monitoren.

Internationale mensenrechtenorganen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa spraken de afgelopen jaren hun zorg uit over etnisch profileren in Nederland. Ze riepen de Nederlandse overheid op tot grotere inspanningen om etnisch profileren tegen te gaan, en om de uitvoering van de politietaak te monitoren op het plaatsvinden ervan. Tot op heden heeft de Nederlandse overheid nauwelijks gevolg gegeven aan deze aanbevelingen.¹

Er is in Nederland weinig gericht onderzoek verricht naar etnisch profileren. In dit rapport inventariseert en analyseert Amnesty International Nederland bestaande onderzoeken naar de uitvoering van de politietaak, veiligheidsbeleid en discriminatie. Deze onderzoeken hebben het plaatsvinden van etnisch profileren niet als expliciete onderzoeksvraag, maar bevatten wel aanwijzingen voor het plaatsvinden ervan. Met dit rapport wil Amnesty een bijdrage leveren aan de discussie over etnisch profileren in Nederland, en de Nederlandse overheid oproepen om meer inspanningen te verrichten om etnisch profileren te voorkomen en de uitvoering van de politietaak te monitoren op het plaatsvinden ervan.

In dit inleidende hoofdstuk worden de in dit rapport gehanteerde begrippen gedefinieerd en wordt de inhoud van dit rapport afgebakend. Vervolgens wordt geschetst waarom etnisch profileren volgens internationale mensenrechtennormen als een vorm van discriminatie dient te worden beschouwd, en dat etnisch profileren impact heeft op verschillende niveaus. Ten slotte wordt de verdere opbouw van dit rapport toegelicht.

1.1 ETNISCH PROFILEREN – EEN BEGRIPSBEPALING EN AFBAKENING

Amnesty International Nederland verstaat onder etnisch profileren: het gebruik door de politie van criteria of overwegingen omtrent, ‘ras’² huidskleur, etniciteit, nationaliteit, taal en religie bij opsporing en rechtshandhaving – zowel op operationeel als organisatorisch niveau – terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat.³

Amnesty’s omschrijving van het begrip sluit aan bij de definitie die de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) hanteert:

‘Het gebruik door de politie, zonder oogmerk en redelijke rechtvaardiging, van gronden zoals ras, kleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst, bij controle-, bewakings- of onderzoeksactiviteiten.’⁴

1 Zie: hoofdstuk 2.

2 Amnesty gebruikt de term ‘ras’ (dat verder omvat: huidskleur, afkomst of etnische of nationale afstamming) alleen in een juridische context. Amnesty geeft de voorkeur aan het gebruik van begrippen als ‘eticiteit’, ‘huidskleur’ of ‘etnische afkomst’. Hierbij moet worden aangetekend dat deze begrippen (evenzeer als ‘ras’) breed moeten worden geïnterpreteerd en bovendien regelmatig samen blijken te vallen met religie en religieuze overtuiging. In het Angelsaksische taalgebied wordt regelmatig de term ‘racial profiling’ gehanteerd; Amnesty International gebruikt zowel de termen ‘racial profiling’ als ‘ethnic profiling’.

3 Amnesty International (2009) *Dealing with difference: A framework to combat discrimination in Europe*, p. 34.

4 ECRI (2007) *General Policy Recommendation No 11 on Combating racism and racial discrimination in policing*. Het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie omschrijft ‘discriminerende etnische profilering’ als gevallen waarin: ‘(1) iemand een minder gunstige behandeling ten deel valt dan anderen in een vergelijkbare situatie (d.w.z. als iemand wordt “gediscrimineerd”), bijvoorbeeld bij de uitoefening van politiebevoegdheden, zoals aanhouding en fouillering; (2) een besluit tot uitoefening van politiebevoegdheden uitsluitend of overwegend is gebaseerd op iemands ras, etniciteit of religie.’ (EU FRA (2010) *Toward more effective policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling. A Guide*, p. 16)

Rond etnisch profileren bestaat soms enige begripsverwarring. Het dient bijvoorbeeld niet te worden verward met 'criminal profiling', waarbij aan de hand van objectieve indicatoren en analyse van een serie strafbare feiten, wordt getracht inzicht te krijgen in bepaalde vormen van criminaliteit en dadergroepen. Dergelijke 'profiling' is een legitieme vorm van politiewerk. Bij etnisch profileren berust het profiel echter niet op objectieve factoren, maar op kenmerken als huidskleur en etnische afkomst.

Etnisch profileren dient ook niet te worden verward met het hanteren van dadersignalen. Een dadersignaal wordt opgesteld op basis van informatie verkregen uit opsporingsonderzoek naar een reeds gepleegd strafbaar feit. Het bestaat uit specifieke inlichtingen die in de richting kunnen wijzen van een mogelijke verdachte. Wanneer hiervoor concrete aanwijzingen bestaan, kan een dadersignaal onder meer verwijzen naar kenmerken als huidskleur, etnische afkomst of nationaliteit.

Dit rapport gaat met name in op etnisch profileren bij proactieve politiecontroles: controles waarbij de politie burgers 'laat stoppen' zonder dat er een overtreding is geconstateerd en zonder een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ex artikel 27 uit het Wetboek van Strafvordering (Sv).⁵ In dit rapport wordt dan ook met name ingegaan op bevoegdheden die voortkomen uit de algemene controle- en toezichtstaken van de politie, hoewel een strikt onderscheid tussen toezicht en opsporing in de praktijk niet eenvoudig valt te maken. Daarnaast gaat dit rapport in beperkte mate in op etnisch profileren bij staandehouding. Van een staandehouding is sprake wanneer de politie iemand staandehoudt als verdachte van een strafbaar feit ter vaststelling van zijn of haar identiteit.⁶ In de context van vreemdelingtoezicht is staandehouding mogelijk op basis van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf.

DE POLITIETAAK

De politietaak, vastgelegd in de Politiewet, bestaat uit handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving en de hulpverleningstaak.⁷ De politietaak behelst zowel toezicht als opsporing. De bevoegdheden voor toezicht zijn gebaseerd op de Politiewet en in algemene zin gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een controle op grond van de toezichthoudende taak is primair gebaseerd op de naleving van wettelijke voorschriften en vereist geen concrete verdenking ex artikel 27 lid 1 Sv. Vanuit de toezichthoudende taak kan de politie personen 'laten stoppen'; wanneer een burger hieraan geen gehoor geeft, is deze strafbaar.

De opsporingsbevoegdheden van de politie vloeien niet voort uit de Politiewet, maar uit het Wetboek van Strafvordering. De 'klassieke' reactieve opsporing betreft opsporing naar aanleiding van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. Daarnaast wordt ook wel gesproken van 'repressieve opsporing': het ontdekken van een mogelijk gepleegd strafbaar feit, dan wel de opsporing van een misdrijf of strafbaar feit dat mogelijk in de toekomst wordt gepleegd.⁸

Het onderscheid tussen toezicht en (repressieve) opsporing is in de praktijk lang niet altijd duidelijk. Het moment waarop bij een politieagent met 'dubbele bevoegdheden' een concrete verdenking van een strafbaar feit ontstaat, is moeilijk aan te geven; het speelt zich immers voornamelijk af in het hoofd van de agent. Controlebevoegdheden mogen worden gebruikt in het kader van opsporing, mits de aan de verdachte toekomende waarborgen in acht worden genomen.

5 In het Angelsaksische taalgebied wordt wel gesproken over etnisch profileren in de context van *stop and search* of *stop and frisk*. Hierbij is overigens doorgaans een redelijke verdenking vereist.

6 Een staandehouding kan vooraf gaan aan een aanhouding. Een aanhouding is een vrijheidsbenemende maatregel ter voorgeleiding aan een (hulp)officier van justitie.

7 Politiewet, artikel 2.

8 Repressieve opsporing is een academische term en is geen wettelijk begrip.

Wanneer bevoegdheden voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor zij bedoeld zijn, spreekt men van ‘détournement de pouvoir’.⁹

Afbakening

Dit rapport beperkt zich tot etnisch profileren door de politie en gaat in het bijzonder in op de uitvoering van bevoegdheden op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID), de Wegenverkeerswet, preventief fouilleren en de Vreemdelingenwet. Uit onderzoek in andere landen is bekend dat etnisch profileren met name bij de uitvoering van dergelijke bevoegdheden voorkomt. Toezichhouders, bijzondere opsporingsambtenaren en particuliere beveiligers die politietaken uitvoeren, blijven buiten beschouwing, evenals mogelijke discriminatie bij de omgang met arrestanten of bij de uitvoering van de hulpverleningstaak van de politie.

Etnisch profileren kan zich ook voordoen bij de uitvoering van andere dan bovengenoemde bevoegdheden. Zorgen hierover zijn er met name als het gaat om antiterrorismemaatregelen en grenstoezicht. In dit rapport wordt hier echter niet op ingegaan,¹⁰ en evenmin op etnisch profileren door middel van ‘datamining’: het doorzoeken van geautomatiseerde gegevensbestanden met het oog op mogelijke patronen en relaties.¹¹

ETNISCH PROFILEREN IN DE CONTEXT VAN TERRORISMEBESTRIJDING

Buitenlands onderzoek toont aan dat etnisch profileren voorkomt bij de uitvoering van antiterrorismemaatregelen. De Nederlandse overheid lijkt echter weinig aandacht te hebben voor het risico hierop.¹² De toenmalige minister van Justitie verklaarde in 2009 dat er geen indicaties zijn dat etnische minderheden in Nederland zich als gevolg van antiterrorismemaatregelen ernstig benadeeld zouden voelen.¹³ In de evaluatieonderzoeken naar de effectiviteit van deze maatregelen die de regering heeft laten verrichten, wordt niet ingegaan op mogelijke neveneffecten die zich bij de uitvoering kunnen voordoen, waaronder etnisch profileren.¹⁴

Het gebrek aan overheidsaandacht is opvallend, aangezien Nederland andere landen juist oproept alert te zijn op etnisch profileren bij de uitvoering van antiterrorismemaatregelen. Tijdens de behandeling van de mensenrechtensituatie in het Verenigd Koninkrijk door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties in 2012, wees de Nederlandse regering er bijvoorbeeld op dat het belangrijk is dat etnisch profileren bij de uitvoering van antiterrorismemaatregelen wordt voorkomen,

- 9 Met name bij de bevoegdheden van de Wegenverkeerswet is de wettelijke ruimte om controlebevoegdheden voor opsporingsdoeleinden in te zetten de afgelopen jaren toegenomen (zie hoofdstuk 8).
- 10 Grenstoezicht behoort niet tot de verantwoordelijkheden van de politie. Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken verschenen die specifiek ingaan op etnisch profileren in relatie tot terrorismebestrijding, onder meer: Eijkman et al. (2012) *Impact of Counter-Terrorism on Communities. Netherlands: Country Report*.
- 11 Datamining kan nieuwe informatie opleveren die zonder het gebruik van moderne informatietechnologie niet zou zijn gevonden. Datamining vormt een steeds belangrijker onderdeel in het veiligheidsbeleid. Door middel van datamining kunnen profielen worden opgesteld voor de preventie of opsporing van strafbare feiten. Dergelijke *profiling* is voor de politie van groot belang en niet op voorhand onrechtmatig, zolang deze profielen gebaseerd zijn op specifieke en betrouwbare informatie en de gebruikte criteria objectief te rechtvaardigen zijn.
- 12 Van der Woude (2012) *De erfenis van tien jaar strafrechtelijke terrorismebestrijding in Nederland*.
- 13 Tweede Kamer 2008-2009. KVR 36004, pp. 5135-5136, Aangangsel der Handelingen, 1 mei 2009, Vragen van het lid Pechtold (D66) aan de minister van Justitie.
- 14 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw. Over totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van antiterrorismemaatregelen in Nederland 2001-2010*.

net zoals moet worden voorkomen dat bepaalde etnische minderheden onevenredig zwaar geraakt worden door bepaalde maatregelen.¹⁵

1.2 ETNISCH PROFILEREN EN HET DISCRIMINATIEVERBOD

De term etnisch profileren is niet gecodificeerd (schriftelijk vastgelegd) in een internationaal of Europees verdrag. Het non-discriminatie- en het gelijkheidsbeginsel, zoals vastgelegd in internationaal, Europees en nationaal recht, vormen echter een heldere basis om etnisch profileren aan te merken als een vorm van discriminatie.¹⁶ Deze beginselen zijn fundamentele van de rechten van de mens en vastgelegd in verdragen van de Verenigde Naties, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en verschillende Europese Unie-richtlijnen.¹⁷

In Nederland is het discriminatieverbod vastgelegd in artikel 1 van Grondwet en verder uitgewerkt in strafwetgeving en wetgeving over gelijke behandeling. Politieorganisaties en rechtshandhaving vallen onder het uitdrukkelijke bereik van het discriminatieverbod.¹⁸ Het discriminatieverbod is meer dan een verbod en een negatieve bepaling die voorschrijft dat de overheid zelf niet mag discrimineren. Mensenrechtenverdragen verplichten de Nederlandse staat om discriminatie in al haar vormen te voorkomen en bestrijden, en om *de facto* gelijkheid te realiseren.¹⁹

Redelijke en objectieve rechtvaardiging

Niet alle gevallen van ongelijke behandeling zijn op voorhand aan te merken als discriminatie. Van discriminatie is sprake wanneer een ongelijke behandeling geen legitiem doel dient – in de zin van zwaarwegend en tegemoetkomend aan een reële behoefte – en wanneer er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat; wanneer er met andere woorden geen redelijke verhouding bestaat tussen de gebruikte middelen en het doel.

15 United Nations Human Rights Council, *Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, A/HRC/WG.6/13/L7, 29 mei 2012.

16 Discriminatie wordt door het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties omschreven als: 'alle onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur gebaseerd op gronden als huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte, of andere status, en die de bedoeling of het gevolg heeft erkenning, beschikking of gebruik van alle rechten en vrijheden door alle mensen, in gelijke mate, te benadelen of teniet te doen.' VN-Mensenrechtencomité, *Algemeen Commentaar 18 inzake non-discriminatie*, paragraaf 7.

17 Onder meer: Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), art. 1, 2 en 7; Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), art. 2 en 26; Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (IVUR), art. 1, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), art. 14 en Protocol 12; Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, art. 20, EU Richtlijn 2000/43 inzake gelijke behandeling op grond van ras of etnisch afstamming, art. 2.

18 Volgens IVUR art. 5: '...Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen de verplichting op zich rassendiscriminatie in al haar vormen te verbieden en uit te bannen en het recht van een ieder, zonder onderscheid naar ras, huidskleur of nationale of etnische afstamming, op gelijkheid voor de wet te verzekeren, in het bijzonder wat het genot van de navolgende rechten betreft: 5(a): 'het recht op gelijke behandeling door de rechterlijke instanties en alle andere organen die zijn belast met de rechtsbedeling'; art. 5 (i): 'het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te verblijven binnen de grenzen van een Staat'.

Protocol 12 EVRM, art. 1: 'Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status; Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op, met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden...'

19 IVUR art. 4: 'Staten ... nemen de verplichting op zich onverwijld positieve maatregelen te nemen die erop zijn gericht aan elke vorm van aanzetting tot of aan elke uiting van een zodanige discriminatie een einde te maken..'; Art. 26 IVBPR: 'Allen zijn gelijk voor de wet...' [...] een ieder heeft recht op *gelijke en doelmatige* bescherming tegen discriminatie.'

In Nederland dienen wetgeving en maatregelen op het gebied van veiligheidsbeleid en criminaliteitsbestrijding in de regel een legitiem doel. Maar dat is niet voldoende. Het middel – het gemaakte onderscheid – moet passend zijn om dat doel te bereiken, en bovendien noodzakelijk in de zin dat een lichter middel niet voorhanden is.²⁰

Directe en indirecte discriminatie

Etnisch profileren doet zich voor in de vorm van directe en indirecte discriminatie. Beide zijn zowel volgens internationaal recht als de Nederlandse wet verboden. Van directe discriminatie is sprake wanneer iemand op grond van bijvoorbeeld huidskleur of etniciteit nadelig behandeld wordt in vergelijking met anderen in dezelfde situatie. Het is algemeen aanvaard dat directe discriminatie nooit gerechtvaardigd kan zijn. Een besluit tot controle of staandehouding dat overwegend wordt genomen vanwege iemands huidskleur of etnische afkomst, is directe discriminatie en onrechtmatig.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dient een verschillende behandeling van personen in soortgelijke situaties, zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging, te worden aangemerkt als discriminatie. Volgens het hof 'kan geen enkel verschil in behandeling dat vooral gebaseerd is op iemands etnische afkomst, objectief worden gerechtvaardigd in een moderne, democratische maatschappij die is gebaseerd op pluralisme en respect voor verschillende culturen'.²¹

Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een op het oog neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze, bepaalde etnische of religieuze minderheden in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, zonder dat dit onderscheid kan worden gerechtvaardigd met een legitiem doel en zonder dat de middelen voor het bereiken van dit doel passend en noodzakelijk zijn. Het verbod op indirecte discriminatie is vastgelegd in zowel de Nederlandse wetgeving als in die van de Europese Unie²², en is bevestigd in uitspraken van het Europees Hof voor Rechten van de Mens.²³

Bewust en onbewust etnisch profileren

Etnisch profileren komt expliciet naar voren wanneer politieagenten zich in stereotype of negatieve bewoordingen uitlaten over migranten of bepaalde etnische minderheden. Of wanneer politieagenten kenmerken die verband houden met iemands huidskleur of etnische afkomst openlijk als reden voor staandehouding of controle aanvoeren. Etnisch profileren berust echter vaak op onbewuste aannames en gangbare stereotype denkbeelden over bepaalde etnische minderheden, zowel op organisatorisch als operationeel niveau. Wanneer voor ongelijke behandeling geen objectieve rechtvaardiging bestaat, dient dit als discriminatie te worden aangemerkt – ongeacht de intentie, en ongeacht de vraag of men zich bewust was van het mogelijke discriminerende effect.²⁴

Mensenrechtenorganen veroordelen etnisch profileren

Internationale mensenrechtenorganen veroordelen etnisch profileren en roepen staten op om het met maatregelen tegen te gaan. Zo heeft het toezichthoudend comité bij het VN-Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) staten opgeroepen om de noodzakelijke stappen te ondernemen om te voorkomen dat mensen op basis van hun uiterlijk of etnische afkomst

20 Open Society Justice Initiative (2012) *Reducing Ethnic Profiling in the European Union*, Appendix B: Legal Standards and Case Law, pp. 191 - 198

21 ECHR, *Timishev v. Russia*, App. Nos. 55762/00, 55974/00, 13 december 2005, para. 58.

22 Europese Unie Richtlijn 2000/43 inzake gelijke behandeling op grond van ras of etnisch afstamming art. 2 lid 2 (b). Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in de Algemene wet gelijke behandeling.

23 Bijvoorbeeld: *D.H. en Anderen v. de Tsjechische Republiek*, ECHR App. No. 13, november 2007, para. 184. "a difference in treatment may take the form of disproportionately prejudicial effects of a general policy or measure which, though couched in neutral terms, discriminates against a group (...) such a situation may amount to "indirect discrimination", which does not necessarily require a discriminatory intent."

24 Human Rights Committee over een schending van artikel 29 BUPO: (discriminatie) 'can also result from the discriminatory effect of a rule or measure that is neutral at face value or without intent to discriminate.'

worden ondervraagd, aangehouden of gecontroleerd.²⁵ De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) roept staten op om etnisch profileren bij wet te definiëren en te verbieden.²⁶ De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa heeft zijn zorgen over het bestaan van etnisch profileren in Europa uitgesproken, en duidelijk gemaakt dat ‘stop and searches’ op grond van etniciteit of religie niet effectief zijn.²⁷ De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) riep staten op tot maatregelen voor het voorkómen van etnisch profileren door de politie.²⁸

Etnisch profileren wordt ook op het niveau van de Europese Unie geagendeerd. Het Europees Parlement noemde etnisch profileren een ‘dringende kwestie op het gebied van terrorismebestrijding, rechtshandhaving, immigratie en douane- en grenscontrole’.²⁹ Het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie (EU FRA) riep lidstaten op om etnisch profileren tegen te gaan en bevestigde dat ‘iedere vorm van etnisch profileren waarschijnlijk verboden is, ook binnen internationaal recht, omdat het de garanties van het VN-Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie schendt’.³⁰

De ECRI en het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie doen staten een aantal concrete aanbevelingen om etnisch profileren tegen te gaan.³¹ ECRI en het Grondrechtenagentschap bevelen staten aan om in wetgeving met de grootst mogelijk duidelijkheid te omschrijven in welke omstandigheden de politie discretionaire bevoegdheden kan toepassen, en om het gebruik van de kenmerken ras, etniciteit en religie in wetgeving en richtlijnen expliciet te verbieden of met de grootst mogelijk duidelijkheid te omschrijven. Daarnaast bevelen zij aan om in training en opleiding van politieagenten aandacht te besteden aan etnisch profileren, en de politiepraktijk te monitoren op het plaatsvinden van etnisch profileren, onder meer door het verzamelen van kwantitatieve gegevens over politiecontroles.

1.3 DE IMPACT VAN ETNISCH PROFILEREN

Etnisch profileren leidt ertoe dat etnische minderheden onevenredig vaak worden onderworpen aan proactieve politiecontroles, terwijl er geen redelijk vermoeden van schuld of objectief geïndividualiseerde aanwijzing hiervoor bestaat. Etnisch profileren heeft verschillende negatieve consequenties.

Individueel

Discriminatie wordt door mensen veelal als vernederend ervaren. Het kan diep ingrijpen in het persoonlijk leven en ertoe leiden dat mensen zich isoleren van de samenleving.³² Uit onderzoek blijkt dat met name ervaren discriminatie door overheidsvertegenwoordigers een grote impact kan hebben op mensen.

25 CERD (2005) *General Recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration of the criminal justice system*.

26 ECRI (2007) *General Policy Recommendation No 11 on Combating racism and racial discrimination in policing*.

27 Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Stop and searches on ethnic or religious grounds are not effective*, 20 juli 2009.

28 OSCE (2006) *Recommendations on policing in multi-ethnic societies*.

29 Europees Parlement (2009) *Opstellen van profielen, met name op basis van etnische afstamming en ras, in het kader van de bestrijding van terrorisme, rechtshandhaving, immigratie, douane- en grenscontrole*.

30 EU FRA (2008) *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of a Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes*. EU FRA (2010) *Toward more effective policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling. A Guide*.

31 ECRI (2007) *General Policy Recommendation No 11 on Combating racism and racial discrimination in policing*. EU FRA (2010) *Toward more effective policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling. A Guide*.

32 Onder meer: Slootman en Tillie (2006) *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*

Een discriminerende opmerking van een politieagent is vaak een enorme ontgoocheling: instanties die je zouden moeten beschermen, blijken zelf niet te vertrouwen.³³

Beeldvorming

Etnisch profileren draagt bij aan negatieve beeldvorming over etnische minderheden en versterkt stereotype opvattingen over het verband tussen criminaliteit, overlast en etniciteit.³⁴ Met name ook omdat proactieve politiecontroles plaatsvinden in de openbare ruimte, zichtbaar voor andere burgers. Wanneer niet alle passerende voorbijgangers worden gecontroleerd of gefouilleerd maar met name etnische minderheden, zal het voor omstanders veelal niet duidelijk zijn dat de gecontroleerde personen niet worden verdacht van een strafbaar feit.

Legitimiteit van de politie

Etnisch profileren schaadt de legitimiteit van de politie. Uit onderzoek is bekend dat de mate waarin mensen vertrouwen hebben in de politie voor een belangrijk deel wordt bepaald door hun concrete contactervaringen met ze en door de wijze waarop zij door de politie worden bejegend.³⁵ Als mensen denken dat de politie ze alleen controleert vanwege hun huidskleur of etnische afkomst, draagt dit niet bij aan hun vertrouwen in de politie en aan de verstandhouding tussen de politie en etnische minderheden.³⁶

Effectiviteit politiewerk

Wetenschappers wijzen erop dat het gebruik van etnische profielen zijn doel voorbijschiet en niet bijdraagt aan de effectiviteit van politiewerk vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding.³⁷ Wanneer politiecontroles zich immers disproportioneel richten op etnische minderheden, worden er veel mensen die geen strafbaar feit hebben begaan, alleen maar gecontroleerd omdat ze aan het criterium 'etnische minderheid' voldoen. De meerderheidsbevolking bevat in absolute aantallen echter meer personen die een strafbaar feit hebben begaan.

In het buitenland zijn verschillende onderzoeken verricht naar het verband tussen het gebruik van etnische profielen en 'vangstpercentages': het percentage politiecontroles dat leidt tot een aanhouding of waarbij een wetsovertreding wordt geconstateerd. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat etnisch profileren niet bijdraagt aan de effectiviteit van politiewerk vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding. In Nederland is dergelijk onderzoek tot op heden niet verricht.³⁸

OVERVERTEGENWOORDIGING

De oververtegenwoordiging van etnische minderheden in de criminaliteitsstatistiek wordt soms als rechtvaardiging voor etnisch profileren aangevoerd. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden 'niet-westerse allochtonen' drie tot vier keer vaker verdacht van een misdrijf

33 Onderzoek verricht in het kader van de Monitor Rassendiscriminatie 2005 en 2009: Van der Berg en Evers (2006) *Discriminatie ervaringen*, pp. 26-27; Coenders et al. (2009) *Discriminatie ervaringen*, p. 43.

34 Zoals onder meer bevestigd in: CERD (2005), ECRI (2007), Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Stop and searches on ethnic or religious grounds are not effective*, 20 juli 2009.

35 Boutellier et al. (2011) *De positie van de politie. Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*, pp. 54-55.

36 Etnisch profileren kan tevens consequenties hebben het opsporingspercentage van criminaliteit. De politie is voor het oplossen van misdrijven immers in grote mate afhankelijk is van tips en informatie van burgers.

37 Onder meer: Bovenkerk (2009) *Wie is de terrorist? Zin en onzin van ethnic profiling*.

38 In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op het verband tussen etnisch profileren en zogenoemde 'vangstpercentages'.

dan 'autochtonen'. In 2012 was 3.8 procent van alle 'niet-westerse allochtonen' verdachte van een misdrijf, ten opzichte van 1 procent van de 'autochtonen'.³⁹

Er zijn verschillende criminologische verklaringen voor de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in criminaliteitsstatistieken.⁴⁰ Breed onderkend wordt dat sociaaleconomische omstandigheden een belangrijke verklarende factor voor betrokkenheid bij criminaliteit vormen.

De oververtegenwoordiging kan dan ook voor een belangrijk deel worden verklaard door de gemiddeld slechtere sociaaleconomische positie van etnische minderheden ten opzichte van oorspronkelijke Nederlanders.⁴¹ In Nederland is geen onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre de oververtegenwoordiging mogelijk mede wordt veroorzaakt door selectieve aandacht van de politie voor (bepaalde) etnische minderheden.

1.4 OPBOUW VAN DIT RAPPORT

Etnisch profileren is geen nieuw fenomeen en ook geen typisch Nederlands verschijnsel. Verschillende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen dragen echter bij aan een toenemende zorg over het plaatsvinden van etnisch profileren in Nederland. In hoofdstuk 2 worden deze besproken. Het betreft ontwikkelingen in het politiek en maatschappelijk debat over etniciteit en criminaliteit, en ontwikkelingen in het Nederlandse veiligheidsbeleid, waaronder de verruiming van de discretionaire bevoegdheden van de Nederlandse politie. Tevens wordt ingegaan op de prioritering voor het tegengaan van rassendiscriminatie binnen het Nederlandse antidiscriminatiebeleid en binnen de politieorganisatie.

Om inzicht te krijgen in omvang en patronen van etnisch profileren, is een meervoudige onderzoeksaanpak noodzakelijk. Deze kan bestaan uit een combinatie van: onderzoek naar politieoptreden, onderzoek naar discriminatie-ervaringen, een analyse van klachten en meldingen over discriminatie, en een analyse van kwantitatieve gegevens over politiecontroles.

Hoofdstuk 3 bespreekt bestaande onderzoeken naar politieoptreden in Nederland. Verschillende onderzoeken wijzen op het bestaan van stereotype denkbildens over etnische minderheden binnen de Nederlandse politie die – bewust en onbewust – van invloed zijn op hun handelen.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op bestaande onderzoeken naar discriminatie-ervaringen. Uit deze onderzoeken blijkt dat een aanzienlijk deel van de etnische minderheden de indruk heeft vanwege huidskleur en etnische afkomst te worden gecontroleerd door de politie.

Hoofdstuk 5 bespreekt de klachtenmechanismen in Nederland. Burgers kunnen een klacht indienen over ervaren discriminatie door de politie. Een analyse van klachtenregistraties kan nader inzicht verschaffen in omvang en patronen van etnisch profileren.

39 Centraal Bureau voor de Statistiek (2013) *Jaarrapport Integratie 2012*. De gegevens zijn afkomstig uit het Herkenningssysteem (HKS) van de politie en uit HALT (Het ALternatief). Het HKS bevat geregistreerde gegevens over door de politie opgespoorde verdachten, de tegen hen opgemaakte processen-verbaal en de delicten die daarop vermeld staan. De HALT-voorziening houdt in dat jongeren van 12 tot 18 jaar die voor het eerst de fout in gaan, niet in aanraking komen met het Openbaar Ministerie maar dat de politie de zaak mag afdoen zonder dat de betreffende jongere een strafblad krijgt.

40 Van der Leun et al. (2010) Criminaliteit, migratie en etniciteit. Nieuwe richtingen binnen een beladen en complex onderzoeksterrein.

41 Centraal Bureau voor de Statistiek (2013) *Jaarrapport Integratie 2012*, p. 190.

Hoofdstuk 6 bespreekt het belang van het verzamelen van kwantitatieve gegevens over politiecontroles. Om inzicht te verkrijgen of bepaalde maatregelen etnische minderheden onevenredig raken, zijn kwantitatieve gegevens noodzakelijk over het totale aantal politiecontroles en staandehoudingen, uitgesplitst naar huidskleur, leeftijd en geslacht. Dergelijke gegevens zijn in Nederland echter niet beschikbaar.

In de hoofdstukken 7 tot en met 10 wordt specifiek ingegaan op de uitvoering van een aantal bevoegdheden, met name de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, de Wegenverkeerswet, preventief fouilleren en het vreemdelingtoezicht. In deze hoofdstukken wordt specifiek ingegaan op:

- Wettelijke waarborgen en richtlijnen om etnisch profileren bij de uitvoering van deze bevoegdheden te voorkomen.
- Overheidsmonitoring van de uitvoering van deze wetgeving.

De hoofdstukken 3 t/m 10 besluiten elk met een aantal aanbevelingen aan de Nederlandse overheid en politie. Deze aanbevelingen hebben betrekking op: de opleiding en training van politieagenten, waarborgen in wetgeving en richtlijnen om etnisch profileren te voorkomen, en overheidsmonitoring van de uitvoering van de politietaak. Deze worden het laatste hoofdstuk 11, 'Conclusies en aanbevelingen' herhaald.

De bijlage bevat een beschrijving en analyse van het 'busproject Kennemerland'. De casus biedt inzicht in de manier waarop processen van etnisch profileren kunnen verlopen en illustreert een aantal zorgen over etnisch profileren in de context van vreemdelingtoezicht.

Verantwoording

Dit rapport is gebaseerd op bestaande onderzoeken naar veiligheidsbeleid, politieoptreden en discriminatie, en op andere openbare bronnen. De kaderteksten met citaten zijn – tenzij anders aangegeven – afkomstig van interviews die Amnesty in mei 2012 hield met jonge mannen en twee politiefunctionarissen uit Gouda en Rotterdam.⁴²

Amnesty International heeft de afgelopen jaren onderzoeken uitgebracht over etnisch profileren in Spanje, de Verenigde Staten en Oostenrijk.⁴³ Amnesty Nederland heeft er bij de Nederlandse overheid de afgelopen jaren op aangedrongen om het plaatsvinden van etnisch profileren te onderkennen, de praktijk af te wijzen, en meer inspanningen te verrichten om de uitvoering van de politietaak te monitoren op het plaatsvinden van etnisch profileren.⁴⁴

De Nationale Politie

Op 1 januari 2013 trad de Politiewet 2012 in werking. De 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten zijn opgegaan in één nationaal politiekorps onder leiding van één korpschef die wordt aangesteld door de minister van Veiligheid en Justitie. De Nationale Politie bestaat sindsdien uit tien regionale eenheden, een Landelijke Eenheid voor regio-overschrijdend en specialistisch politiewerk, en een Politiedienstencentrum voor ondersteunende taken. De eenheden worden geleid door een eenheidschef. Wanneer in dit rapport uitspraken worden gedaan over de situatie van vóór 2013, wordt de destijds geldende terminologie gebruikt.

42 De interviews zijn afgenomen ten behoeve van een rapport van Amnesty International Nederland in samenwerking met het Open Society Justice Initiative over de impact van etnisch profileren. Het rapport verschijnt eind 2013.

43 Amnesty International (2009) *Victim or suspect - A question of colour: Racial discrimination in the Austrian justice system*. Amnesty International (2011) *Stop racism, not people. Racial profiling and immigration control in Spain*. Amnesty International (2012) *In hostile terrain: Human rights violations in immigration enforcement in the US Southwest*.

44 Onder meer: Brief aan de leden van de Vaste Kamercommissies voor Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 15 december 2011. 'Etnisch profileren onderkennen: De toets van de objectieve rechtvaardiging', presentatie op seminar selectiemechanismen politie Amsterdam-Amstelland, 11 oktober 2012.

Internationale mensenrechtenorganen, Nederlandse academici⁴⁵ en non-gouvernementele organisaties⁴⁶ spraken de afgelopen jaren hun zorgen uit over etnisch profileren in Nederland. Etnisch profileren is geen nieuw fenomeen en ook geen typisch Nederlands verschijnsel. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen dragen echter bij aan toenemende zorg omtrent het bestaan en de omvang van etnisch profileren in Nederland. In dit hoofdstuk wordt op deze ontwikkelingen ingegaan. Achtereenvolgens komen aan de orde: veranderingen in het maatschappelijk en politiek debat over etnische minderheden en veiligheid en ontwikkelingen in het Nederlandse veiligheidsbeleid, met name: de uitbreiding van discretionaire politiebevoegdheden, de beleidsmatige prioriteit voor het sturen op veiligheidsgevoelens, en de invoering van het concept van de informatiegestuurde politie. Ten slotte wordt ingegaan op de prioritering voor het tegengaan van rassendiscriminatie binnen het Nederlandse discriminatiebeleid en de politieorganisatie.

2.1 HET POLITIEK EN MAATSCHAPPELIJK KLIMAAT

Het politiek en maatschappelijk klimaat in Nederland is sinds de jaren negentig veranderd, waarbij er anders wordt gekeken naar de positie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving. Het dominante idee is dat problemen rond de multiculturele samenleving en integratie van etnische minderheden lange tijd te veel onbesproken zijn gebleven.⁴⁷ Dit heeft plaatsgemaakt voor een maatschappelijk klimaat waarin minder terughoudendheid bestaat om verbanden te leggen tussen criminaliteit, veiligheid en migratie, en om etnische minderheden generaliserend in verband te brengen met bepaalde vormen van criminaliteit.⁴⁸

De polarisering in het debat is versterkt door de aanslagen in New York (2001), Londen (2004) en Madrid (2005) en de moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004). Moslims worden sindsdien meer beschouwd als een bedreiging voor de Nederlandse samenleving en de Nederlandse normen en waarden.⁴⁹ Negatieve beeldvorming heeft niet alleen betrekking op de 'klassieke migrantengroepen' zoals Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en Turkse Nederlanders, maar de afgelopen jaren ook in toenemende mate op mensen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa.⁵⁰ Ook irreguliere migratie wordt sinds de jaren negentig meer en meer als veiligheidsprobleem gezien. Dit heeft zich vertaald in een restrictiever illegalenbeleid, culminerend in de strafbaarstelling van illegaal verblijf in 2012.⁵¹

-
- 45 Goldschmidt en Rodriques (2006) *Het gebruik van etnische of religieuze profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten die een bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid*. Blom (2006) *Ethnic profiling*. Bovenkerk (2009) *Wie is de terrorist? Zin en onzin van ethnic profiling?* Eijkman (2010) *Has the Genie Been Let Out of the Bottle? Ethnic profiling in the Netherlands*. Bovenkerk (2011) *Een gevoel van dreiging*. Van der Leun en Van der Woude (2011) *Ethnic Profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context*. Van der Woude en Van der Leun (2013) *De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren?*
 - 46 Onder meer: Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, brief aan Minister van Veiligheid en Justitie, 31 mei 2011. Overlegorgaan Caribische Nederlanders, Reactie OCAN op Rapportage Antilliaanse Nederlanders 2012 en Agenda Integratie 2013, 27 februari 2013. Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders, brief aan minister van Veiligheid en Justitie, 18 oktober 2012
 - 47 Slegers (2007) *In debat over Nederland. Veranderingen in het discours over de multiculturele samenleving en nationale identiteit*. Response of the government of the Netherlands to ECRI's draft third report 2003-2007, als annex opgenomen bij: ECRI (2008) *Derde rapport over Nederland*.
 - 48 Pakes (2007) *The ebb and flow of criminal justice in the Netherlands*.
 - 49 De angst voor terroristische aanslagen lijkt sinds 2001 een minder belangrijke plaats in te nemen in het politieke en maatschappelijke debat. In 2005 was 54 procent van de Nederlandse bevolking bang voor een terroristische aanslag, in 2009 was dit 27 procent. ('Minder angst voor terroristische aanslag', *Trouw*, 10 september 2009)
 - 50 Sociaal en Cultureel Planbureau (2013) *Nieuw in Nederland*.
 - 51 Van der Leun (2010) *Criminatie*.

Internationale mensenrechtenorganen hebben hun zorg uitgesproken over de verharding in het politieke en maatschappelijke debat in Nederland. Zo toonde de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) in 2008 haar zorg over de mogelijke uitwerking van de verharding van het Nederlandse politieke en maatschappelijke debat over integratie en minderheidsvraagstukken, op de publieke opinie en het gedrag van burgers.⁵²

Het veranderende maatschappelijk klimaat is van invloed op politiewerk. De polarisering in het maatschappelijk en politiek debat is van invloed op de verhoudingen tussen de politie en migrantengroepen.⁵³ Onderzoeken naar politieoptreden uit de jaren tachtig en negentig concludeerden over het algemeen dat discriminatie door de Nederlandse politie niet op grote schaal voorkwam.⁵⁴ Verschillende onderzoekers wijzen erop dat er niet vanuit kan worden gegaan dat de conclusies van deze onderzoeken in het huidige tijdsgewricht nog steeds van toepassing zijn.⁵⁵

OVERVERTEGENWOORDIGING VS. STIGMATISERING

De oververtegenwoordiging van etnische minderheden in bepaalde vormen van criminaliteit wordt regelmatig zo uitgelegd alsof het grootste deel van criminaliteit veroorzaakt zou worden door etnische minderheden. Zo verklaarde een landelijk politicus in 2011 publiekelijk dat Marokkaans-Nederlandse jongeren een 'etnisch monopolie hebben verkregen op overlast'.⁵⁶ Met de term 'monopolie' wordt de indruk gewekt dat overlast uitsluitend wordt veroorzaakt door jongeren van Marokkaanse afkomst. Dit is feitelijk onjuist. Marokkaans-Nederlandse jongeren zijn oververtegenwoordigd in de geregistreerde overlast gerelateerde incidenten. Voor Nederland als geheel geldt echter dat er meer 'autochtone' jongeren worden verdacht van betrokkenheid bij aan overlast gerelateerde incidenten dan jongeren met een niet-westerse afkomst.⁵⁷ Tevens blijkt uit onderzoek dat criminele en overlastgevende jeugdgroepen in toenemende mate heterogeen van samenstelling zijn en uit zowel 'autochtone' als 'allochtone' jongeren bestaan⁵⁸ en dat er geen verschil bestaat in de aard en ernst van de overlast veroorzaakt door overwegend Marokkaans-Nederlandse groepen en groepen met een andere samenstelling.⁵⁹

2.2 VERRUIMING POLITIEBEVOEGDHEDEN

Het risico op etnisch profileren doet zich met name voor wanneer de politie ruime discretionaire bevoegdheden heeft en politieagenten veel eigen beoordelingsruimte hebben bij de keuze wie te controleren of staande te houden, zonder dat er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld. De ECRI en het Europees Grondrechtenagentschap bevelen staten daarom aan om in wetgeving met de grootst mogelijke duidelijkheid te omschrijven in welke omstandigheden de politie discretionaire

52 ECRI (2008) *Derde rapport over Nederland*. Zie ook: Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2010) *Opinion on the Netherlands, adopted on 25 June 2009*. ACFC/OP/I/(2009)002. CERD. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the Netherlands* CERD/C/NLD/CO.17-18, 16 March 2010.

53 Van der Woude en Van der Leun (2013) *De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren?*

54 Rovers (1999) *Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen*

55 Bervoets en Van der Torre (2007) *Criminele Marokkaanse jongeren: het waait niet over*.

56 'PvdA kamerlid Samsom ontzet over overlast straatuig', *NRC Handelsblad*, 15 december 2011.

57 Leidelmeijer et al. (2012) *Jongerenoverlast in perspectief*.

58 Van der Loos et al. (2012) *Quikscan aanpak Marokkaans-Nederlandse risicjongeren*, p. 26.

59 Van Burik et al (2012) *Ontwikkeling jeugdoverlast. Ontwikkeling jeugdoverlast in de 22 gemeenten van het samenwerkingsverband aanpak Marokkaans-Nederlandse risicjongeren*, p. 49.

bevoegdheden kan toepassen, en om het gebruik van de kenmerken ras, etniciteit of religie in wetgeving en richtlijnen expliciet te verbieden of met de grootst mogelijke duidelijkheid te omschrijven.⁶⁰

Sinds de jaren negentig heeft het thema veiligheid steeds meer prioriteit gekregen in het overheidsbeleid.⁶¹ In het Nederlandse veiligheidsbeleid is sindsdien steeds meer nadruk komen te liggen op de preventie van criminaliteit: preventief politieoptreden dat gericht is op het anticiperen op verwachte veiligheidsrisico's, in plaats van reactief optreden naar aanleiding van specifieke strafbare feiten.

De discretionaire bevoegdheden van de Nederlandse politie zijn sinds de eeuwwisseling verruimd. Naar aanleiding van een toenemend aantal wapengerelateerde incidenten, werd in 2002 de mogelijkheid tot preventief fouilleren ingevoerd. Mensen kunnen preventief worden gefouilleerd wanneer zij zich in een bepaalde periode in een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied bevinden. Met de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in 2005 zijn de bevoegdheden voor de politie om een identiteitsbewijs te vorderen aanzienlijk verruimd. Agenten kunnen een identiteitsbewijs vorderen wanneer zij dit redelijkerwijze noodzakelijk achten voor de uitoefening van hun politietaak. Volgens de toenmalige regering was de bestaande (beperkte) identificatieplicht, waarbij alleen een identificatiebewijs kon worden gevorderd bij in de wet omschreven situaties, zoals voetbalvandalisme en zwartrijden, niet langer toereikend voor een effectieve criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving.⁶²

Sinds de jaren negentig is een aanzienlijk aantal nieuwe bestuursrechtelijke maatregelen en bevoegdheden voor handhaving van de openbare orde gecreëerd. Het bestuursrecht biedt meer mogelijkheden om preventief op te treden dan het strafrecht, onder meer tegen groepen. Het bestuursrecht bevat – in vergelijking met het strafrecht – echter minder waarborgen om een ongerechtvaardigde en discriminatoire toepassing van bevoegdheden te voorkomen.⁶³ In het bijzonder is veel specifiek beleid ontwikkeld dat is gericht op het aanpakken van jongerenoverlast. In veel steden zijn in de APV aanvullende instrumenten beschikbaar gekomen die met name op jongeren gericht zijn, zoals samenscholingsverboden en verordeningen tegen hinderlijk gedrag in de openbare ruimte en verboden om 'zonder redelijk doel' in de openbare ruimte te verblijven. Het is van belang om hierbij te onderkennen dat er geen eenduidige objectieve definitie van overlast bestaat. Het betreft gedragingen die op zichzelf niet strafbaar hoeven te zijn, maar die door andere burgers, of door de politie, als intimiderend of hinderlijk worden ervaren.⁶⁴

Uit onderzoeken in andere West-Europese landen blijkt dat etnisch profileren zich met name voordoet wanneer de politie over ruime discretionaire bevoegdheden beschikt. Dit is onder meer het geval bij identiteitscontroles,⁶⁵ bevoegdheden tot fouilleren⁶⁶ en controles op illegaal verblijf.⁶⁷ Deze onderzoeken

60 ECRI (2007) *General Policy Recommendation No 11 on Combating racism and racial discrimination in policing*. EU FRA (2010) *Toward more effective policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling. A Guide*.

61 De jaarlijkse uitgaven aan veiligheidszorg zijn gestegen van 8,5 miljard euro in 2002 tot 12,7 miljard in 2010 (omgerekend: van 528 tot 767 euro per hoofd van de bevolking). (TNO (2011) *Veiligheid schreeuwt om innovatie*).

62 Tweede Kamer 2003-2004, 29 218, Nr. 3.

63 Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) *Veiligheid en vertrouwen*, p. 60.

64 In de Model APV van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt overlast omschreven als: 'zonder redelijk doel' in de openbare ruimte bevinden: het hangen op of aan de weg, in en om gebouwen (bijvoorbeeld flatgalerijen en portieken) of op voor het publiek toegankelijke plaatsen (bijvoorbeeld parkeergarages en fietsenstallingen).

65 Onder meer: Open Society Justice Initiative (2009) *Profiling minorities. A study of stop-and-search practices in Paris*. Human Rights Watch (2012) *"The root of humiliation". Abusive identity checks in France*.

66 Onder meer: Human Rights Watch (2010) *Without suspicion. Stop and Search under the Terrorism Act 2000*. Open Society Justice Initiative / StopWatch (2013) *Viewed with suspicion: The human cost of stop and search in England and Wales*.

67 Onder meer: Open Society Justice Initiative (2009) *Ethnic profiling in the European Union. Pervasive, Ineffective and Discriminatory*. Amnesty International (2011) *Stop racism, not people. Racial profiling and immigration control in Spain*.

geven aanleiding om het bestaan van etnisch profileren in Nederland serieus te nemen, aangezien de bevoegdheden van de Nederlandse politie in veel opzichten vergelijkbaar zijn met de bevoegdheden van de politie in omliggende Europese landen.

KAMERVragen OVER ETNISCH PROFILEREN

Naar aanleiding van berichtgeving over een staande houding en fouilleren van twee Nederlands-Marokkaanse jonge mannen in Amersfoort waarvoor geen redelijke aanleiding zou bestaan, werden kamervragen gesteld. De Minister werd onder meer gevraagd naar 'het toepassen van ethnic profiling bij actief surveillancebeleid' en antwoordde:

'Van de politie wordt verwacht dat zij proactief optreedt. Een proactieve politieorganisatie wacht niet op meldingen van burgers, maar probeert criminaliteit vroegtijdig te voorkomen en te ontmoedigen. De politie heeft daarbinnen verschillende prioriteiten en bij haar handelen baseert zij zich op professionele kennis en ervaring. Het is hier bij uiteraard van belang dat de politie zich focust op de juiste factoren. De politie zet dan ook in op handelen naar aanleiding van objectieve selectiecriteria. De politie traint daarom haar medewerkers om uit te gaan van objectieve selectiecriteria, hen bewust te maken van hun handelen en eventuele vooroordelen te herkennen en weg te nemen. Binnen deze inzet is de focus op afwijkend gedrag een belangrijke factor. Hierdoor wordt de aanpak effectiever en de pakkans verder vergroot.'⁶⁸

2.3 VEILIGHEIDSGEVOELEN

Veiligheidsbeleid, waaronder criminaliteitsbestrijding, is niet alleen gericht op het verbeteren van de objectieve veiligheid, maar nadrukkelijk ook op het vergroten van veiligheidsgevoelens van burgers. Volgens wetenschappers is in het Nederlandse veiligheidsbeleid het afgelopen decennium zelfs bijna evenveel prioriteit toegekend aan het verbeteren van de veiligheidsbeleving als aan de daadwerkelijke bestrijding van criminaliteit.⁶⁹

De Nederlandse overheid (zowel de landelijke als de gemeentelijke) laat uitvoerig onderzoek verrichten naar veiligheidsbeleving. Volgens de Veiligheidsmonitor voelt twee procent van de burgers zich vaak, en 18 procent wel eens, onveilig in de eigen buurt. Twee procent van de burgers voelt zich vaak, en 37 procent wel eens, onveilig in het algemeen.⁷⁰

Veiligheidsgevoelens zijn weerbarstig. Uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een zogenoemde 'veiligheidskloof': een discrepantie tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Gevoelens van onveiligheid worden met name veroorzaakt door persoonlijke, demografische en sociaaleconomische kenmerken van burgers, en hangen slechts beperkt samen met de mate waarin criminaliteit en overlast daadwerkelijk voorkomen.⁷¹ Uit onderzoek blijkt dat 71 procent van de Nederlandse bevolking in 2008 denkt dat de criminaliteit in Nederland toeneemt.⁷² Uit criminaliteitsstatistieken en enquêtes over slachtofferervaringen komt echter naar voren dat de criminaliteit in Nederland sinds 2001 is afgenomen.⁷³

68 Tweede Kamer 2012-2013, Aanhangsel der handelingen 2975, beantwoording Kamervragen met kenmerk 2013Z12709

69 Van Noije en Wittebrood (2009) *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*.

70 Centraal Bureau voor de Statistiek (2013) *Veiligheidsmonitor 2012*.

71 van Noije en Kessels (2012) *Verdachten, slachtoffers en onveiligheidsgevoelens*.

72 Van Noije (2009) *Sociale Veiligheid*.

73 Ibid.

Daarnaast bestaat er een kloof tussen individuele en collectieve veiligheidsgevoelens. Mensen zijn van mening dat Nederland steeds onveiliger wordt, maar zelf voelen ze zich juist steeds minder onveilig. Verschillende onderzoeken wijzen hierbij op de invloed van het 'politiek-publicitair complex' op de mate waarin mensen onveiligheid ervaren. Uit onderzoek blijkt dat de perceptie van veiligheid in de samenleving als geheel (dus niet in de eigen woonomgeving) in belangrijke mate wordt bepaald door de media, en door de publieke reacties van politici via de media.⁷⁴

De beleidsmatige prioriteit voor het sturen op veiligheidsgevoelens is ook relevant voor een analyse van etnisch profileren. Bepaalde maatregelen in het veiligheidsbeleid, zoals preventief fouilleren en maatregelen tegen jongerenoverlast, hebben (mede) als doel de veiligheidsgevoelens van burgers te vergroten.⁷⁵ Hoewel kwantitatieve gegevens over politiecontroles ontbreken, zijn er sterke aanwijzingen dat met name jonge mannen uit etnische minderheden onevenredig worden geraakt door deze maatregelen.⁷⁶

Beleid dat gelegitimeerd wordt met het doel de veiligheidsgevoelens onder de bevolking te vergroten, maar etnische minderheden onevenredig treft, is vanuit mensenrechtenoogpunt bezwaarlijk. Volgens internationale mensenrechtennormen vereist een inperking van de grondrechten – het recht op privacy in het geval van een controle of foullering – een legitiem doel en een objectieve rechtvaardiging. Het is de vraag of het bevorderen van de veiligheidsgevoelens van de ene groep burgers van voldoende zwaarwegend belang is om de beperking van de rechten van anderen te rechtvaardigen. Het is hierbij van belang dat de effectiviteit van beleid en maatregelen, in relatie tot het doel van het vergroten van veiligheidsgevoelens, moeilijk valt aan te tonen.⁷⁷

2.4 INFORMATIEGESTUURDE POLITIE

In het veiligheidsbeleid is de afgelopen decennia meer prioriteit komen te liggen bij het versterken van de informatiepositie van de overheid en politie. De overheid heeft meer mogelijkheden gekregen om informatie over burgers te verzamelen, ook als deze niet verdacht worden van een strafbaar feit.⁷⁸ Met de invoering van het concept van de informatiegestuurde politie (IGP) is er toenemende prioriteit voor het verzamelen, delen en gebruiken van informatie.⁷⁹ Binnen de politieorganisatie wordt het verzamelen van informatie over burgers meer en meer beschouwd als politietaak.⁸⁰

De invoering van het IGP-concept is van invloed op het reguliere politiewerk. De overheid en de politie beschouwen de Wet op de uitgebreide identificatieplicht onder meer als een nuttig instrument om informatie over burgers te verzamelen zonder dat zij ergens van worden verdacht.⁸¹ Ook controles op grond van de Wegenverkeerswet worden ingezet om informatie over burgers te verzamelen.⁸² Politieagenten vervullen tijdens hun surveillance de rol van 'informatieverzamelaars', bijvoorbeeld door het aanmaken van mutaties en aandachtsvestigingen in politieregistratiesystemen.

74 Eysink Smeets (2009) *Schaken op verschillende borden. Evidence bases strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering*. Leidelmeijer et al. (2010) *Jongerenoverlast in perspectief. Een analyse van de omstandigheden die van invloed zijn op de overlast door jongeren*.

75 Van der Torre et al. (2005) *Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*, pp. 16-19.

76 Zie verder: hoofdstuk 7 en 9.

77 Van Noije en Wittebrood (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*.

78 Vedder et al. (2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat. Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^e eeuw*.

79 Kop en Klerks (2009) *Doctrine Intelligencegestuurd politiewerk*.

80 Raad van Hoofdcommissarissen (2005) *Politie in ontwikkeling*.

81 Tweede Kamer 2008-2009, 31 700-VI, Nr. 133.

82 Onder meer: Marks et al. (2010) *Inzicht in toezicht: toezicht door inzicht*. 'Politieonderzoek als één grote oefening in misleiding', *NRC Handelsblad*, 30 juli 2013.

De ontwikkeling richting een informatiegestuurde politie kan vanzelfsprekend bijdragen aan de effectiviteit van politiewerk. Het verzamelen van informatie over burgers zonder dat zij verdacht worden van een strafbaar feit, kan echter op gespannen voet staan met de grondrechten, en met name met het recht op bescherming van persoonsgegevens. Op grond van de Wet politiegegevens kunnen gegevens over personen tegen wie geen verdenking bestaat worden opgeslagen, maar dient de verwerking ervan noodzakelijk te zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak.⁸³ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijst op het risico op stigmatisering als gevolg van het (langdurig) registreren van persoonsgegevens van personen die voor geen enkel strafbaar feit zijn veroordeeld ten behoeve van opsporingsdoeleinden.⁸⁴

Wanneer etnische minderheden als ‘verdachte groepen’ worden beschouwd, kan niet worden uitgesloten dat zij vaker om informatiedoeleinden worden gecontroleerd. De politie registreert naar aanleiding van dergelijke controles van (sommige) gecontroleerde personen (gevoelige) persoonsgegevens ten behoeve van opsporingsdoeleinden, terwijl die personen voor geen enkel strafbaar feit veroordeeld zijn. Vervolgens vormt deze informatie aanleiding voor, of vergroot de kans op, een toekomstige controle.

AANDACHTSVESTIGINGEN EN MUTATIES

In onderzoek naar door politieagenten gehanteerde selectiemechanismen bij de politie Amsterdam-Amstelland wordt uitvoerig ingegaan op de informatieverzamelende rol van de politie en de gevolgen hiervan in relatie tot etnisch profileren.⁸⁵

Blijkens het onderzoek beschouwen politieagenten het verwerken van informatie over burgers in politieregistratiesystemen, door middel van het aanmaken van mutaties en aandachtsvestigingen, als een belangrijk doel van politiecontroles. De informatieverzameling treft ook burgers die niet specifiek worden verdacht. Het onderzoek plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van deze werkwijze. In 2010 zijn er door de politie Amsterdam-Amstelland 20.144 aandachtsvestigingen aangemaakt in politieregistratiesystemen, maar is het onduidelijk hoe vaak de politie ze heeft gebruikt in opsporingsonderzoeken. Volgens het onderzoek is de grondslag voor de gegevensverwerking in veel gevallen ‘algemeen, ongericht en onduidelijk’ en lijken de aandachtsvestigingen in veel gevallen ‘overbodig en niet ter zake dienend’.⁸⁶

Het onderzoek wijst erop dat het aanmaken van een aandachtsvestiging over een persoon het risico vergroot dat deze persoon in de toekomst wederom gecontroleerd wordt, zonder verdenking van een strafbaar feit. Politieagenten baseren zich bij de keuze om iemand staande te houden of te controleren mede op eventuele aandachtsvestigingen in politieregistratiesystemen. Zij kunnen tijdens de surveillance wel inzien of er over een persoon een aandachtsvestiging is aangemaakt, maar zij kunnen minder eenvoudig inzien waar deze aandachtsvestiging betrekking op heeft.

Doordat met name jonge mannen uit etnische minderheden onevenredig vaak worden gecontroleerd, worden er over deze groep ook onevenredig vaak aandachtsvestigingen aangemaakt. Hierdoor lopen zij dus een groter risico om in de toekomst wederom te worden gecontroleerd, zonder dat er sprake is van een strafrechtelijke verdenking. Etnisch profileren wordt zo een zichzelf versterkend proces, een ‘selffulfilling prophecy’.

83 Wet op de politiegegevens, artikel 8. De wettelijke toegestane opslagtermijn van gegevens over niet-verdachte personen is in 2007 verlengd van vier naar tien maanden.

84 ECHR, *Marper v. Verenigd Koninkrijk*, App. No. 30462-04 en 30566-04, 4 december 2008.

85 Çankaya (2012) *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie*.

86 Ibid., p. 183.

Volgens het onderzoek staat het paradigma van de informatiegestuurde politie als gevolg van deze werkwijze op gespannen voet met artikel 8 van de Wet politiegegevens. Het onderzoek doet dan ook de aanbeveling om het interne en externe toezicht op gegevensverwerking te intensiveren, om te garanderen dat aan de eisen van subsidiariteit en noodzakelijkheid wordt voldaan.⁸⁷

2.5 DISCRIMINATIEBELEID

Het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van discriminatie (niet alleen wat betreft discriminatie door de politie, maar op alle maatschappelijke terreinen) bevat geen bijzondere prioriteit voor discriminatie op grond van huidskleur en etniciteit. Tot de jaren negentig kende het Nederlandse antidiscriminatiebeleid meer prioriteit toe aan het specifiek tegengaan van rassendiscriminatie. Ook kende Nederland van 2003 tot 2007 nog een Nationaal Actieplan tegen Racisme, met daarin verschillende maatregelen tegen rassendiscriminatie.

Met de invoering van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen in 2009 is het antidiscriminatiebeleid gedecentraliseerd en is het voornamelijk een lokale aangelegenheid geworden. Het landelijke en lokale antidiscriminatiebeleid bestaat met name uit de strafrechtelijke handhaving van het discriminatieverbod en het faciliteren van antidiscriminatievoorzieningen.

Zowel de huidige als vorige regeringen geven de voorkeur aan een generiek antidiscriminatiebeleid. Beleid is niet gericht is op het tegengaan van specifieke vormen van discriminatie, tenzij hiervoor een bijzondere aanleiding bestaat.⁸⁸ In het Actieprogramma Bestrijding van Discriminatie van 2010 zijn dan ook geen gerichte maatregelen tegen rassendiscriminatie opgenomen.⁸⁹ Ook de discriminatiebrieven van 2011 en 2012, waarin wordt gerapporteerd over de voortgang in het discriminatiebeleid, besteden geen specifieke aandacht aan rassendiscriminatie.⁹⁰

In het politiek en maatschappelijk debat lijkt de opvatting dominant dat op het benoemen van problemen rond integratie te lang een taboe heeft bestaan. Sommige wetenschappers wijzen er echter op dat dit taboe welhaast heeft plaatsgemaakt voor een nieuw taboe, namelijk het taboe op het aankaarten van discriminatie op grond van huidskleur en etnische afkomst.⁹¹ Bestaande onderzoeken geven echter aanleiding om het bestaan van rassendiscriminatie wel degelijk serieus te nemen.

In vrijwel alle registraties van klachten en meldingen over discriminatie (op alle discriminatiegronden en op alle maatschappelijke terreinen) komt discriminatie op grond van huidskleur en etnische afkomst het vaakst voor: 46 procent van de in 2011 bij antidiscriminatievoorzieningen geregistreerde meldingen heeft betrekking op discriminatie op grond van ras.⁹² Verschillende onderzoeken wijzen voorts op het bestaan van rassendiscriminatie op verschillende maatschappelijke terreinen, waaronder de arbeidsmarkt.⁹³

87 Ibid., p. 191.

88 De Nederlandse regering heeft dit uitgangspunt meest recentelijk in 2013 bevestigd in haar rapportage aan het CERD: *2013 Report of the Kingdom of the Netherlands, Aruba, Curaçao and St Maarten to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, 1 juli 2013.

89 Tweede Kamer 2010-2011, 23 VII, Nr. 74.

90 Tweede Kamer 2011-2012, 30 950, Nr. 34. Tweede Kamer 2012-2013, 30 950, Nr. 47.

91 Witte en Scheepmaker (2012) *De bestrijding van etnische discriminatie? Van speerpunt tot non-issue*.

92 Andriessen en Fernee (2012) *Meldingen van discriminatie in Nederland*, p. 62. Het betreft in totaal 2.918 meldingen van discriminatie op grond van ras.

93 Onder meer: Andriessen et al. (2012) *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*.

Discriminatie op grond van ras en etniciteit is ook een zorg voor de rechtspraak en strafrechtpleging. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat etnische minderheden in Nederland in vergelijkbare zaken zwaarder worden gestraft.⁹⁴

Uit vergelijkend Europees opinieonderzoek blijkt bovendien dat 80 procent van de Nederlandse bevolking de indruk heeft dat discriminatie op basis van huidskleur en etnische afkomst (op alle maatschappelijke terreinen, dus niet specifiek door de politie) in Nederland wijdverspreid is. Nederland scoort hiermee het hoogst van alle lidstaten van de Europese Unie.⁹⁵

De verminderde overheidsprioriteit voor het tegengaan van rassendiscriminatie bemoeilijkt – in zijn algemeenheid – het bespreekbaar maken van etnisch profileren. Bovendien wordt binnen het Nederlandse discriminatiebeleid geen specifieke prioriteit toegekend aan het tegengaan van mogelijke discriminatie door de politie – anders dan door het faciliteren van antidiscriminatievoorzieningen en de instelling van politiekachtencommissies waar mensen een klacht over vermeend discriminerend politieoptreden kunnen indienen.

Internationale mensenrechtenorganen hebben de afgelopen jaren hun zorg uitgesproken over etnisch profileren in Nederland, en de Nederlandse overheid opgeroepen om meer onderzoek te doen naar het bestaan van etnisch profileren en meer inspanningen te verrichten om het tegen te gaan. De Nederlandse regering heeft tot op heden echter nauwelijks opvolging gegeven aan deze aanbevelingen. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de Nederlandse overheid het bestaan van etnisch profileren, en het belang van het voorkomen ervan, onvoldoende serieus neemt. De Nederlandse regering onderschrijft in algemeen wel het belang van goede monitoring van discriminatie.⁹⁶

Het College voor de Rechten van de Mens wijst er in haar eerste jaarrapport dan ook op dat de Nederlandse regering in haar beleid ten aanzien van rassendiscriminatie op geen enkele wijze ingaat op de aanbevelingen van internationale toezichthouders zoals het CERD en ECRI. Volgens het college wekt dit de schijn dat de aanbevelingen van internationale organen geen rol spelen bij het opstellen van beleid en regelgeving. Het college adviseert de Nederlandse overheid om deze schijn weg te nemen door te verhelderen hoe het gevoerde antidiscriminatiebeleid zich verhoudt tot de aanbevelingen van internationale toezichthouders.⁹⁷

AANBEVELINGEN VAN INTERNATIONALE MENSENRECHTENORGANEN

Internationale mensenrechtenorganen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa hebben hun zorg uitgesproken over etnisch profileren in Nederland. Ze hebben de Nederlandse overheid opgeroepen om meer onderzoek te doen naar het bestaan van etnisch profileren, en meer inspanningen

94 Uit onderzoek blijkt onder meer dat:

- verdachten met een 'buitenlands' uiterlijk een vijf keer hogere kans hebben dan verdachten met een 'Nederlands uiterlijk' om door de politierechter tot een onvoorwaardelijke celstraf veroordeeld te worden in plaats van een werkstraf of boete. (Wermink et al. (2012) *Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken*)
- jongeren uit etnische minderheden voor vergelijkbare delicten meer dan twee keer zo vaak naar de kinderrechter worden gestuurd. (Weenink (2007) *De invloed van de etniciteit van jonge verdachten op beslissingen van het Openbaar Ministerie*)
- jongeren uit etnische minderheden gemiddeld tot 53 dagen meer vrijheidsbeneming worden veroordeeld dan 'autochtone' Nederlandse jongeren. (Komen en Van Schooten (2006) *Allochtone jongeren gemiddeld langer vast*)

95 European Commission (2009) *Discrimination in the EU in 2009*.

96 2013 Report of the Kingdom of the Netherlands, Aruba, Curaçao and St Maarten to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), 1 juli 2013: 'The Dutch government believes it is essential to have a good information system to help keep track of developments in discrimination. Periodic "monitors" are published, on racial and other kinds of discrimination in broad terms, as well as on more specific subjects.'

97 College voor de Rechten van de Mens (2013) *Mensenrechten in Nederland*, pp. 118-119.

te verrichten om etnisch profileren tegen te gaan. De Nederlandse regering heeft tot op heden echter nauwelijks opvolging gegeven aan deze aanbevelingen.

In het slotdocument van de Wereldconferentie tegen Racisme in Durban van 2001, werden staten opgeroepen om etnisch profileren tegen te gaan. Op de conferentie spraken staten, waaronder Nederland, af om nationale actieplannen op te stellen tegen rassendiscriminatie op verschillende maatschappelijke terreinen, waaronder politie en justitie.⁹⁸ In het Nederlandse actieplan voor de periode 2003-2007 waren echter geen specifieke maatregelen opgenomen tegen discriminatie op dit terrein.⁹⁹

Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties heeft de Nederlandse regering in 2008 bevestigd over het bestaan van etnisch profileren en gevraagd welke maatregelen ertegen worden genomen.¹⁰⁰ De toenmalige regering antwoordde het comité in 2009 met de politie in overleg te zijn over de mogelijkheid van onderzoek naar etnisch profileren door de politie. Sindsdien hebben noch de regering noch de politie¹⁰¹ mededelingen gedaan over de voortgang van dit overleg.

De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) besteedde in 2008 in haar derde rapport over Nederland uitgebreid aandacht aan etnisch profileren.¹⁰² De ECRI merkte op dat de mogelijkheden van de Nederlandse overheid om het bestaan van etnisch profileren te onderkennen en tegen te gaan beperkt zijn, vanwege het gebrek aan relevante statistische gegevens over politiecontroles en etnische afkomst. De commissie beval de Nederlandse overheid aan om onderzoek te laten verrichten naar mogelijk etnisch profileren door de politie en justitie, en door veiligheids- en inlichtingendiensten. Ze benadrukte ook de noodzaak van monitoring. De Nederlandse regering ging in haar reactie op het ECRI-rapport niet in op deze aanbeveling.¹⁰³ Ook in de regeringsreactie op het ECRI-rapport aan de Tweede Kamer wordt deze aanbeveling van ECRI niet geadresseerd.¹⁰⁴

De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa sprak in 2009 zijn zorg uit over signalen van etnisch profileren in Nederland.¹⁰⁵

Het Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, van de Raad van Europa, wees in haar 'Opinion' over Nederland van 2009 op het bestaan van etnisch profileren door de Nederlandse politie. Het comité sprak zijn zorg uit dat met name moslims onevenredig vaak aan politiecontroles worden onderworpen in de context van terrorismebestrijding. Het riep de Nederlandse overheid op om de uitvoering van wetgeving op grond waarvan de politie ruimere bevoegdheden heeft verkregen, te monitoren op mogelijke discriminatie.¹⁰⁶ In haar

98 Durban Declaration and Programme of Action 2001.

99 Ministerie van Justitie (2003) *Nationaal Actieplan tegen Racisme*.

100 *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of the Netherlands*, CCPR/C/NLD/Q/4, 25 november 2008.

101 *Replies to the list of issues (CCPR/C/NLD/Q/4) to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of the Netherlands*, CCPR/C/NLD/Q/4/Add.1, 5 juni 2009.

102 ECRI (2008) *Derde rapport over Nederland*.

103 Response of the government of the Netherlands to ECRI's draft third report 2003-2007: als annex opgenomen bij: ECRI (2008) *Derde rapport over Nederland*.

104 Tweede Kamer 2007-2008, 28684, Nr. 130.

105 Council of Europe Commissioner for Human Rights (2009) *Report by the Commissioner for Human Rights on his visit to the Netherlands*, CommDH(2009)2. Zorgen hadden onder meer betrekking op de Verwijsindex Antilliaanse risicjongeren. De toenmalige regering besloot uiteindelijk deze index echter niet in te voeren.

106 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2010) *Opinion on the Netherlands*, adopted on 25 June 2009. ACFC/OP/I(2009)002.

reactie op de Opinion ging de toenmalige regering niet in op deze aanbeveling.¹⁰⁷ In de tweede regeringsrapportage aan het comité wordt verwezen naar een aantal in het verleden verrichtte onderzoeken naar de uitvoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht en preventief fouilleren.¹⁰⁸

Tijdens de beoordeling van de mensenrechtensituatie in Nederland in het kader van de Universal Periodic Review door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties in 2012, is Nederland door een aantal landen bevraagd over het plaatsvinden van etnisch profileren. Ook werd de Nederlandse overheid opgeroepen om maatregelen te nemen om etnisch profileren tegen te gaan. De reactie van de Nederlandse regering op deze vragen en aanbevelingen was afwijzend dan wel weinig concreet.¹⁰⁹

2.6 AANDACHT VOOR DISCRIMINATIE BINNEN DE POLITIEORGANISATIE

De Nederlandse politieorganisatie onderkent het belang van het onderkennen en tegengaan van discriminatie door de politie. Dit is in verschillende beleidsdocumenten vastgelegd (zie kader).

De aanpak van discriminatie valt binnen de politieorganisatie binnen het bredere thema diversiteit. Diversiteitsbeleid dient, volgens de politie, haar eigen legitimiteit: de politie hoort een afspiegeling te zijn van de Nederlandse samenleving. Daarnaast draagt diversiteit bij aan de effectiviteit van het politiewerk: een divers samengestelde politie kan effectiever optreden in een diverse samenleving.¹¹⁰

Het in 2001 opgerichte Landelijke Expertise Centrum Diversiteit (LECD) speelde de afgelopen jaren een rol in het ontwikkelen van initiatieven rond diversiteit en de aanpak van discriminatie.

De aanpak van discriminatie door de politie heeft zich in de afgelopen jaren voornamelijk gericht op het verbeteren van de strafrechtelijke aanpak van discriminatie door de korpsen. Tevens zijn verschillende initiatieven ontplooid om de dialoog met migrantengroepen te verbeteren, om hiermee het wederzijds begrip tussen de politie en etnische minderheden te vergroten.¹¹¹

Ook zijn er verschillende initiatieven ontplooid om multicultureel vakmanschap te ontwikkelen. Hieronder wordt verstaan 'de professionaliteit van uitvoerenden en leidinggevenden in de politieorganisatie om te kunnen gaan met de vele culturen en leefstijlen in de eigen organisatie en samenleving'. Het LECD benadrukt hierbij het belang van de ontwikkeling van de 'drie grondhoudingen': respecteren van de ander, leren van en in de praktijk, en handelen vanuit eigen kracht, door middel van meervoudig kijken, netwerkend samenwerken en reflecteren.¹¹²

107 *Comments of the government of the Netherlands on the first opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, CM(2009)141 add 1 april 2010.

108 *Tweede Rapportage van Nederland. Onder artikel 25, tweede lid van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden*. ACFC/SR/II(2012)004. De rapportage verwijst onder meer naar de in opdracht van de regering verrichte evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht en naar in opdracht van Politie & Wetenschap verricht onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van preventief fouilleren. Deze onderzoeken bevatten echter geen gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren. De hoofdstukken 7 en 9 bevatten een nadere analyse van deze onderzoeken.

109 De reactie van de toenmalige regering op de aanbevelingen was: 'The Dutch government rejects the use of ethnic profiling for criminal investigation purposes as a matter of principle.' (United Nations, Human Rights Council, Universal Periodic Review (2012) *Report of the Working Group Netherlands Addendum*, A/HRC/21/15/Add.1/Rev.1, 12 oktober 2012).

110 Raad van Hoofdcommissarissen (2009) *Politie voor éénieder*.

111 LECD (2013) *Jaarverslag 2012*.

112 LECD (2012) *De samenleving (b)en jij. Diversiteit, onlosmakelijk onderdeel van het politievak*.

Hoewel er in de politieorganisatie aandacht bestaat voor het voorkomen en tegengaan van discriminatie door de politie, is het de vraag of huidige inspanningen voldoende zijn om etnisch profileren adequaat te adresseren. In beleid, maatregelen en trainingen inzake diversiteit en de aanpak van discriminatie komt het thema etnisch profileren zijdelings en veelal niet expliciet aan de orde.¹¹³ Ook in de in 2012 verschenen adviesnota van het LECD over diversiteit en politievakmanschap, komt de term etnisch profileren niet expliciet voor.¹¹⁴

De Politieonderwijsraad sprak in 2008 zijn zorg uit dat multicultureel vakmanschap en diversiteit in het onderwijs aan de Politieacademie verbrokkeld en slechts incidenteel aan de orde komen. De raad deed het ministerie van Veiligheid en Justitie daarom de aanbeveling om de aandacht voor multiculturaliteit in het politieonderwijs te versterken.¹¹⁵ Het is onduidelijk in hoeverre er opvolging is gegeven aan dit advies.

Het LECD wijst er in een adviesnota uit 2012 op dat initiatieven op het gebied van diversiteit en multicultureel vakmanschap niet alle geledingen van de politieorganisatie bereiken. Volgens het LECD bereiken dergelijke initiatieven met name expertgroepleden, wijkagenten, taakaccenthouders en mensen die specifiek zijn geïnteresseerd in het onderwerp.¹¹⁶ Het LECD vervulde de afgelopen jaren een belangrijke rol in het agenderen en ontwikkelen van initiatieven binnen de politieorganisatie. Het LECD zal echter worden opgeheven. Het moet nog blijken of de taken van het LECD voldoende verankerd zullen worden in de organisatie van de Nationale Politie.¹¹⁷

AANDACHT VOOR DISCRIMINATIE BINNEN DE POLITIEORGANISATIE

Het belang van het onderkennen en tegengaan van discriminatie door de politie is in verschillende beleidsdocumenten van de politie vastgelegd.

Het visiedocument 'Politie voor eenieder' van de Raad van Hoofdcommissarissen:¹¹⁸
 'Discriminatie is de betonrot van onze samenleving: het is vaak moeilijk grijpbaar en het staat participatie in de weg. Niet voor niets is de aanpak van discriminatie een speerpunt van de huidige coalitie. De politie kan daarin niet achterblijven. Als visitekaartje van de overheid heeft zij een voortrekkersrol maar ook voorbeeldfunctie. (...) De actieve aanpak van discriminatie werkt ook preventief. Het kan namelijk gevoelens van isolement tegengaan welke een bron kunnen vormen voor radicalisering. We weten inmiddels ook dat, als delen van de bevolking zich niet herkennen in de politie en het optreden als stigmatiserend of discriminatoir ervaren, de politie op spannende momenten onvoldoende draagvlak heeft. De politie in de rol van actieve beschermer is een politie voor EENIEDER.'

De Beleidsnota discriminatie van de Raad van Hoofdcommissarissen:¹¹⁹
 'De politie is het visitekaartje van de overheid. Niet voor niets staat in de beroepscode aandacht voor een respectvolle (en dus gelijke behandeling) benoemd. De wijze waarop het publiek het optreden van de politie ervaart is van cruciaal belang voor de legitimatie van het optreden van de politie.'

113 Het Handboek Diversiteit, een handboek voor docenten aan de Politieacademie, besteedt summier aandacht aan etnisch profileren: De Vries (2011) *Handboek Diversiteit. Omgaan met verschillen*, p.41.

114 LECD (2012) *De samenleving (b)en jij. Diversiteit, onlosmakelijk onderdeel van het politievak*.

115 Politieonderwijsraad (2008) *Multiculturaliteit en politieonderwijs. Aanvulling op het advies 'Koersen naar 2011'*.

116 LECD (2012), pp. 4-5.

117 De minister van Veiligheid en Justitie verklaarde, in antwoord op Kamervragen, dat de werkzaamheden van het LECD als regulier onderdeel van het 'human resources management' zullen worden voortgezet. (Tweede Kamer 2012-2013, 29 628, Nr. 409)

118 Raad van Hoofdcommissarissen (2009) *Politie voor éénieder. Een eigentijdse visie op diversiteit*, p.57.

119 Raad van Hoofdcommissarissen (2008) *Beleidsnota discriminatie*.

(...) Een adequate aanpak van discriminatie bepaalt ook het imago van de politie. Een politie die door een deel van de bevolking als ontoegankelijk, weinig respectvol, stigmatiserend of zelfs discriminerend wordt ervaren, heeft het lastig. Zeker op momenten dat het in divers samengestelde wijken spannend wordt. (...) Hoewel discriminatie bij politie formeel geen prioriteit heeft, is het besef groeiende dat een adequate aanpak van discriminatie noodzakelijk is: in een divers samengestelde samenleving bepaalt het mede de legitimiteit van de politie.'

Buro Jansen & Janssen vroeg in 2012 middels een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur beleidsdocumenten op bij alle 25 toenmalige politieregio's. Het informatieverzoek betrof: 'rapporten, evaluatie en notities ten aanzien van selectief, discriminatoir handelen, optreden of op een andere manier functioneren en/of etnisch profileren, handelen, optreden of op een andere manier functioneren van zowel individuele functionarissen als beleidsmatig handelen van het apparaat als geheel'.¹²⁰

Het WOB-verzoek vormt voor politiekorpsen dus een gelegenheid bij uitstek om intern beleid ten aanzien van het voorkomen en tegengaan van discriminatoir politieoptreden publiekelijk bekend te maken. Vijftien politieregio's antwoordden echter niet over relevante documenten te beschikken. Negen korpsen stuurden wel documenten. Het betrof in de meeste gevallen rapportages van de politiekklachtencommissie, waarin klachten over discriminatie door de politie zijn opgenomen. Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie is om stukken gevraagd. Het ministerie antwoordde als volgt op het WOB-verzoek: 'Artikel 1 Grondwet formuleert (...) een norm waaraan de overheid, en daarmee ook de politieorganisatie, zich jegens de burger dient te houden. Er zijn dan ook geen stukken voorhanden waaruit blijkt dat de politie bij de uitoefening van haar taken, deze uitoefent op een wijze waarop etnisch wordt geprofileerd c.q. gediscrimineerd.'¹²¹

De onderliggende redenatie lijkt hierbij dus te zijn: discriminatie mag niet, dus gebeurt het niet.

120 WOB-verzoek, 12 september 2012. Alle ontvangen stukken zijn beschikbaar op: www.openbaarheid.nl

121 Ministerie van Veiligheid en Justitie, 19 juli 2013, 'WOB-beslissing'.

Kwalitatief onderzoek naar de dagelijkse politiepraktijk en de uitvoering van politiebevoegdheden kan inzicht geven in etnisch profileren op operationeel niveau. Dergelijk onderzoek kan bestaan uit observatieonderzoek, diepte-interviews met politieagenten, leidinggevend en informanten in een bepaald werkgebied, of analyse van werkinstructies en briefings. Hiermee ontstaat meer inzicht in organisatie en uitvoering van de reguliere politietaak, de omgang tussen burgers en de politie, en de afwegingen van politieagenten om bepaalde mensen te controleren of staande te houden.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op enige algemene inzichten over de afwegingen van politieagenten bij de keuze welke personen staande te houden of te controleren.

Vervolgens wordt een in 2012 gepubliceerd onderzoek naar selectiemechanismen bij de politie Amsterdam-Amstelland besproken. Dit is het eerste in Nederland verrichte onderzoek dat expliciet op door politieagenten gehanteerde selectiemechanismen. Ten slotte wordt ingegaan op enkele onderzoeken naar politieoptreden in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast.¹²²

3.1 PROFESSIONELE INTUÏTIE

De politie besteedt een aanzienlijk deel van haar tijd aan proactieve controles. De agenten hebben daarbij veel vrijheid om te bepalen hoe zij de surveillance invullen. De politieorganisatie wordt ook wel omschreven als een 'street-level bureaucracy'; korpsen en individuele agenten beschikken over relatief veel autonomie bij het maken van keuzes omtrent de toepassing van bevoegdheden, de te handhaven wetgeving, en de overtredingen waarop ze zich richten.¹²³

Uit onderzoek is bekend dat individuele beslissingen van politieagenten over de toepassing van hun discretionaire bevoegdheden voor een belangrijk deel worden gevormd door de heersende politiecultuur (gezamenlijke normen en waarden en overtuigingen in een korps) en de persoonlijke opvattingen, mensbeelden en overtuigingen van politieagenten.¹²⁴ Het is aannemelijk dat de veranderingen in het politieke en maatschappelijke debat over etnische minderheden die zich sinds de jaren negentig hebben voorgedaan, van invloed zijn op zowel de politiecultuur als op de persoonlijke denkbeelden van individuele politieagenten.

Etnisch profileren valt in individuele gevallen moeilijk aan te tonen en te objectiveren. Het is eenvoudig vast te stellen wanneer politieagenten specifieke orders ontvangen om zich bij een controle op bepaalde etnische minderheden te richten, of wanneer agenten openlijk aangeven iemand vanwege diens huidskleur of etnische afkomst te controleren. Dit is echter vaak niet het geval.

In dit verband worden vaak de begrippen 'professionele intuïtie' en 'ervaringskennis' gehanteerd. Uit onderzoek is echter bekend dat professionele intuïtie (mede) kan berusten op persoonlijke voorkeuren en stereotype denkbeelden en vooroordelen over welke burgers 'verdacht' zijn. De ervaringskennis (of straatkennis) van politieagenten is vanzelfsprekend een waardevolle bron voor politiewerk.

122 De in dit hoofdstuk besproken onderzoeken hebben met name betrekking op het reguliere politiewerk van politieagenten tijdens de surveillance. Politieagenten beschikken tijdens de surveillance onder meer over de bevoegdheid om controles uit te voeren op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht en de Wegenverkeerswet. Preventief te fouilleren is alleen mogelijk gedurende een beperkte periode binnen een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied. (zie verder: hoofdstuk 9)

123 Lipsky (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*.

124 Van der Vijver (2012) *De professionaliteit van de politie*.

Ervaringskennis kan echter zeer wel berusten op persoonlijke indrukken van politieagenten die niet per se juist zijn, of die zijn gebaseerd op terugkerende voorbeelden van incidenten of van succesvolle aanhoudingen die binnen de cultuur van een politiekorps een belangrijke plaats zijn gaan innemen.¹²⁵

Volgens een studie van Politie & Wetenschap plaatsen politieagenten hun persoonlijke visies onvoldoende in professionele kaders, maar eerder in persoonlijke mensbeelden en overtuigingen over de manier waarop problemen moeten worden opgelost. Volgens de studie varen politieagenten 'vaak liever op het kompas van hun ervaring en "professionele" intuïtie dan op dat van (wetenschappelijke) kennis' en wordt binnen de politie de meeste waarde toegekend aan ervaringsdeskundigheid: 'handelen op grond van ervaringskennis en aangeleerde, veelal ingesleten patronen'.¹²⁶

Het is van belang te onderkennen dat door politieagenten benoemde professionele intuïtie en ervaringskennis bij nadere beschouwing mede kan berusten op (expliciete of impliciete) negatieve stereotype denkbbeelden over bepaalde etnische minderheden. Uit onderzoek is bekend dat negatieve stereotype denkbbeelden deels veroorzaakt worden door zogenoemde 'denkbbeeldige correlatie'. Dat wil zeggen dat twee aannamen met elkaar in verband worden gebracht: dat men leden van een bepaalde minderheidsgroepen minder vaak tegenkomt, en dat negatief gedrag minder voorkomt én meer opvalt dan positief gedrag. Dit betekent dat het waarnemen van een bepaald crimineel feit door een lid van een bepaalde groep (bijvoorbeeld Marokkaanse Nederlanders) zal leiden tot een overschatting van het aantal keren dat deze combinatie voorkomt en tot een negatief oordeel over de betreffende groep. Een crimineel feit begaan door een oorspronkelijke Nederlander wordt niet overschat, omdat een veelvoorkomend groepskenmerk (oorspronkelijke Nederlander) wordt gekoppeld aan weinig voorkomend kenmerk (criminaliteit). Dit ingebeelde correlatiemechanisme vormt mede een verklaring voor de overschatting van de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in criminaliteitsstatistieken.¹²⁷

DE POLITIEACADEMIE OVER PROFESSIONELE INTUÏTIE

Binnen de Nederlandse politieorganisatie wordt onderkend dat het baseren van proactieve politiecontroles op de professionele intuïtie van politieagenten problematisch is. Een studie van het Lectoraat Intelligence van de Politieacademie concludeert:¹²⁸

'Ten eerste: *binnen* een individueel mens is intuïtie, het handelen op basis van onbewust ervaren signalen en impliciete kennis, erg belangrijk. Aan de basis van intuïtie liggen persoonlijke ervaringen, maar ook collectieve vooroordelen. Kennis en oefening kunnen leiden tot een beter besef van hoe intuïtie het individuele handelen stuurt. Een organisatie als de politie accepteert intuïtie niet als basis van besluitvorming, maar fungeert op basis van rationele criteria en processen waarin de individuele intuïtie benoemd en gewaardeerd wordt.

Ten tweede: verdacht gedrag kan worden onderscheiden in verdachte dingen, verdachte mensen en "niet pluis"-gevoelens. Mensen zijn op zichzelf niet verdacht; gedrag dat zij vertonen kan dat wel zijn. Door onder andere lichaamstaal geven zij verdachte signalen af die door de politie kunnen worden opgepikt.'

125 Terpstra (2008) *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*, pp. 182-183.

126 Van der Vijver (2012), pp. 17-21.

127 Literatuurstudie in: College voor de Rechten van de Mens (2013) *'De juiste persoon op de juiste plaats'. De rol van stereotypering bij de toegang tot de arbeidsmarkt*, p.47. Stereotype denkbbeelden kunnen dus ook van invloed zijn bij de beslissing welke personen te controleren of staande te houden. De beslissing om iemand te controleren wordt vooraf gegaan door een bepaalde waarneming of beoordeling, die wordt beïnvloed door impliciete stereotype denkbbeelden. Zo blijkt uit onderzoek bijvoorbeeld dat mensen die negatieve impliciete stereotype denkbbeelden over etnische minderheden hebben "zwarte" gezichten sneller en gedurende een langere tijd als 'vijandig' percipiëren dan blanke gezichten. (Ibid., p. 53)

128 Kop en Klerks (2010) *Alertheid van politiemensen bij signalen van 'onraad'*, p.27

3.2 ONDERZOEK NAAR SELECTIEMECHANISMES

In Nederland is weinig gericht onderzoek gedaan naar de keuzes van politieagenten welke personen te controleren bij proactieve politiecontroles. Het onderzoek van Çankaya (2012) naar door politieagenten gehanteerde selectiemechanismes bij de politie in de regio Amsterdam-Amstelland, is het eerste onderzoek dat expliciet betrekking heeft op de overwegingen van politieagenten hieromtrent.¹²⁹ Het onderzoek is gebaseerd op twee jaar lange observaties van politiecontroles tijdens surveillances en diepte-interviews met politieagenten.

Uit het onderzoek blijkt dat politieagenten zich bij de keuze welke personen staande te houden of te controleren, baseren op profielen van 'verdachte' burgers. Dit 'verdachte profiel' valt onder meer terug te voeren op kenmerken als leeftijd, huidskleur en etnische afkomst. Politieagenten beschouwen met name jonge mannen met een getinte of donkere huidskleur en personen uit Centraal- en Oost-Europa als 'verdacht'. Daarnaast blijken ook andere uiterlijke kenmerken, bijvoorbeeld grote en dure sieraden, tatoeages en bepaalde vormen van kleding, een selectiecriteria te vormen om mensen staande te houden. Volgens het onderzoek zijn de bovengenoemde stereotype denkbeelden dominant binnen het onderzochte politiekorps.

Dit resulteert erin dat met name jonge mannen uit etnische minderheden vaker worden gecontroleerd. Een individuele geobjectiveerde rechtvaardiging hiervoor ontbreekt veelal.

Het onderzoek wijst er hierbij op dat het baseren van politiecontroles op de hierboven genoemde (etnische) profielen niet bijdraagt aan de effectiviteit van het politiewerk. Hoewel de selectieprofielen gebaseerd zijn op aannames over welke burgers 'verdacht' zijn, leiden proactieve politiecontroles zelden tot een aanhouding. Het leidt er echter wel toe dat mensen die aan het 'verdachte profiel' voldoen vaker en sneller worden beboet voor kleinere overtredingen, bijvoorbeeld overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening.¹³⁰

Uit het onderzoek blijkt dat politieagenten het aantal verrichte aanhoudingen niet als enige indicatie van de effectiviteit van proactieve politiecontroles beoordelen. Agenten zijn van mening dat van hun controles een preventieve werking uitgaat, waardoor strafrechtelijke feiten voorkomen worden en zaken worden 'stukgemaakt'. Daarnaast beschouwen agenten het verzamelen van informatie over burgers (ook degenen tegen wie geen strafrechtelijke verdenking bestaat) als belangrijk doel van politiecontroles.¹³¹

Het onderzoek doet de aanbeveling om in de training en opleiding van agenten meer aandacht te besteden aan het herkennen van, en het omgaan met, vooroordelen. Dit geldt niet alleen voor straatagenten, maar ook voor leidinggevende politiefunctionarissen.¹³²

Het onderzoek wijst er tevens op dat onder politieagenten bestaande stereotype beelden en vooroordelen mogelijk bevestigd worden door middel van het opzetten van grootschalige politiecontroles, zoals scootercontroles en controles op grond van de 'patseraanpak'.¹³³ Dergelijke controles richten zich niet expliciet op bepaalde etnische minderheden, maar omdat duidelijke richtlijnen ontbreken welke personen te controleren, is de kans reëel dat dergelijke controles in uitwerking leiden tot indirecte discriminatie.

Kleding

Uit het onderzoek naar de politie Amsterdam-Amstelland komt naar voren dat voor politieagenten ook kleding een selectiecriteria vormt om mensen te controleren. Politieagenten beschouwen met name

129 Çankaya (2012) *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*.

130 Ibid., p. 145.

131 Zie: paragraaf 2.4.

132 Ibid., p. 191

133 Ibid., p. 188.

zogenaamde 'jongerenkleding', zoals petjes, 'hoodies' (sweaters en jassen met een capuchon) en jassen met een bontkraag als 'verdacht'. Politieagenten benadrukken dat mensen deze kledingstukken over het hoofd kunnen trekken om zo onherkenbaar te blijven voor beveiligingscamera's.¹³⁴

Onderzoek in andere landen bevat vergelijkbare bevindingen over het belang dat politieagenten toedichten aan kleding. Politieagenten onderkennen vaak niet dat zij selecteren op grond van huidskleur en etnische afkomst, maar rechtvaardigen een controle met een verwijzing naar de kleding die iemand draagt.

Onderzoek in Frankrijk toont aan dat de politie bij de keuze bij welke personen een identiteitsbewijs te vorderen, mede selecteert op de vraag of jongeren 'jongerenkleding' dragen.¹³⁵ Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk bevat soortgelijke bevindingen.¹³⁶

Het is dan ook van belang om te onderkennen dat kleding(stijl) geen neutraal selectiecriteria hoeft te zijn, maar een aanwijzing kan vormen voor etnisch profileren. Kleding is geen objectieve rechtvaardiging voor controle en leidt al snel tot indirecte discriminatie. Mensen zijn vrij om middels kleding en sieraden uiting te geven aan hun identiteit, etniciteit, geloof of persoonlijke overtuiging. De overheid dient dit recht te eerbiedigen en te beschermen.

In het Verenigd Koninkrijk is in richtlijnen voor de politie vastgelegd dat kleding geen rol mag spelen bij de keuze iemand te controleren. De Police and Criminal Evidence (PACE) gedragscode bevat richtlijnen voor de toepassing van bevoegdheden tot aanhouding en fouillering. In de gedragscode wordt benadrukt dat een redelijk vermoeden op objectieve individuele gronden gebaseerd dient te zijn. De gedragscode expliciteert hierbij dat het niet is toegestaan om factoren als huidskleur, etnische afkomst, kleding of haardracht, alleen of in combinatie met elkaar te gebruiken als enige grond om iemand te fouilleren.¹³⁷

Aansturing

In het onderzoek naar de politie Amsterdam-Amstelland wordt ook ingegaan op de rol van politiebriefings en de aansturing van politieagenten. Volgens het onderzoek berusten de briefings vaak op een combinatie van actuele en gedateerde informatie. Tevens komt uit het onderzoek naar voren dat politieagenten de in briefings verstrekte informatie vaak niet goed onthouden. Zo geeft een geïnterviewde politieagent als reden voor de staandehouding van een Poolse man aan zich op 'informatie' te baseren. Bij nader doorvragen door de onderzoeker blijkt deze informatie echter niet te berusten op actuele informatie uit een briefing. De betreffende politieagent kan alleen melden 'dat er wel eens een melding poging inbraak met Polen' is gedaan.¹³⁸

Het onderzoek doet dan ook de aanbeveling om politie-informatie in briefings concreet, nauwkeurig, betrouwbaar en individueel toe te passen, in plaats van geaggregeerde gegevens over daders en risicogroepen te gebruiken.¹³⁹

Het geringe beklijven van de tijdens politiebriefings verstrekte informatie wordt tevens bevestigd in ander onderzoek naar het gebruik van de politiebriefing in Nederland. Daaruit blijkt dat politieagenten slechts twintig procent van de informatie die tijdens politiebriefings wordt verstrekt, onthouden.¹⁴⁰

134 Ibid., pp. 54-59.

135 Open Society Justice Initiative (2009) *Profiling Minorities: A study of stop-and-searches practices in Paris*.

136 Bland et al. (2000) *Police-stops, decision-making and practice*.

137 Gedragscode A bij Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984.

138 Çankaya (2012), p. 83.

139 Ibid., p. 192.

140 Scholtens en Helsloot (2013) *De operationele briefing onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefing*.

3.3 ONDERZOEK NAAR PROACTIEVE HANDHAVING BIJ JONGERENOVERLAST

Twee politieonderzoekers wijzen er, naar aanleiding van een aantal werkbezoeken aan de politie, op dat jonge agenten die na de aanslagen van 11 september 2001 bij de politie zijn ingestroomd, alleen het klimaat van polarisatie kennen. De onderzoekers waarschuwen voor het ontstaan van een nieuw taboe, namelijk dat overheid en justitie niet meer aangesproken zouden kunnen worden op de zorgvuldigheid en redelijkheid van de wijze waarop jongeren uit etnische minderheden, met name jongeren van Marokkaanse afkomst, worden bejegend.¹⁴¹

Het afgelopen decennium zijn in opdracht van Politie & Wetenschap en de Politieacademie verschillende onderzoeken verricht naar proactieve handhaving bij jongerenoverlast. Hierin komt naar voren dat de polarisering in het maatschappelijk en politiek debat van invloed is op het politiewerk: de verhoudingen tussen de politie en jongeren en etnische minderheden komen onder druk te staan, overigens zonder dat dit over het algemeen leidt tot escalatie.

Deze onderzoeken hebben de selectiemechanismes van politieagenten bij de keuze welke personen te controleren niet als expliciete onderzoeksvraag, maar stellen de interactie tussen de politie en jongeren centraal. Desalniettemin zijn de bevindingen relevant voor een analyse van etnisch profileren. Uit de onderzoeken komt naar voren dat onder politieagenten en jongeren uit etnische minderheden wederzijdse negatieve stereotype denkbeelden en vooroordelen leven. Deze zijn van invloed op de gehanteerde politiestijl en bij beslissingen welke personen staande te houden, de identiteit te controleren, of te bekeuren – ook bij zeer kleine overtredingen. Hieronder worden enkele bevindingen en aanbevelingen uit een aantal onderzoeken kort weergegeven.

In opdracht van Politie & Wetenschap onderzochten Adang, Kop en Ferwerda (2006) de politieaanpak van conflicten met ‘allochtone’ jongeren.¹⁴² Volgens het onderzoek hebben de meeste politieagenten negatieve stereotype beelden en vooroordelen over ‘allochtone’ jongeren, met name over jongeren van Marokkaanse afkomst.¹⁴³ Dit leidt tot een minder respectvolle en meer repressieve benadering van deze jongeren. Het onderzoek doet de politie de aanbeveling om jongeren individueel aan te spreken, in plaats van hen als groep te behandelen en jongeren op hun etnische afkomst aan te spreken.¹⁴⁴

Onderzoek van Kop en Euwema (2007) dat in opdracht van Politie & Wetenschap is verricht, gaat in op de interactie tussen de politie en jongeren van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst in Amsterdam, Culemborg, Groningen en Leeuwarden.¹⁴⁵ Volgens het onderzoek leven onder veel politieagenten negatieve stereotype denkbeelden over jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst.¹⁴⁶ Het onderzoek doet de politie de aanbeveling om gericht beleid te voeren om negatieve stereotypen, zowel bij de politie als onder jongeren, tegen te gaan.¹⁴⁷

Onderzoek van Adang, Quint en Van der Wal (2010) dat in opdracht van de Politieacademie is verricht, behandelt de omgang van de politie met conflictsituaties in aandachtswijken.¹⁴⁸ Volgens sommige geïnterviewde politiefunctionarissen wordt er in hun korps gesproken over Marokkaanse Nederlanders in termen van ‘kutras’ en wordt in hun korps gezegd dat men ‘op Marokkanenjacht’ gaat.¹⁴⁹

141 Bervoets en Van der Torre (2007) *Criminele Marokkaanse jongeren: het waait niet over*.

142 Adang et al. (2006) *Omgaan met conflictsituaties. Op zoek naar goede werkwijzen binnen de politie*.

143 Ibid., pp. 71-72

144 Ibid., pp. 157-158.

145 Kop en Euwema (2007) *Conflict op straat. Strijden of mijden? Marokkaanse Antilliaanse jongeren in interactie met de politie*.

146 Ibid., p. 84.

147 Ibid., p. 127.

148 Adang et al. (2010) *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*.

149 Ibid., p. 100.

Het onderzoek laat buiten beschouwing in hoeverre dergelijke opvattingen dominant zijn binnen de onderzochte politiekorpsen. Volgens geïnterviewde politiefunctionarissen onderwerpen de politie jongeren uit etnische minderheden veel vaker dan autochtone jongeren aan identiteitscontroles, en komt het voor dat allochtone jongeren meerdere malen per dag een identiteitsbewijs wordt gevorderd.¹⁵⁰

In opdracht van FORUM onderzocht Kleijer-Kool (2008) de perceptie van politieagenten van (potentiële) conflicten in aandachtswijken en de door agenten gehanteerde politiestijl.¹⁵¹ Hieruit komt naar voren dat veel politieagenten het conflictpotentieel in hun buurten niet alleen in culturele of etnische termen beoordelen, maar juist ook wijzen op sociaaleconomische, politieke en ideologische verklaringen. Het onderzoek constateert echter ook aanzienlijke verschillen tussen politieagenten in gehanteerde politiestijl, die van invloed zijn op de wijze waarop zij jongeren uit etnische minderheden bejegenen. Politieagenten met een repressieve stijl, zijn gericht op het 'laten zien wie de baas is' en beschouwen het als hun taak om jongeren 'op te voeden'. Deze politieagenten onderwerpen jongeren uit etnische minderheden vaker aan controles en delen vaker boetes uit voor kleine overtredingen, zoals verkeersovertredingen en overtredingen van een Algemene Plaatselijke Verordening.¹⁵²

Alle bovengenoemde onderzoeken wijzen hierbij op aanzienlijke verschillen tussen wijkagenten en noodhulpagenten. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat noodhulpagenten zich in hun optreden vaker baseren op stereotype denkbbeelden en vooroordelen. Dit betekent dat zij jongeren uit etnische minderheden vaker en sneller aan (identiteits)controles onderwerpen, zonder dat hiervoor altijd een duidelijke aanleiding bestaat en zonder dat er sprake is van een situatie die als overlast dient te worden beoordeeld.¹⁵³ Wijkagenten geven aan dat zij last hebben van dergelijke controles. Volgens sommigen van hen missen dergelijke controles door de noodhulp vaak een doel, dragen ze niet bij aan de verstandhouding tussen de politie en etnische minderheden, en bemoeilijken ze hiermee het politiewerk.¹⁵⁴

Onderzoek naar ongelijke behandeling

Onderzoek van Svensson, Sollie en Saharso (2012) dat in opdracht van Politie & Wetenschap is uitgevoerd, gaat specifiek in op ongelijke behandeling bij proactieve handhaving bij jongerenoverlast.¹⁵⁵ Het onderzoek is gebaseerd op observatie van twintig politiediensten en interviews met politieagenten in een middelgrote gemeente. Tevens zijn in een survey-onderzoek in de betreffende gemeente jongeren bevraagd over hun ervaringen met politieoptreden.¹⁵⁶

Voor de geïnterviewde agenten blijkt het een uitgangspunt dat jongeren uit etnische minderheden een bijzondere, ongelijke behandeling behoeven. Het onderzoek beoordeelt dit als een 'op observatie gestoelde overtuiging dat de etnische achtergrond een factor is om rekening mee te houden'.¹⁵⁷ Het onderzoek bevat echter geen nadere analyse van de vraag in hoeverre deze overtuiging mede is gebaseerd op stereotype denkbbeelden en vooroordelen.

Uit het observatie onderzoek blijkt dat jongeren met een 'niet-Nederlands uiterlijk' veel vaker proactief worden gecontroleerd.¹⁵⁸ Het onderzoek bevat geen juridische beoordeling van het gebleken verschil in

150 Ibid., p. 99.

151 Kleijer-Kool (2008) *Handhavers van de vrede of heroveraars? Politiestijlen en conflictpotentieel in Nederlandse en multiculturele achterstandswijken*.

152 Ibid. pp. 80-81.

153 Adang et al. (2006), p. 73. Kop en Euwema (2007) p. 84. Kleijer-Kool (2008). Adang et al. (2010), p. 99. Çankaya (2012), p. 112.

154 Adang et al. (2010), p. 99.

155 Svensson et al. (2012) *Proactief handhaven en gelijk behandelen*.

156 Het is niet bekendgemaakt in welke gemeente het onderzoek plaatsvond.

157 Ibid., p. 24.

158 Ibid. p. 35. Naast observatieonderzoek zijn ook enquêtes afgenomen. Uit een van deze twee survey-onderzoeken komt naar voren dat jongeren met 'een niet-Nederlands uiterlijk' twee keer zo vaak aan de indentificatieplicht worden onderworpen als jongeren met een 'Nederlands uiterlijk' en dat ze drie keer zo vaak ergens van worden verdacht, en vier keer zo vaak worden gefouilleerd. (ibid., p. 55-56).

behandeling. De onevenredige aandacht voor jongeren uit etnische minderheden lijkt vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding geen objectieve rechtvaardiging te hebben. De controles leiden namelijk nauwelijks tot aanhoudingen en boetes.¹⁵⁹

Ondanks aanwijzingen van ongelijke behandeling door politieagenten op straat, beoordeelt het onderzoek dit niet als 'stelselmatige ongelijke behandeling'.¹⁶⁰ De onderzoekers verklaren de onevenredige aandacht voor jongeren uit etnische minderheden uit de omstandigheid dat zij vaak met 'delinquente vrienden' omgaan en met de 'beleidsmatige prioriteit voor jongeren die zich op straat bevinden'.¹⁶¹ Het onderzoek bevat echter geen verdere analyse in hoeverre de betreffende jongeren zich niet uitsluitend op straat bevinden, maar ook (te objectiveren) overlast veroorzaken.¹⁶²

Ten slotte is bij een beoordeling van de conclusies van het onderzoek van belang dat de geobserveerde politiediensten met name (18 van de 20) betrekking hebben op diensten van wijk- en jeugdagenten, en niet op diensten van noodhulpagenten. Uit onderzoek naar politieoptreden is bekend dat noodhulpagenten zich in sterkere mate laten leiden door stereotype denkbeelden en vooroordelen.

Het onderzoek beveelt aan 'om meer dan voorheen systematisch aandacht te geven aan de mogelijkheid van structurele ongelijkheden in de behandeling van minderheden door de politie', om 'het principe van gelijke behandeling meer uit te dragen', en de politiepraktijk 'structureel te (laten) monitoren op de gelijkheid in behandeling van jongeren uit etnische minderheden'.¹⁶³ De onderzoekers achten dit met name van belang, omdat proactieve handhaving minder goed te verantwoorden is dan politieoptreden naar aanleiding van delinquent gedrag.

AANBEVELINGEN

Verschillende onderzoeken naar politieoptreden wijzen op het bestaan van stereotype denkbeelden en vooroordelen over etnische minderheden binnen de Nederlandse politie, die – bewust en onbewust – van invloed zijn op de wijze waarop de politie handelt. Deze onderzoeken bevatten over het algemeen geen expliciete beoordeling van de schaal waarop dergelijke vooroordelen voorkomen en doorwerken in politieoptreden, maar bevatten wel aanwijzingen voor het plaatsvinden van etnisch profileren.

Binnen de politieorganisatie wordt het belang van het tegengaan van discriminatie door de politie onderkend, en worden initiatieven rond diversiteit en multicultureel vakmanschap ontwikkeld (zie ook: hoofdstuk 2.6). Het verdient aanbeveling om in training en opleiding van politieagenten nadrukkelijker aandacht te besteden aan etnisch profileren. Het is van belang om hierbij expliciet aandacht te besteden aan het (on)bewust doorwerken van stereotype denkbeelden, indirecte discriminatie, en de valkuilen van professionele intuïtie.

159 Ibid., p. 35

160 Ibid., p. 7.

161 Ibid., p. 35. In de survey is aan jongeren gevraagd of zij zelf, of jongeren met wie zij omgaan, wel eens het volgende hebben gedaan: met bus of trein reizen zonder te betalen, een verkeersovertreding begaan, spijbelen, met opzet dingen van iemand anders beschadigen, muren en dergelijke bekladden, iets (proberen te) stelen, inbreken (of dat proberen), met iemand vechten, een wapen dragen, in het openbaar dronken zijn, soft- of hard-drugs gebruiken, drugs verkopen.

162 Op grond van de Aanwijzing uitgebreide identificatieplicht kunnen politieagenten een identiteitsbewijs vorderen wanneer jongeren overlast veroorzaken in de openbare ruimte, maar is het niet toegestaan om bij grote groepen mensen zonder aanleiding in het algemeen een identiteitsbewijs te vorderen

163 Ibid., p. 62.

REACTIES OP HET ONDERZOEK NAAR SELECTIEMECHANISMES AMSTERDAM-AMSTELLAND

Het onderzoek van Çankaya naar selectiemechanismes door de politie Amsterdam-Amstelland (zie 3.2) is verricht in opdracht van het politiekorps zelf. De toenmalige korpsleiding liet in reactie op het onderzoek weten de uitkomsten en aanbevelingen zeer serieus te nemen. De korpsleiding benadrukte dat agenten zich tijdens de surveillance meer dienen te baseren op mogelijke verdacht gedrag van mensen, in plaats van op uiterlijke kenmerken.¹⁶⁴

De politie Amsterdam-Amstelland deed naar aanleiding van het onderzoek een aantal toezeggingen voor de toekomst. Het betreft met name bestending van reeds bestaande initiatieven: het doorontwikkelen van zogenoemde ‘Stop Detect React’ (SDR-)trainingen¹⁶⁵, het voortzetten van het gevoerde diversiteitsbeleid binnen de politie, het verzorgen van trainingen over vooroordelen, en het informeren van politie-eenheden elders in het land.

Andere gemeenten en politiekorpsen reageerden niet publiekelijk op het onderzoek, met uitzondering van de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag. Volgens de burgemeester van Rotterdam is er geen aanleiding om een vergelijkbaar onderzoek te laten verrichten bij de politie in Rotterdam: ‘Het fenomeen van onbewuste vooroordelen is binnen het Rotterdamse korps bekend en alle medewerkers volgen een driedaagse training over professionele beroepshoudingen. Daarbij is het uitgangspunt dat agenten eigen vooroordelen herkennen en erkennen, daaroverheen kunnen kijken en desondanks in staat zijn verbinding te maken met een ieder’, aldus de burgemeester.¹⁶⁶

Ook de gemeente Den Haag ziet geen aanleiding om onderzoek te laten verrichten bij de politie Haaglanden. Volgens de burgemeester wordt in de opleiding en begeleiding van politieagenten aandacht besteed aan onbewuste vooroordelen.¹⁶⁷

De argumenten van de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag om in hun korps geen vergelijkbaar onderzoek te laten verrichten zijn matig onderbouwd. Ook binnen het korps Amsterdam-Amstelland worden immers trainingen aangeboden over het herkennen van en omgaan met vooroordelen. Het onderzoek naar selectiemechanismes maakt echter duidelijk dat het bestaande aanbod aan trainingen en opleidingen kennelijk niet voldoende is om te voorkomen dat politieagenten op grote schaal (bewust en onbewust) selecteren op huidskleur en etnische afkomst.

Volgens het Landelijke Expertise Centrum Diversiteit bevatten de bevindingen van het onderzoek bruikbare handvatten om het ‘meervoudig kijken’ binnen de politie verder te ontwikkelen.¹⁶⁸ Er zijn geen echter concrete initiatieven bekend waarmee dit binnen de Nationale Politie verder wordt vormgegeven.

164 ‘Politie discrimineert onbewust’. Parool, 12 oktober 2012.

165 SDR trainingen richten zich op het herkennen van ‘verdacht’, afwijkend gedrag.

166 Brief Burgemeester van Rotterdam, 8 november 2012, Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid Z. Baran (PvdA) over ‘Onderzoek antropoloog Çankaya’.

167 Gemeente Den Haag, 19 februari 2013, Beantwoording schriftelijke vragen van de raadsleden Vianen en Rietveld, 19 februari 2013.

168 LECD (2012) *De samenleving (b)en jij. Diversiteit, onlosmakelijk onderdeel van het politievak*, p. 14.

Onderzoek naar discriminatie-ervaringen kan nader inzicht verschaffen in het plaatsvinden van etnisch profileren. In dit hoofdstuk worden bestaande Nederlandse onderzoeken naar discriminatie-ervaringen met de politie geïnventariseerd. De Nederlandse overheid hecht in zijn algemeenheid belang aan het verrichten van survey-onderzoek naar discriminatie-ervaringen als monitorinstrument. Door de overheid gefaciliteerde survey-onderzoeken naar ervaringen met veiligheidsbeleid en politieoptreden, bieden echter beperkt inzicht in ervaren discriminatie als gevolg van politieoptreden.

4.1 PERCEPTIEONDERZOEK

In 2009 verschenen twee grootschalige perceptieonderzoeken (de Monitor Rassendiscriminatie en onderzoek van het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie) waarin specifiek wordt ingegaan op door etnische minderheden ervaren discriminatie door de politie. Deze onderzoeken indiceren dat een aanzienlijk deel van de etnische minderheden in Nederland de indruk heeft door de politie te zijn staande gehouden of gecontroleerd vanwege hun huidskleur of etnische afkomst.

Het onderzoek van de Monitor Rassendiscriminatie betreft door burgers in Nederland ervaren discriminatie op grond van herkomst, godsdienst of huidskleur op verschillende maatschappelijke terreinen, waaronder door politieoptreden.¹⁶⁹ Volgens het onderzoek voelt 17 procent van de respondenten van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse afkomst die het afgelopen jaar 'in contact zijn gekomen met de politie', zich hierbij gediscrimineerd op grond van hun huidskleur of etnische afkomst. Het 'in contact komen met de politie' heeft, naast het doen van aangiftes en hulpverleningscontacten, betrekking op contacten in het kader van proactieve politiecontroles.

De ervaren discriminatie betreft met name het gevoel niet gelijkwaardig behandeld te worden en – in mindere mate – de bejegening door de politie, zoals discriminerende opmerkingen, treiteren en zelfs fysiek geweld.¹⁷⁰ Het percentage respondenten dat discriminatie heeft ervaren is vergelijkbaar met een in 2005 gehouden onderzoek van de Monitor Rassendiscriminatie.¹⁷¹

Het Europees Grondrechtenagentschap onderzocht ervaren discriminatie op grond van etniciteit op verschillende maatschappelijke terreinen, waaronder discriminatie door de politie, in de Europese lidstaten, waaronder Nederland.¹⁷² In het Nederlandse deel van het onderzoek is aan respondenten gevraagd of zij de voorafgaande twaalf maanden zijn staande gehouden door de politie, en of men hierbij de indruk heeft dat dit verband hield met hun etnische afkomst of achtergrond als migrant. De staandehouding kan betrekking hebben op allerlei vormen van contact met de politie, waaronder identiteitscontroles, (preventieve) fouillering, controles op grond van de Wegenverkeerswet en controles op illegaal verblijf. Blijkens het onderzoek is 26 procent van de respondenten van Noord-Afrikaanse afkomst het voorafgaande jaar wel eens staande gehouden door de politie, van wie 40 procent het vermoeden heeft vanwege zijn/haar etnische afkomst te zijn staande gehouden. Van de Turks-Nederlandse respondenten gaat het om 28 procent, van wie 25 procent met het vermoeden dat het vanwege etnische

169 Coenders et al. (2009) *Discriminatie-ervaringen. Een onderzoek naar ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en huidskleur*. Voor het onderzoek is een survey verricht onder ruim vijftienhonderd inwoners van Nederland van 16 jaar en ouder, onder zowel 'autochtonen' als etnische minderheden

170 Coenders et al. (2009), pp. 57-58.

171 Van den Berg en Evers (2006) *Discriminatie-ervaringen 2005. Een onderzoek naar ervaringen met discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en (huids)kleur*.

172 EU FRA (2009) *European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS) (2009) Main results report*. Het Nederlandse deel van het onderzoek is gebaseerd op interviews met 1.735 personen, overwegend van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse afkomst, in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag.

afkomst was. Van de Surinaams-Nederlandse respondenten gaat het om 34 procent, van wie 25 procent met het vermoeden dat het vanwege etnische afkomst was.¹⁷³

Onderzoek naar bejegening

Uit onderzoek is bekend dat het oordeel dat mensen over de politie hebben voor een belangrijk deel bepaald wordt door de wijze waarop zij tijdens een contact of controle door de politie zijn bejegend.¹⁷⁴ Met bejegening wordt hier bedoeld op de wijze waarop de politie burgers tegemoet treedt, zoals de uitleg over de redenen voor een staandehouding of controle en een correcte behandeling tijdens de controle. Onderzoek naar bejegening kan dus aanwijzingen opleveren die relevant zijn voor een analyse van de omvang en patronen van etnisch profileren.

Uit het eerder genoemde onderzoek van het Europees Grondrechtenagentschap blijkt dat in Nederland 34 procent van de respondenten van Noord-Afrikaanse afkomst het optreden van de politie tijdens de meest recente controle als (tamelijk of erg) respectloos heeft ervaren. Voor de respondenten van Surinaamse en Turkse afkomst bedraagt dit respectievelijk 20 en 19 procent.¹⁷⁵

Volgens de Veiligheidsmonitor zijn etnische minderheden minder tevreden over hun concrete contactervaringen met de politie dan oorspronkelijke Nederlanders. Volgens de Veiligheidsmonitor is 52 procent van de 'niet-westerse allochtonen' tevreden over het laatste contact met de politie, ten opzichte van 59,6 procent van de 'autochtonen'.¹⁷⁶ Niet-westerse allochtonen beoordelen hun laatste contact met de politie met het rapportcijfer 5.5, 'autochtonen' met een 6.1. Deze lagere tevredenheid is opvallend, aangezien het oordeel over het algehele functioneren van de politie en het optreden en de beschikbaarheid van de politie in de buurt onder 'niet-westerse allochtonen' juist positiever is dan onder 'autochtonen'.¹⁷⁷

In verschillende onderzoeken worden de antwoorden op vragen die betrekking hebben op bejegening en discriminatoire behandeling niet uitgesplitst naar de categorie politie, maar gerubriceerd in de bredere categorie 'overheidsinstanties'. Volgens de Veiligheidsmonitor 2012 heeft 18 procent van de 'niet-westerse allochtonen' gedurende het voorafgaande jaar respectloos gedrag door overheidsinstanties ervaren, ten opzichte van 12,9 procent van de oorspronkelijke Nederlanders.¹⁷⁸ Volgens de Survey Integratie Minderheden heeft twintig procent van de 'niet-westerse allochtonen' het voorafgaande jaar discriminatie door een officiële instantie ervaren.¹⁷⁹

Onderzoek naar ervaringen van jongeren

Verschuillende kwalitatieve onderzoeken zijn verricht naar de ervaringen van jongeren uit etnische minderheden met politieoptreden in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast.

Uit al deze onderzoeken komt naar voren dat jongeren uit etnische minderheden zich gediscrimineerd voelen. Zij hebben de indruk sneller dan Nederlandse jongeren te worden weggestuurd op grond van een overlastbepaling in de APV of aan een identiteitscontrole worden onderworpen. Het is voor jongeren vaak

173 EU FRA (2009), pp. 76-79. Het onderzoek bevat voor Nederland geen vergelijkingsgroep van oorspronkelijke Nederlanders, zodat geen vergelijking kan worden gemaakt of etnische minderheden – in vergelijking met de meerderheidsbevolking – onevenredig vaak worden staandegehouden. In tien landen is wel onderzoek naar een vergelijkingsgroep verricht, waaruit blijkt dat etnische minderheden vaker worden staandegehouden. Zo werden in Duitsland en België mensen van Turkse, Noord-Afrikaanse en voormalig Joegoslavische achtergrond anderhalf tot twee maal zo vaak staandegehouden als de meerderheidsbevolking (Ibid. pp. 245-248).

174 Akkermans (2012) *Politiewaardering: trends en achtergronden*.

175 EU FRA (2009), p. 78.

176 Centraal Bureau voor de Statistiek (2013) *Veiligheidsmonitor 2012*.

177 Akkermans (2012) *Politiewaardering: trends en achtergronden*.

178 Centraal Bureau voor de Statistiek (2013) *Veiligheidsmonitor 2012*.

179 Huijnk en Dagevos (2012) *Dichter bij elkaar? De sociaal-culturele positie van niet-Westerse migranten in Nederland*. pp. 36-46.

niet duidelijk wat de redenen hiervoor zijn; ze hebben de indruk dat het vanwege hun huidskleur of etnische afkomst is.¹⁸⁰

Zo blijkt uit onderzoek in Rotterdam dat veel jongeren van Marokkaanse afkomst ervaring hebben met beledigende opmerkingen door politieagenten. Zij voelen zich door controlemaatregelen als identiteitscontroles vaak per definitie als ‘verdachte’ aangemerkt en hebben de indruk vanwege hun etnische afkomst met meer dan gemiddelde achterdocht door de politie te worden benaderd. Marokkaans-Rotterdamse jongeren hebben de indruk dat zij vaker dan andere burgers door de politie aan een identiteitscontrole worden onderworpen, door de politie worden aangesproken, of worden weggestuurd op basis van een samenscholingsverbod. Wat de jongeren omschrijven als een praatje met vrienden of bekenden of familie op straat, wordt door de politie geïnterpreteerd als samenscholen.¹⁸¹

‘De laatste keer dat ik om mijn ID-kaart werd gevraagd, was ik in mijn eentje. Ik ging joggen – het was rond half negen. Ik jog op een fietspad, stopt er een politiebusje voor mij en die vraagt om mijn ID-kaart en als ik vraag: “Waarom”, dan komen ze altijd met de grootste smoesjes aan. Ik zei tegen hem: “Waarom moet ik mijn ID-kaart laten zien?” en dan zei hij: “Je staat op een opvallend tijdstip op een opvallende plaats.” En ik zo van: “Ja, en nu?” “Ik noteer alleen je naam. Als er een melding wordt gedaan van dat hier iets gebeurd is, dan ben jij verdachte.” Ik zeg tegen hem: “Ja, dat is goed. Noteer maar.” (...) Ik vond het onzin. Ik dacht: “Het slaat nergens op.” Hij ziet me joggen, ik heb een joggingbroek aan, mijn sportschoenen aan, mijn vest aan. Hij ziet mij joggen, ik heb oordoppen in. Ik vind dat niet opvallend. Ik heb geen bivak op of wapen in mijn zak of wat dan ook. Ik ben gewoon aan het joggen.’

(...)

‘Als ik word gecontroleerd in mijn eigen straat of in mijn eigen buurt, waar veel bekenden om me heen zijn, dan denken die bekenden: “Hij heeft wat gedaan.”, “Hij is een crimineel.”, “Hij heeft iets ergs gedaan, iets crimineels.” Maar ondanks dat het een controle is, begrijpen hun niet: het is een controle en dat kan een beetje schaamte... dan schaam ik mezelf eigenlijk.’

A.B. 18 jaar, scholier

‘Sommige jongens hebben in crimineel opzicht nog geen enkel contact gehad met de politie maar worden wel vijf of zes keer per maand naar hun ID-kaart gevraagd. Ik denk dat het wel tien jaar geleden is dat mijn ID voor het laatst werd gecontroleerd.’¹⁸²

Politiefunctionaris Gouda

Waar het meest de confrontatie uit voorkomt, is op het moment dat je gaat controleren op etniciteit, dat je regelmatig dezelfde jongeren of Marokkaanse jongeren controleert, dat ze zich heel vervelend gaan gedragen en dat is niet omdat ze dat per se willen, maar omdat ze misschien wel drie, vier

180 Onder meer: Kop en Euwema (2007) *Conflict op straat. Strijden of mijden?*; Schriemer en Kasmi (2007) *Gevallen en gevoelens van discriminatie onder de Marokkaanse Rotterdamers*. De Leeuw en van Swaaningen (2011) *Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit in Rotterdams Oude Westen*.

181 Schriemer en Kasmi (2007).

182 Open Society Foundations (2012) *My City Real World. “Second wave” workshops voor jeugd en politie. De kracht ligt in de ontmoeting*.

keer in de week gecontroleerd worden terwijl ze eigenlijk geen criminele activiteiten ontplooiën. Maar dan is het gewoon op het feit dat ze Marokkaanse jongeren zijn of dat ze bij mekaar staan. Het feit is dan ook dat ze wegen gaan zoeken om niet met ons meer in gesprek te zijn en ook niet meer waarderen wat we als politie als werk doen en alleen het gevoel hebben dat we ze boven op de huid zitten en dat gaat ze gewoon irriteren omdat ze eigenlijk te pas en te onpas gecontroleerd worden terwijl ze zelf heel veel het gevoel hebben dat Nederlandse jongeren dat niet hebben.’

Politiefunctaris Gouda

4.2 TEKORTKOMINGEN BESTAAND PERCEPTIEONDERZOEK

Het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie roept lidstaten op om perceptieonderzoek te verrichten naar de ervaringen van burgers, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de ervaringen van de meerderheidsbevolking en minderheidsgroepen. Hiermee kunnen mogelijke verschillen in behandeling worden opgespoord en beter worden begrepen en kan meer inzicht worden verkregen in omvang en patronen van etnisch profileren.¹⁸³

De Nederlandse overheid (zowel de landelijke als de gemeentelijke) financiert en faciliteert allerlei vormen van perceptie- en burgeronderzoek op het terrein van rechtshandhaving. De bevindingen in de rapportages over geregistreerde criminaliteit worden doorgaans in detail uitgesplitst naar etniciteit.¹⁸⁴ Hierdoor ontstaat een gedetailleerd beeld van de mate waarin etnische minderheden betrokken zijn in diverse vormen van criminaliteit. In door de overheid gefaciliteerd onderzoek naar ervaringen van burgers met politiecontroles, worden de bevindingen doorgaans echter juist niet uitgesplitst naar etniciteit. Hiermee wordt het zicht ontnomen op eventuele verschillen in ervaringen met politieoptreden tussen oorspronkelijke Nederlanders en etnische minderheden. Eventuele aanwijzingen over ervaren discriminatie en mogelijke aanwijzingen van etnisch profileren, blijven hiermee onzichtbaar.

Dit is bijvoorbeeld aan de orde in de rapportage van de Veiligheidsmonitor, het grootste continue overheidsonderzoek naar veiligheid, dat jaarlijks onder 203.000 mensen wordt verricht. In de rapportage worden onderwerpen geanalyseerd als slachtofferschap en beoordeling van politiecontact. In het onderzoek zitten vragen over ervaren respectloos gedrag door overheidsfunctionarissen, maar in de rapportage wordt in de weergave van de antwoorden geen uitsplitsing gemaakt naar een categorie politie. Bij de vragen over contactervaringen met de politie, staan geen vragen over respectloze bejegening, maar wordt de categorie ‘reageert de politie onverschillig?’ gehanteerd. In de rapportage worden de antwoorden niet naar etniciteit uitgesplitst.

Daarnaast biedt de rapportage van de Veiligheidsmonitor weinig inzicht in eventuele verschillen in de frequentie waarmee verschillende bevolkingsgroepen met politiecontroles te maken krijgen. Aan de respondenten wordt gevraagd of zij het voorafgaande jaar contact hadden met de politie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in verschillende categorieën (handhaving, aangifte/melding en andere contacten). In de rapportage worden de antwoorden op deze vraag echter niet uitgesplitst naar etniciteit, zodat er geen inzicht wordt verschaft in mogelijke verschillen in de aard en frequentie van politiecontacten, waaronder politiecontroles, tussen oorspronkelijke Nederlanders en etnische minderheden.

¹⁸³ EU FRA (2010) *Data in focus: politiecontroles en minderheden*.

¹⁸⁴ Bijvoorbeeld: De Boom et al. (2012) *Marokkaanse Nederlanders 2012. De positie op de terreinen van onderwijs, arbeid en uitkering en criminaliteit (meting 3)*.

AANBEVELINGEN

Uit onderzoeken naar discriminatie-ervaringen komt naar voren dat een aanzienlijk deel van de etnische minderheden in Nederland de indruk heeft te zijn staande gehouden of gecontroleerd vanwege hun huidskleur of etnische afkomst. Dit is een aanwijzing voor het plaatsvinden van etnisch profileren.

Onderzoek naar discriminatie-ervaringen is van belang om inzicht te krijgen in omvang en patronen van etnische profileren. Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar ervaringen van burgers met veiligheidsbeleid en politieoptreden, zoals de Veiligheidsmonitor, geven echter beperkt inzicht in het plaatsvinden van etnisch profileren.

Het verdient aanbeveling om:

- Perceptieonderzoek te verrichten naar ervaringen van burgers met politieoptreden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de ervaringen van oorspronkelijke Nederlanders en etnische minderheden. Mogelijke verschillen in ervaringen met politieoptreden tussen bevolkingsgroepen kunnen hiermee zichtbaar worden.
- In de rapportage van de Veiligheidsmonitor ervaren discriminatie op het terrein van de politie specifiek te onderzoeken en tevens inzichtelijk te maken of, en in welke mate, er verschillen bestaan tussen bevolkingsgroepen, voor wat betreft de aard en frequentie van met name door de politie geïnitieerde contacten in het kader van handhaving.

Toegankelijke en effectieve behandeling van klachten over politieoptreden is van belang vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming, en tevens om het vertrouwen van burgers in de politie te waarborgen. Hoewel klachten over discriminatie niet per se gegrond zijn, kan een gerichte analyse van klachtenregistraties nader inzicht geven in de aard en mogelijke patronen van etnisch profileren, en aldus een zinvol beleidsinstrument zijn voor het signaleren en adresseren ervan.

In Nederland bestaan er voor burgers verschillende mogelijkheden om melding te maken van, of een klacht in te dienen wegens, discriminatie, op alle gronden en op alle maatschappelijke terreinen, door zowel overheidsfunctionarissen als door medeburgers. Wat betreft ervaren discriminatie door de politie kunnen burgers onder meer melding maken bij een gemeentelijke antidiscriminatievoorziening, of bij de politie zelf.¹⁸⁵

Breed onderkend wordt dat er voor het indienen van klachten een lage meldingsbereidheid is.¹⁸⁶ Mensen die menen discriminatie te hebben ondervonden, maken hiervan maar in beperkte mate melding bij een antidiscriminatievoorziening of de politie. Cijfers hierover uit officiële registraties dienen dan ook als 'het topje van de ijsberg' te worden beschouwd en zijn niet geschikt voor een analyse van de omvang van ervaren discriminatie. Volgens de Monitor Rassendiscriminatie 2009 maakt slechts 6,6 procent van alle respondenten (dus ook van de 'autochtone' respondenten) die discriminatie hebben ervaren (op alle maatschappelijke terreinen en op alle discriminatiegronden) hiervan melding bij de politie, een antidiscriminatievoorziening, of elders. Voor Marokkaanse en Turkse Nederlanders ligt dit percentage nog iets lager (5,5 procent). De geringe meldingsbereidheid wordt onder meer verklaard door onbekendheid met de mogelijkheid tot het indienen van een klacht, de angst voor de complexiteit en kosten van een (juridische) procedure, het gevoel 'dat melden niet helpt', de angst om nieuwe problemen te zullen ondervinden als gevolg van de melding, en 'coping-gedrag': zo min mogelijk aandacht besteden aan incidenten door ze te bagatelliseren.¹⁸⁷

Antidiscriminatievoorzieningen

In de registratie van antidiscriminatievoorzieningen worden klachten over discriminatie door de politie doorgaans niet als aparte categorie geregistreerd, maar in de categorie 'politie/justitie'. Uit de landelijke cijfers van de antidiscriminatievoorzieningen blijkt dat jaarlijks enkele honderden burgers een klacht indienen over discriminatie door de politie of justitie. In 2011 gaat het om 342 meldingen. Het overgrote deel van deze meldingen heeft betrekking op ervaren discriminatie als gevolg van politieoptreden.¹⁸⁸

185 Burgers kunnen, wanneer een klacht door de politiekklachtencommissie ongegrond is verklaard, ook een klacht over politieoptreden indienen bij de Nationale ombudsman. Er kan geen klacht over politieoptreden worden ingediend bij het College voor de Rechten van de Mens (waarin de Commissie voor Gelijke Behandeling in 2012 is opgegaan). Het beleid en optreden van de politie jegens individuele burgers kan door het college niet getoetst worden aan de Algemene wet gelijke behandeling. Burgers kunnen over discriminerend politieoptreden ook aangifte doen bij de politie. Het in strafrechtelijke zin bewijzen van discriminatie is echter bijzonder moeilijk. Dit beperkt de mate waarin het recht om niet gediscrimineerd te worden effectief beschermd wordt. Overigens is in het Europees recht en Nederlandse jurisprudentie over (on)gelijke behandeling een aangepaste bewijslastverdeling ontwikkeld voor klachten over discriminatie. Indien een klager voldoende aannemelijk maakt dat discriminatie heeft plaatsgevonden, is het aan de beschuldigde partij om het tegendeel te bewijzen.

186 Het verhogen van de meldingsbereidheid is ook als doel opgenomen in het Actieprogramma Bestrijding van Discriminatie van 2010. (Tweede Kamer 2010-2011, 23 VII, Nr. 47)

187 Coenders et al. (2009), pp. 58-69.

188 Coenders et al. (2012) *Kerncijfers 2011. Overzicht van discriminatieklachten en -meldingen geregistreerd bij antidiscriminatievoorzieningen*. Het aantal meldingen is toegenomen van 189 in 1997 naar 342 in 2011. Deze stijging kan echter niet op voorhand worden geïnterpreteerd als een aanwijzing voor toegenomen discriminatie, maar kan ook het gevolg zijn van een toegenomen bekendheid met politiekklachtencommissies in een bepaalde regio.

De meeste ingediende klachten over discriminatie door de politie zijn afkomstig van ‘allochtone Nederlanders’ die door de politie zijn aangehouden of staande gehouden en, doordat ze zich geen concrete redenen voor de aanhouding kunnen voorstellen, de indruk hebben dat hun etnische afkomst hierbij een belangrijke rol speelde. Andere klachten hebben betrekking op aanvaringen tussen burgers en politiefunctionarissen in de openbare ruimte, waarbij burgers de bejegening door de politie als discriminerend ervaren, of op het (onvoldoende) verlenen van hulp door de politie. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer de politie geen aangifte opneemt of in de ogen van betrokkenen partijdig optreedt bij conflicten waarbij ‘allochtonen’ betrokken zijn.¹⁸⁹

Politieklachtencommissies

Burgers kunnen klachten over politieoptreden, waaronder klachten over discriminatoire behandeling of bejegening, ook melden bij de politie zelf. Sinds 2004 moet in iedere politie-eenheid een onafhankelijke klachtencommissie zijn ingesteld. Ingediende klachten en de wijze van afhandeling dienen uniform gerubriceerd te worden; over de werkzaamheden van de commissies en de klachtenbehandeling moet jaarlijks verslag worden opgemaakt.¹⁹⁰ Volgens de Aanwijzing Discriminatie van het openbaar ministerie dienen klachten over discriminerend politieoptreden te worden behandeld overeenkomstig de op de Politiewet gebaseerde klachtenregeling van het korps.¹⁹¹

Het functioneren van politieklachtencommissies geeft reeds jarenlang aanleiding tot kritiek. Volgens een onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid uit 2007 is de afhandeling van klachten traag en worden veel klachten niet voorgelegd aan de klachtencommissie.¹⁹² Jaarverslagen van politieklachtencommissies zijn niet altijd beschikbaar of publiekelijk opvraagbaar. Voor zover zij dit wel zijn, kan uit de verslagen doorgaans niet worden afgeleid hoeveel klachten er door burgers zijn ingediend over discriminatie door de politie.

De Raad van Hoofdcommissarissen onderkent in de Beleidsnota Discriminatie van 2008 dat er geen inzicht bestaat in het aantal en de aard van de klachten over politieoptreden. De beleidsnota formuleert als doelstelling dat het aantal ingediende klachten over discriminatie door de politie in 2009 herkenbaar terug te vinden dient te zijn in de klachtenregistraties, dat korpsen hun publicatiebeleid moeten verbeteren, en dat alle bij de politie ingediende klachten aan een klachtencommissie dienen te worden voorgelegd.¹⁹³ De overheid en politie hebben sindsdien niet gerapporteerd in hoeverre deze doelstelling is verwezenlijkt.¹⁹⁴

Amnesty International heeft de jaarverslagen over 2011 van alle politieklachtencommissies van alle 25 toenmalige politieregio's opgevraagd, en er 22 ontvangen. Uit de jaarverslagen blijkt dat in 2011 in deze 22 politieregio's 6.618 klachten in behandeling zijn genomen. Hiervan zijn 5.100 klachten door bemiddeling afgedaan en zijn 273 klachten voorgelegd aan een politieklachtencommissie. In vijftien regio's worden in de jaarverslagen/registraties klachten over discriminatie afzonderlijk geregistreerd. In zeven regio's is dit niet het geval. In totaal zijn 28 klachten over discriminatie geregistreerd; van zestien van deze klachten is onbekend of deze gegrond of ongegrond zijn verklaard.¹⁹⁵

189 Coenders et al. (2012), p. 20.

190 Regeling klachtbehandeling politie en Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie (in werking getreden per 1 januari 2013).

191 Aanwijzing Discriminatie van het College van procureurs-generaal, Staatscourant nr. 233, 30 november 2007.

192 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007) *Klagen staat vrij. Een onderzoek naar de klachtbehandeling bij de politie*.

193 Raad van Hoofdcommissarissen (2008) *Beleidsnota Discriminatie*.

194 In de discriminatiebrieven van 2011 en 2012, waarin de regering rapporteert over de voortgang op verschillende onderdelen van het antidiscriminatiebeleid, wordt niet ingegaan niet in op het functioneren van, en de registratie van klachten door, politieklachtencommissies.

195 De Monitor Rassendiscriminatie 2009 bevat een analyse van de rapportage van de politieklachtencommissies over 2007. Volgens deze analyse is niet inzichtelijk hoeveel klachten over discriminatie of discriminatoire bejegening bij de politie worden ingediend. Slechts zes van de negentien ontvangen rapportages bevatten een paragraaf over discriminatie. (Rodrigues (2010) *Politie en Justitie*)

Inzicht in de achtergrond (met name de etnische afkomst) van de mensen die een klacht indienen over politieoptreden, kan een aanwijzing vormen voor etnisch profileren. De jaarverslagen van politiekachtencommissies bieden echter geen nader inzicht in de achtergrondkenmerken van de mensen die een klacht indienen.

Poldis-rapportage

Al vele jaren bestaat de afspraak dat elke politieregio aangiftes en meldingen van discriminatie-incidenten registreert. Niet alle voormalige politiekorpsen deden dit echter nauwgezet, zodat niet alle korpsen cijfers aanleverden voor landelijke rapportages. In de afgelopen jaren is dit verbeterd. Sinds 2008 wordt in elke politieregio een registratie bijgehouden van incidenten met een discriminatoir karakter. Deze cijfers worden jaarlijks gepubliceerd in de zogenoemde Poldis-rapportage. De Poldis-rapportage bevat een overzicht van meldingen van discriminatie (op alle discriminatiegronden en op alle maatschappelijke terreinen) en is gebaseerd op meldingen door burgers en op waarnemingen van de politie zelf. De Poldis-rapportage over 2011 benoemt in totaal 2.802 incidenten met een discriminatoir karakter, waarvan ruim negenhonderd incidenten betrekking hebben op discriminatie op grond van etniciteit.¹⁹⁶

Door de wijze van presentatie van de gegevens en de opzet en systematiek, biedt de Poldis-rapportage echter geen inzicht in het aantal discriminatie-incidenten (bijvoorbeeld in de vorm van belediging, bedreiging of geweld) door politiefunctionarissen tegen burgers op basis van huidskleur en etniciteit. Het ontbreken van een uitsplitsing van meldingen over discriminatie door de politie in de Poldis-rapportage is met name opvallend, omdat antidiscriminatiebureaus jaarlijks enkele honderden meldingen van discriminatie door de politie ontvangen. Daarnaast ontvangt de politie ook zelf klachten over discriminatie via de reguliere klachtenprocedures. Overigens maakt de rapportage wel op dat circa tien procent van de door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten betrekking heeft op discriminatie tegen politiefunctionarissen. Discriminatie tegen politiefunctionarissen dient vanzelfsprekend gesignaleerd en geadresseerd te worden; dit betekent echter niet dat registratie van meldingen over discriminatoir politieoptreden van minder belang is en geen accurate registratie behoeft.

In maart 2013 verscheen een rapport van het Verwey Jonker Instituut, waarin middels een nieuwe manier van gegevensverzameling wordt gerapporteerd over racisme, antisemitisme, extreemrechts geweld en discriminatie. Ook deze rapportage maakt niet inzichtelijk hoeveel van de vierduizend discriminatie-incidenten die jaarlijks geregistreerd worden, betrekking hebben op ervaren discriminatie als gevolg van politieoptreden.¹⁹⁷

AANBEVELINGEN

Jaarlijks worden honderden klachten ingediend, en meldingen gedaan, over discriminatie door de politie. Deze vormen een aanwijzing voor het plaatsvinden van etnisch profileren.

Een gerichte analyse van klachtenregistraties kan nader inzicht verschaffen in de omvang en mogelijke patronen van etnisch profileren. Een adequate registratie van klachten over discriminatie door de politie is dan ook van belang voor het signaleren en adresseren van etnisch profileren. Door de overheid gepubliceerde of gefaciliteerde rapportages over klachten over en meldingen van discriminatie, geven echter geen inzicht in het aantal en de aard van de klachten en meldingen van discriminatie die betrekking hebben op de politie.

¹⁹⁶ Tierolf en Hermens (2012) *Poldis-rapportage 2011*.

¹⁹⁷ Tierolf et al. (2013) *Racisme, antisemitisme, extreemrechts geweld en discriminatie in Nederland. Rapportage incidenten, aangiftes, verdachten en afhandeling 2010 en 2011*.

Het verdient aanbeveling om:

- In klachtenrapportages van politie-eenheden inzichtelijk te maken hoeveel klachten er over de politie worden ingediend, en hoeveel van deze klachten betrekking hebben op ervaren discriminatie als gevolg van politieoptreden.
- In landelijke rapportages over politieregistraties van discriminatiemeldingen, zoals de Poldis-rapportage, inzichtelijk te maken hoeveel discriminatiemeldingen betrekking hebben op discriminatie door de politie.

Om inzicht te krijgen in de vraag of bepaalde maatregelen en bevoegdheden etnische minderheden onevenredig vaak raken, zijn kwantitatieve gegevens noodzakelijk over het totale aantal politiecontroles en staandehoudingen, ook wanneer deze niet leiden tot een proces-verbaal, boete, of aanhouding. Geaggregeerde gegevens kunnen nader inzicht verschaffen in relevante persoonskenmerken, zoals etniciteit, leeftijd en geslacht, van de betreffende personen. Een kwantitatieve analyse kan vervolgens inzichtelijk maken of bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig zwaar worden getroffen door bepaalde maatregelen. Dergelijke gegevens zijn in Nederland nauwelijks beschikbaar.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het belang van kwantitatieve gegevens, om inzicht te krijgen in etnisch profileren en vanuit het oogpunt van effectiviteit van politiewerk. Vervolgens wordt ingegaan op het gebruik van controleformulieren ('stop forms'). Buitenlandse onderzoeken tonen aan dat het gebruik van controleformulieren een zinvol instrument kan vormen voor het signaleren en adresseren van etnisch profileren.

6.1 HET BELANG VAN KWANTITATIEVE GEGEVENS

In Nederland zijn nauwelijks kwantitatieve gegevens beschikbaar over proactieve politiecontroles. Het aantal politiecontroles op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, de Wegenverkeerswet en de Vreemdelingenwet wordt niet systematisch geregistreerd, behalve wanneer een controle leidt tot proces-verbaal of aanhouding.¹⁹⁸ Met het ontbreken van een systematische registratie van het aantal politiecontroles, is het niet inzichtelijk hoeveel burgers, tegen wie geen redelijk verdenking van een strafbaar feit bestaat, door de politie worden gecontroleerd. Ondanks het ontbreken van kwantitatieve gegevens is het duidelijk dat proactieve politiecontroles slechts in een klein aantal gevallen leiden tot een proces-verbaal of aanhouding.

Vanuit het oogpunt van een effectieve inzet van politiemiddelen, is het ontbreken van een systematische registratie van het aantal politiecontroles opmerkelijk, aangezien politieagenten een aanzienlijk deel van hun tijd besteden aan de surveillance en proactieve politiecontroles.¹⁹⁹

Kwantitatieve gegevens over welke personen tijdens proactieve politiecontroles gecontroleerd worden, uitgesplitst naar huidskleur, leeftijd en geslacht, zijn in Nederland – zoals in de meeste landen – in het geheel niet beschikbaar. Dit bemoeilijkt een analyse van de vraag of, en in welke mate, etnische minderheden onevenredig vaak aan proactieve politiecontroles worden onderworpen.

Onderzoek naar politieoptreden en onderzoek naar discriminatie-ervaringen suggereert dat etnische minderheden vaker worden gecontroleerd, en dat jongeren uit etnische minderheden bovendien vaker aan identiteitscontroles worden onderworpen, bijvoorbeeld in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast. Kwantitatieve gegevens zijn dus belangrijk.

Vangstpercentages

Het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie doet de lidstaten de aanbeveling om onderzoek te verrichten naar het verband tussen het hanteren van etnisch profielen en 'vangstpercentages': het

198 Bij preventief fouilleren wordt in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam het aantal gefouilleerde personen geregistreerd. In veel andere gemeenten gebeurt dit niet. Kuppens et al. (2011) *Onder het oppervlak. Een onderzoek naar de ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren*, p. 72.

199 Schattingen over het aantal contacten tussen politie en burgers die bestaan uit proactieve politiecontroles (ten opzichte van reactief politieoptreden, waarbij politieagenten reageren op meldingen) variëren tussen de 30 en 70 procent. (onderzoeken aangehaald in: Çankaya (2012), p. 17)

percentage politiecontroles dat leidt tot een aanhouding of waarbij bewijs van een wetsovertreding wordt geconstateerd. Dergelijk onderzoek kan meer inzicht verschaffen in eventuele discriminatie bij de uitvoering van proactieve politiecontroles en kan bijdragen aan de effectiviteit van politiewerk.²⁰⁰

In een aantal landen worden al langere tijd systematisch data verzameld over de grond en omstandigheid van *stops*, de aangehouden personen en de uitkomst van de controles.

Een analyse van 4,4 miljoen zogenaamde *stop and frisks* door de politie van New York in de periode 2004 en 2012 levert het volgende beeld op:²⁰¹

- Na 52 procent van de *stops* vond een fouillering naar wapens plaats. Bij 1,5 procent van deze fouilleringen werd een wapen aangetroffen (dat is dus: 0,75 procent van het totale aantal initiële *stops*).²⁰² Zes procent van alle *stops* leidde tot een aanhouding en 6 procent tot een boete. Dit wordt ook wel aangeduid als de totale *hit rate*.
- Van alle gecontroleerde personen was 52 procent van Afro-Amerikaanse afkomst, 31 procent van Latijns-Amerikaanse afkomst, en 10 procent waren 'blanke' Amerikanen. Afgezet tegen de totale populatie van New York is dit disproportioneel; het aandeel van deze bevolkingsgroepen in de gehele bevolking van New York bedraagt respectievelijk 23, 29 en 33 procent.
- Bij 1,0 procent van de mensen van Afro-Amerikaanse afkomst werd een wapen in beslag genomen, bij 1,1 procent van de Latino's en bij 1,4 procent van de staande gehouden blanke Amerikanen. Goederen anders dan wapens werden in beslag genomen bij 1,8 procent van de Afro-Amerikanen 1,7 procent van de Latino's en 2,3 procent van de gecontroleerde blanke Amerikanen.

In Nederland is geen gericht onderzoek verricht naar het verband tussen het gebruik van etnische profielen en 'vangstpercentages'. De bevindingen van buitenlandse onderzoeken zijn niet op voorhand van toepassing op de Nederlandse situatie. Onderzoeken naar politieoptreden in Nederland (zie hoofdstuk 3) geven echter aanleiding om dergelijk onderzoek naar 'vangstpercentages' te verrichten. Zo blijkt uit het onderzoek naar selectiemechanismen bij de politie Amsterdam-Amstelland dat politieagenten zich tijdens politiecontroles met name richten op jonge mannen uit etnische minderheden. Volgens het onderzoek leidt dit echter slechts in een zeer beperkt aantal controles tot aanhoudingen of ontdekking van strafbare feiten.²⁰³

Volgens het in opdracht van Politie & Wetenschap verrichte onderzoek naar ongelijke behandeling en proactieve handhaving, worden jongeren uit etnische minderheden twee keer zo vaak aan identiteitscontrole onderworpen, drie keer zo vaak ergens van verdacht, en vier keer zo vaak gefouilleerd als 'autochtone' jongeren. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit zelden leidt tot boetes en aanhoudingen.²⁰⁴

200 EU FRA (2010), p. 40.

201 Uitspraak van het United States District Court in de zaak van Floyd e.a. tegen de Staat New York, 8 augustus 2013. Case 1:08-cv-01034-SAS-HBP, Document 373, Hoofdstuk IV onder A. 'Overview of Uncontested Statistics'. De *stop and frisk*-bevoegdheden van de politie in de Verenigde Staten zijn niet volledig vergelijkbaar met de controlebevoegdheden van de Nederlandse politie. Een *stop* in de VS vindt plaats in het kader van opsporing en vereist een redelijk vermoeden ('a reasonable suspicion supported by articulable facts that criminal activity "may be a foot" even if the officer lacks probable cause'). Voor een daaropvolgende *frisk* (fouillering) moet de politie redelijkerwijs vermoeden dat de persoon gewapend en gevaarlijk is ('to proceed from a stop to a frisk, the police officer must reasonably suspect that the person stopped is armed and dangerous').

202 Bij 0,1 procent van de *stops* betrof dit een vuurwapen.

203 Çankaya (2012): zie hoofdstuk 3.

204 Svensson et al. (2012): zie hoofdstuk 3.

‘Een van de zaken die me vooral binnen mijn eigen werk triggerde om echt te gaan kijken van: “Hoe gaan we met mekaar om en hoe staan we ten opzichte van de allochtone jongeren?”, was een

incident dat er een woninginbraak was in een bepaalde wijk in Gouda. Vervolgens zijn we daar met de collega’s naartoe gegaan. Dat was heterdaad en we hebben het signalement gegeven van een jongeman gekleed in het donker, capuchon op en hij was vertrokken vanaf het adres richting een bepaalde plaats in Gouda. Wij hebben het gebied afgezet en na enige tijd hadden we hem niet aan getroffen en werd door een collega het signalement opgenomen van de dader. Naar aanleiding van dat incident hebben we normaal gesproken ook altijd een debriefing. Daar zaten we met een zestal collega’s aan tafel en de collega die gesproken had met het slachtoffer gaf aan dat het signalement inderdaad een jongen geheel gekleed in het zwart met een zwarte capuchon op, en een bijzonderheid was dat hij zich gesneden had op het moment dat hij de ruit gebroken had en dat hij was weggelopen en dat hij waarschijnlijk bloedde aan zijn hand.

Vervolgens zegt een van de collega’s: “Oh, dan heb ik hem waarschijnlijk gezien want ik heb een jongen gezien, een Nederlandse jongen, met een verband of tenminste een doek om zijn hand.” Hij zegt: “Maar ik dacht eigenlijk dat we naar een Marokkaanse jongen zochten.” En dat was een van de triggers waarvan ik zeg van: “We zijn soms zo gefocust op – want dat is een van de dingen in Gouda – er zijn veel Marokkaanse jongeren die zich bezighouden met de criminaliteit waardoor we onszelf ook focussen om op die personen te letten en op het moment dat het er eigenlijk toe doet, dat we eigenlijk tussendoor laten slippen omdat we toch ook vanuit onze vooroordelen kijken naar een ander persoon als dat er daadwerkelijk uit de omschrijving dan komt. En dat was een van de dingen dat ik ook zeg: “Nu wordt het tijd dat we toch met mekaar weer de focus krijgen op de feiten en de omstandigheden die eronder zitten en niet alleen kijken naar de huidskleur en de afkomst.’

Politiefunctionaris Gouda

6.2 CONTROLEFORMULIEREN

Het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie doet staten de aanbeveling om bij proactieve politiecontroles te werken met controleformulieren (‘stop forms’).²⁰⁵ Op het controleformulier maken politieagenten melding van de reden van de controle, de uitkomst van de controle en de naam en het bureau van de betrokken politiefunctionaris. Ook dient het formulier te voorzien in de registratie van relevante persoonsgegevens van de gecontroleerde persoon, zoals geslacht, leeftijd en etnische afkomst. Politieagenten geven vervolgens een schriftelijk verslag van de controle aan degene die wordt gecontroleerd, bijvoorbeeld door middel van een afschrift van het controleformulier.

Uit onderzoek in andere West-Europese landen blijkt dat het gebruik van controleformulieren verschillende voordelen heeft.²⁰⁶ Het kan politiefunctionarissen ertoe bewegen hun besluit tot controle vooraf goed af te wegen. Hiermee wordt het voor mensen ook duidelijker om welke reden zij gecontroleerd worden, hetgeen ertoe kan leiden dat mensen minder snel discriminatie ervaren. Wanneer uitleg over de redenen van controle ontbreekt, kunnen mensen eerder de indruk hebben dat zij vanwege hun huidskleur of etnische afkomst worden gecontroleerd.

²⁰⁵ EU FRA (2010).

²⁰⁶ Voor een overzicht van projecten met controleformulieren: Open Society Foundations (2012) *Reducing Ethnic Profiling in the European Union. A Handbook of Good Practices*.

Een voordeel voor de politieorganisatie is dat het behulpzaam kan zijn om mogelijke discriminatoire praktijken te identificeren, en haar eigen praktijken zo nodig te onderzoeken en herzien. Voor het publiek en betrokkenen zijn geaggregeerde data van belang om eventuele klachten over discriminatie te kunnen objectiveren. Voor de politie kunnen dergelijke data van belang zijn om beschuldigingen van discriminatie te weerleggen.²⁰⁷ Het gebruik van controleformulieren kan tevens bijdragen aan de effectiviteit van politiewerk, vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding. In een aantal Europese landen heeft de politie deelgenomen aan pilotprojecten waarin gewerkt is met controleformulieren. In deze projecten bleek het gebruik van controleformulieren tot hogere 'vangstpercentages' te leiden. In een pilotproject in de Spaanse gemeente Fuenlabrada daalde het aantal controles van 958 naar 396 per maand. Tegelijkertijd steeg het percentage 'succesvolle' controles, waarbij een bestuursrechtelijke overtreding of strafrechtelijke feit werd geconstateerd, van 6 naar 17 procent.²⁰⁸

ERVARINGEN MET HET GEBRUIK VAN CONTROLEFORMULIEREN: SPANJE

In Spanje zijn een aantal projecten met controleformulieren uitgevoerd.²⁰⁹

Controleformulieren werden onder meer geïntroduceerd in de Spaanse stad Girona. Bij het begin van het project hield de gemeentepolitie mensen van Marokkaanse afkomst 6,7 en Roemenen 10 keer vaker staande dan 'autochtone' Spanjaarden. Terwijl bij 9 procent van de gecontroleerde Marokkanen, 17 procent van Spanjaarden en 19 procent van de Roemenen een overtreding werd geconstateerd. De regionale politie, die ook surveilleert in Girona, bleek mensen van Marokkaanse afkomst tien keer vaker en mensen van Roemeense afkomst 6,1 keer vaker staande te houden dan de meerderheidsbevolking. Bovendien bleek dat de *stops* van etnische minderheden veel vaker uitmondten in een fouillering: 70 procent van de staande gehouden Marokkanen en 77 procent van de Roemenen werd gefouilleerd, ten opzichte van 52 procent van de staande gehouden Spanjaarden.

Analyse van de controleformulieren wees verder uit dat etnische minderheden relatief vaker werden gecontroleerd bij de toepassing van bevoegdheden waarbij de politie veel beoordelingsruimte heeft. Met de invoering van controleformulieren werden politieagenten echter gedwongen om de redenen en aanleiding voor de controle nauwkeurig te omschrijven en vast te leggen. Dit leidde ertoe dat het totale aantal *stops* daalde, maar het aantal 'succesvolle' *stops* steeg.

Bij het begin van het project in de Spaanse gemeente Fuenlabrada werd een vergelijkbare disproporzionele controle van etnische minderheden geconstateerd. Gedurende de zes maanden van het project werd deze disproportie teruggebracht. Tegelijkertijd met de daling van het totale aantal controles verdrievoudigde in Fuenlabrada het aantal 'succesvolle' controles. Deze resultaten bleven ook naar verloop van tijd overeind. De positieve resultaten van het project worden ook toegeschreven aan de steun vanuit de politieleiding en de nauwe betrokkenheid van operationeel leidinggevenden.

207 Binnen het Europees recht wordt erkend dat statistische gegevens een belangrijke rol kunnen spelen bij het bewijzen van vermoedens van met name indirecte discriminatie. Er moet dan gekeken worden naar de gevolgen van regelgeving of praktijken om aan te tonen dat ze onevenredig ongunstig zijn voor specifieke groepen door ze te vergelijken met andere groepen. Het overleggen van statistische gegevens gaat samen met het omkeren van bewijslast. Wanneer uit gegevens blijkt dat bepaalde groepen benadeeld worden, is het aan de staat om een overtuigende alternatieve uitleg te geven aan de cijfers. (EU FRA en EHRM (2010) *Handboek non-discriminatie-recht*, pp. 132 -137)

208 Open Society Justice Initiative (2009) *Addressing ethnic profiling by police. A report on the strategies for effective police stop and search project.*

209 Open Society Justice Initiative (2009) *A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project.*

De positieve resultaten tijdens de proef, in combinatie met de aanhoudende zorg en politieke discussie over etnisch profileren in Spanje, heeft ertoe geleid dat momenteel in verschillende Spaanse regio's en door meerdere politiediensten proefprojecten met controleformulieren worden voorbereid.²¹⁰

AANBEVELINGEN

Het ontbreken van kwantitatieve gegevens over politiecontroles en gecontroleerde personen, uitgesplit naar leeftijd, huidskleur en geslacht, bemoeilijkt het om inzicht te krijgen in de omvang en patronen van etnisch profileren. Het verdient aanbeveling dat:

- De Nederlandse overheid en politie inspanning verrichten om kwantitatieve gegevens te verzamelen over politiecontroles en het aantal gecontroleerde personen, uitgesplitst naar huidskleur, leeftijd en etnische afkomst.
- Een proef te doen met controleformulieren.

Het gebruik van controleformulieren kan politieagenten ertoe bewegen hun besluit tot controle goed af te wegen. Het kan voor de politieorganisatie behulpzaam zijn om mogelijke discriminatoire uitvoering van bevoegdheden te identificeren en haar eigen praktijken te onderzoeken en herzien. Voor het publiek zijn geaggregeerde data van belang om discriminatieklachten te kunnen objectiveren. Tevens kan het gebruik van controleformulieren bijdragen aan de effectiviteit van politiewerk vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding. Het gebruik van controleformulieren kan meer inzicht geven in de toepassing van bevoegdheden op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, de Wegenverkeerswet en de toepassing van bevoegdheden voor controles op illegaal verblijf (zie verder: hoofdstuk 7, 8 en 10).

Om een dergelijke proef met controleformulieren in overeenstemming te brengen met het verbod op etnische registratie, dient de bescherming van de verzamelde persoonsgegevens afdoende te zijn gewaarborgd. Het verzamelen van dergelijke statistische gegevens is in overeenstemming met het recht op bescherming van persoonsgegevens, mits ze worden gebruikt voor het tegengaan van discriminatie.

²¹⁰ 'Spain's Civil Rights Monitor Proposes Measures to Combat Police Ethnic Profiling'. Open Society Justice Initiative, 13 mei 2013.

Met de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in 2005 zijn de bevoegdheden van politieagenten om van burgers een identiteitsbewijs te vorderen, ook wanneer geen sprake is van een redelijke verdenking van een strafbaar feit, aanzienlijk verruimd. Tot 2005 kon de politie alleen een identificatiebewijs vorderen bij in de wet omschreven situaties, zoals voetbalvandalisme en zwartrijden. Volgens de toenmalige regering was de bestaande (beperkte) identificatieplicht echter niet langer toereikend voor een effectieve criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving.²¹¹

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vorderingsbevoegdheid. Met het ontbreken van een systematische registratie van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid, in combinatie met de ruim omschreven bevoegdheden, bestaat het risico op willekeur en discriminatoire toepassing van bevoegdheden.

Vervolgens worden door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar de uitvoering van de WUID besproken: deze onderzoeken bevatten geen gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren bij de uitvoering van de identificatieplicht.

7.1 DE VORDERINGSBEVOEGDHEID

Op grond van de WUID hebben politieambtenaren de bevoegdheid om bij personen van veertien jaar en ouder een identiteitsbewijs te vorderen 'voor zover dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak'. Indien niet wordt voldaan aan de vordering is er sprake van een strafbaar feit op grond van artikel 447e van het Wetboek van strafrecht.²¹²

Politieagenten beschikken over een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte bij de toepassing van de vorderingsbevoegdheid, zowel bij de beslissing om een identiteitsdocument te vorderen als bij de beslissing om een boete uit te schrijven voor het niet kunnen tonen daarvan. In de Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht is een aantal situaties benoemd waarin de vorderingsbevoegdheid kan worden toegepast. Het betreft (niet limitatief): 'een auto rijdt 's nachts rond op een industrieterrein; er vindt op straat of in een café een schietpartij plaats en het is relevant voor het onderzoek om de identiteit van (mogelijke) getuigen vast te stellen; in een groepje bekende dealers duikt een onbekende op; hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte; er woedt een brand en de (mogelijke) brandstichter zou zich kunnen bevinden tussen de toegestroomde belangstellenden; bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of (dreigende) escalatie; bij onrust of dreigend geweld in uitgaansgebieden en/of openbare manifestaties waarbij gevaar van ordeverstoring aanwezig is; verkeersovertredingen.'²¹³

Volgens de Aanwijzing is vordering niet op zijn plaats bij personen van wie de identiteit al bekend is en is het niet toegestaan om bij 'grote groepen zonder aanleiding in het algemeen' een identiteitsbewijs te vorderen.²¹⁴

211 Tweede Kamer 2003-2004, 29 218, Nr. 3.

212 De identificatieplicht is verder wettelijk geregeld in Artikel 8a van de Politiewet en Artikel 5.1 5a van de Algemene wet bestuursrecht (voor wat betreft de bevoegdheden van bijzondere opsporingsambtenaren en toezicht-houders).

213 College van procureurs-generaal, Aanwijzing uitgebreide identificatieplicht (2004A016), *Staatscourant* 2004, Nr. 247. Gewijzigd in 2009: Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht (2009A024), *Staatscourant* 2009, Nr. 19481.

214 Bij preventief fouilleren is het niet toegestaan een identiteitsbewijs te vorderen bij personen bij wie geen wapens of drugs worden aangetroffen.

De Aanwijzing bevat geen expliciet verbod op het gebruik van kenmerken als huidskleur en etnische afkomst bij de uitoefening van de vorderingsbevoegdheid.

Politieagenten zijn niet verplicht om aan burgers verantwoording af te leggen over de redenen om een identiteitsbewijs te vorderen, tenzij een burger hierom vraagt. Die redenen zijn voor burgers dan ook lang niet altijd duidelijk. Tevens kan het voor burgers onduidelijk zijn of het een vordering of een verzoek om het tonen van een identiteitsbewijs betreft.²¹⁵

Bij de invoering van de WUID wezen verschillende partijen en organisaties op het risico van een willekeur en discriminatoire toepassing van bevoegdheden.²¹⁶

Ook de Nationale ombudsman wijst er op de ruime beoordelingsruimte van politieagenten in welke omstandigheden een identiteitsbewijs te vorderen, kan leiden tot willekeur bij de toepassing van de vorderingsbevoegdheid.²¹⁷

Hierop wordt ook gewezen in een onderzoek van Van Klink en Zeegers (2008) naar de afwegingen van politieagenten bij het vorderen van een identiteitsbewijs. Het onderzoek is gebaseerd op diepte-interviews met agenten van vier politiekorpsen. Uit de interviews komt naar voren dat politieagenten de vorderingsbevoegdheid met name toepassen door 'risicoburgers' op hun gedrag aan te spreken. Volgens het onderzoek bestaan er onder politieagenten stereotype denkbelden over welke burgers 'verdacht' zijn, zoals voetbalsupporters en 'hangjongeren' (het onderzoek gaat niet specifiek in op stereotype denkbelden over etnische minderheden). Het onderzoek wijst erop dat stereotype denkbelden van invloed zijn op de beslissing van politieagenten bij welke personen en in welke omstandigheden een identiteitsbewijs te vorderen. Het onderzoek wijst er tevens op dat, omdat de gehanteerde beelden veelal impliciet blijven, het voor burgers in veel gevallen niet duidelijk is om welke reden zij aan de identificatieplicht worden onderworpen. Het onderzoek doet daarom de aanbeveling om de bepalingen in de Aanwijzing voor het vorderen van een identiteitsbewijs nader te specificeren.²¹⁸

DE TOEPASSING VAN DE IDENTIFICATIEPLICHT

Omdat het aantal controles op grond van de WUID niet systematisch wordt geregistreerd, zijn er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de toepassing van de vorderingsbevoegdheid. Daardoor is er beperkt inzicht bij welke personen en in welke situaties politieagenten deze bevoegdheid toepassen en hoe dit bijdraagt aan de uitoefening van de politietoon. De overheid en de politie beschouwen de WUID van toegevoegde waarde op een aantal vlakken. In de eerste plaats bij strafrechtelijke handhaving, omdat het mogelijk is om sneller de identiteit van verdachten vast te stellen. Ten tweede bij de handhaving van de openbare orde, omdat bij dreigende wanordelijkheden mensen sneller uit de anonimiteit gehaald kunnen worden. En ook als instrument om informatie over burgers te verzamelen, ook burgers tegen wie geen redelijke verdenking van een strafbaar feit bestaat, vinden de overheid en politie de WUID waardevol.²¹⁹ Deze inschatting is met name gebaseerd op de mening van politiefunctionarissen, geïnterviewd in het kader van de in opdracht van de regering verrichte evaluatie van de WUID in 2009. De evaluatie gaat

215 Pander Stapel (2010) *De politietoon en de Wet op de identificatieplicht*.

216 Böcker (2012) *Totstandkoming en werking van de identificatieplicht*.

217 Nationale ombudsman, Rapport over een klacht van het regionale politiekorps Brabant Zuid-Oost, Rapport 2012/173, 15 oktober 2012: 'De Nationale ombudsman heeft er dan ook begrip voor dat de uitleg van de vage regelgeving over de identificatieplicht in de dagelijkse politiepraktijk problemen op kan leveren. Een al te willekeurig gebruik van de bevoegdheid ligt door het ontbreken van voldoende duidelijkheid op de loer. Hij is daarom van oordeel dat enige strengheid bij de uitleg van de identificatieplicht, ter voorkoming van willekeur, aangewezen is. Ambtenaren van politie dienen zich ervan bewust te zijn dat in elk geval afzonderlijk de feiten en omstandigheden de noodzaak van de vordering tot identificatie dienen te dragen'.

218 Van Klink en Zeegers (2008) *De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplineren. Politieagenten aan het woord*.

219 Tweede Kamer 2008-2009, 31 700-VI, Nr 133.

niet in op de vraag of de invoering van de WUID heeft geleid tot een afname van criminaliteit en overlast. Door de Tweede Kamer is wel verzocht om deze vraag in de evaluatie op te nemen, maar de regering is hieraan niet tegemoetgekomen.²²⁰

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de invoering van de WUID benadrukten verschillende partijen dat 'losse identiteitscontroles', uitsluitend gericht op handhaving van de identificatieplicht, zo veel mogelijk dienen te worden voorkomen.²²¹ Met name bij opzichzelfstaande identiteitscontroles bestaat het risico op willekeur en discriminatoire toepassing van de vorderingsbevoegdheid.

Met het ontbreken van een systematische registratie van het aantal identiteitscontroles, is er echter weinig inzicht in het aantal losse identiteitscontroles. De in opdracht van de regering verrichte evaluatie van de WUID bevat een zeer beperkte kwantitatieve analyse van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid. Volgens de evaluatie fungeert de identificatieplicht in de praktijk vooral als 'boeteverdubbelaar': een proces-verbaal voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs wordt in de meeste gevallen (85 procent) opgesteld in combinatie met een andere (lichte) overtreding, zoals wildplassen of het niet dragen van een bromfietshelm. Volgens de evaluatie kwamen losse identiteitscontroles kort na de invoering van de WUID in 2005 vaker voor, omdat politieagenten destijds minder goed op de hoogte waren van de reikwijdte van hun bevoegdheden. Daarna zouden agenten beter zijn geïnstrueerd, 'en werd pas duidelijk dat er een goede aanleiding moest zijn voor vordering van een identiteitsbewijs en dat deze goed geregistreerd moet worden'.²²²

Het is echter de vraag of de analyse in de evaluatie correct en actueel is. De analyse berust op een beperkte steekproef van vijfhonderd processen-verbaal; dat is 0,36 procent van het totale aantal opgestelde processen-verbaal in de periode 2005-2008. Het is hiermee de vraag of de geanalyseerde processen-verbaal representatief zijn. Bovendien is de analyse strijdig met cijfers van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJI) over alle processen-verbaal in de periode 2005-2008. Volgens de CJI-gegevens zijn in deze periode in totaal 160.000 processen-verbaal opgesteld voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. In maar liefst 65 procent van de gevallen was er geen sprake van een strafbaar feit of overtreding. Dit aantal is dus significant hoger dan de geschatte 15 procent in de in opdracht van de regering uitgevoerde evaluatie.²²³

Er zijn geen kwantitatieve gegevens voor de jaren na 2008 beschikbaar.

7.2 OVERHEIDSONDERZOEK NAAR DISCRIMINATIE BIJ DE UITVOERING VAN DE WUID

Onderzoeken naar politieoptreden (zie hoofdstuk 3) en discriminatie-ervaringen (zie hoofdstuk 4) bevatten aanwijzingen voor het plaatsvinden van etnisch profileren bij de uitvoering van de identificatieplicht, onder meer in het kader van proactieve handhaving bij jongerenoverlast.

De overheid faciliteerde twee onderzoeken naar de uitvoering van de WUID: een in opdracht van de regering verrichtte evaluatie van 2009²²⁴ en een in opdracht van de Politie & Wetenschap verricht

220 Tweede Kamer 2004-2005, 29 218, Nr. 23. De toenmalige regering was van mening dat het specifieke effect van de invoering van de WUID op de ontwikkeling van criminaliteit en overlast niet te onderzoeken zou zijn, omdat de WUID onderdeel uitmaakt van breder veiligheidsbeleid.

221 Tweede Kamer 2003-2004, 29 218, Nr. 3.

222 Everwijn et al. (2009), p.12.

223 Overzichten CJI als bijlage opgenomen in: Buro Jansen & Janssen (2009) *Identificatieplicht vooral ingezet als controlemiddel*. De cijfers zijn niet op voorhand representatief voor alle identiteitscontroles, dat wil zeggen ook de controles waarbij burgers na vordering wel in staat zijn een identiteitsbewijs te tonen.

224 Everwijn et al. (2009) *Het functioneren van de WUID in de praktijk: Evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht*.

onderzoek van 2011.²²⁵ Beide onderzoeken bevatten geen gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren. Ze bevatten echter wel aanwijzingen voor het plaatsvinden ervan, maar deze worden in de betreffende onderzoeken niet nader geanalyseerd.²²⁶

Evaluatie in opdracht van de regering

In de in opdracht van de regering verrichte evaluatie van de uitvoering van de identificatieplicht is mogelijke discriminatie bij de uitvoering van de identificatieplicht niet als expliciete onderzoeksvraag opgenomen. Wel zijn de vragen 'of het criterium redelijke taakuitvoering voldoende duidelijk is', en 'of mensen met een andere huidskleur eventueel problemen ondervinden met de identificatieplicht' als onderzoeksvragen opgenomen.

De opzet van de evaluatie is beperkt. Naast een analyse van vijfhonderd uitgeschreven processen-verbaal voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs, is ze hoofdzakelijk gebaseerd op twee bronnen: de inschatting van de geïnterviewde politiefunctionarissen, en de klachten (gering in aantal) die zijn ingediend in verband met de identificatieplicht.

De geïnterviewde politiefunctionarissen geven aan weliswaar regelmatig te worden beticht van discriminatie bij de uitvoering van de identificatieplicht, maar dit houdt volgens hen geen specifiek verband met de invoering van de WUID; de beschuldigingen zouden afkomstig zijn van mensen die zich sowieso gediscrimineerd voelen wanneer zij worden aangesproken door de politie.²²⁷ Door zich hoofdzakelijk te baseren op politiebronnen is de evaluatie eenzijdig, hetgeen in de evaluatie overigens ook wordt onderkend.²²⁸

Daarnaast baseert de evaluatie haar conclusie op het geringe aantal ingediende klachten. Volgens de evaluatie zijn er per korps jaarlijks tussen de twee en tien klachten over de identificatieplicht ingediend; hoeveel betrekking hebben op discriminatie is onbekend.²²⁹ Het is echter algemeen bekend dat het aantal ingediende klachten over discriminatie niet als indicator kan worden beschouwd voor de omvang van (ervaren) discriminatie, aangezien er een lage meldingsbereidheid is.²³⁰

De evaluatie bevat geen kwantitatieve analyse van de vraag of etnische minderheden mogelijk vaker aan identiteitscontroles worden onderworpen. Ten behoeve van de evaluatie is echter wel een steekproef in het bedrijfsprocessensysteem van politiekorpsen genomen van ruim tweehonderd zaken waarin de vorderingsbevoegdheid is toegepast en een proces-verbaal is opgemaakt voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Volgens de evaluatie betreft het in bijna de helft van deze gevallen personen 'met een niet-Nederlandse achtergrond'. De evaluatie bevat echter geen nadere analyse van deze gegevens, anders dan de opmerking dat het percentage niet afwijkt van de mate waarin deze groepen voorkomen in politieregistraties.²³¹

225 Kuppens et al. (2011) *Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar de beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole*.

226 Mogelijke discriminatoire uitvoering van de identificatieplicht wordt maar in zeer beperkte mate via jurisprudentie zichtbaar. Wanneer een burger na vordering in staat is om een identiteitsdocument te tonen, zijn er geen verdere juridische mogelijkheden om de rechtmatigheid van de vordering aan te vechten. Wanneer een burger een boete ontvangt voor het niet kunnen tonen van een identiteitsdocument, is het doorgaans eenvoudiger om de boete te betalen. De kosten en complexiteit van het voeren van een juridische procedure wegen voor burgers doorgaans niet op tegen de mogelijke baten van het winnen van deze procedure. Wel kan een burger een klacht indienen bij een politiekklachtencommissie. Wanneer deze ongegrond wordt verklaard, kan een klacht worden ingediend bij de Nationale Ombudsman.

227 Ibid., pp. 147-148.

228 Ibid., p. 43.

229 Everwijn et al. (2009), pp. 154-160. Bovendien was, zoals in de evaluatie ook wordt onderkend, ten tijde van het onderzoek de klachtenregistratie van veel politiekorpsen niet op orde. Veel klachten (het is onbekend hoeveel precies) over de toepassing van de identificatieplicht zijn afgedaan door middel van bemiddeling. De gegrondheid van deze klachten is dus niet getoetst door een klachtencommissie.

230 Zie: hoofdstuk 5.

231 Ibid., p. 64.

De evaluatie concludeert dat er geen signalen zijn gevonden van discriminatie bij de uitvoering van de identificatieplicht.²³² De conclusies zijn echter ambivalent geformuleerd, want de evaluatie stelt tevens dat 'het onderzoek geen indicaties heeft opgeleverd waaruit onterechte discriminerende toepassing zou blijken'.²³³ Deze formulering roept vraagtekens op en suggereert dat de onderzoekers een onderscheid maken tussen 'terechte' en 'onterechte' discriminatie. Een dergelijk onderscheid kan echter op grond van geen enkele internationale mensenrechtenrechtelijke norm worden gemaakt. De onderzoekers geven hierbij geen nadere toelichting en maken niet duidelijk wat zij onder 'onterechte discriminatie' verstaan.

De in opdracht van de regering verrichte evaluatie is eenzijdig en roept vragen op. Desalniettemin nam de toenmalige regering de conclusies over en verklaarde zich 'verheugd (...) dat er geen signalen zijn dat er een discriminerende toepassing plaatsvindt'.²³⁴ De evaluatie is in de Tweede Kamer verder nauwelijks meer besproken²³⁵, ondanks het feit dat de Kamer destijds zelf op het verrichten van de evaluatie had aangedrongen.²³⁶

Onderzoek in opdracht van Politie & Wetenschap

Het in opdracht van Politie & Wetenschap uitgevoerde onderzoek naar de uitvoering van de WUID is gebaseerd op observatie van vijf politiesurveillances en een analyse van ongeveer duizend politieregistraties.²³⁷ Het onderzoek heeft als onderzoeksvraag of de door de politie gehanteerde selectie bij de toepassing van de vorderingsbevoegdheid toelaatbaar is. Eventuele discriminatoire uitvoering van de identificatieplicht is niet als expliciete onderzoeksvraag opgenomen. Wel benoemen de onderzoekers etnisch profileren (door hen omschreven als 'het controleren van mensen op basis van vooraf bepaalde kenmerken') als een 'interessant voorbeeld van een nieuwe afweging' van politieagenten bij de keuze bij welke personen een identiteitsbewijs te vorderen.²³⁸

Volgens het onderzoek is er een praktijk ontstaan van situaties waarin politieagenten de vorderingsbevoegdheid toepassen zonder dat op voorhand duidelijk is hoe deze past in de redelijke uitvoering van de politietaak. Het gaat om situaties waarin politieagenten een identiteitsbewijs vorderen 'op grond van verdachte omstandigheden', waarbij zij zich met name baseren op hun 'intuïtie en ervaringskennis'. Volgens het onderzoek is 'juist deze categorie van identiteitscontroles gevoelig voor aspecten van ethnic profiling, zeker omdat het gaat om identiteitscontroles die een duidelijke grondslag missen'.²³⁹

Het onderzoek bevat geen expliciete analyse of, en op welke schaal, etnisch profileren voorkomt. In de onderzoeksverantwoording geven de onderzoekers aan 'bij de duiding van de uitvoeringspraktijk in de registraties te kijken naar factoren die toebehoren aan de persoon wier identiteitsbewijs wordt gevorderd, bijvoorbeeld uiterlijke kenmerken, etniciteit, leeftijd en geslacht'.²⁴⁰ Het onderzoek is echter niet transparant over de wijze waarop deze analyse is gemaakt. In de beschrijving van casuïstiek wordt slechts één keer de etniciteit genoemd van iemand bij wie een identiteitsbewijs wordt gevorderd.

232 Ibid., p. 148.

233 Ibid., p. 179.

234 Tweede Kamer 2008-2009, 31 700-VI, Nr. 133.

235 De evaluatie stond pas in maart 2011 – twee jaar na verschijning – op de agenda van de Tweede Kamer, Commissie voor Veiligheid en Justitie. De evaluatie kwam in de vergadering van de commissie nauwelijks ter sprake. (Tweede Kamer 2010-2011, 28 684, Nr. 310)

236 Tweede Kamer 2004-2005, 29 218, Nr. 23.

237 Kuppens et al. (2011) *Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar de beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole*.

238 Ibid., p. 16.

239 Ibid., p. 58. Volgens het onderzoek blijken agenten, wanneer zij zich bij vordering van een identiteitsbewijs op hun intuïtie baseren, het 'regelmatig bij het rechte eind te hebben' en strafbare feiten te ontdekken. Het onderzoek bevat echter geen kwantitatieve analyse ter onderbouwing van deze stelling.

240 Ibid., p. 41.

In het onderzoek wordt de volgende politieregistratie aangehaald:

'Ter hoogte van de winkel H. zagen wij drie vrouwen lopen, die uit H. stapten en in de richting van winkel A. liepen. Opvallend was, en dat wekte onze nieuwsgierigheid op, dat ze zonder boodschappen uit de winkel H. kwamen en zo ook uit de winkel A. Gezien hun signalement van Bulgaarse afkomst besloten wij om een controle uit te voeren. Vervolgens hielden wij de dames staande en vroegen om hun legitimatiebewijs.' ²⁴¹

Het onderzoek bevat geen nadere analyse van deze politieregistratie. De registratie duidt er echter op dat het Bulgaarse uiterlijk van de vrouwen aanleiding vormde om een identiteitsbewijs te vorderen. Uit de registratie blijkt hiervoor geen objectieve geïndividualiseerde rechtvaardiging; het zonder boodschappen een winkel verlaten kan in ieder geval niet als zodanig worden beschouwd. Met het ontbreken van een analyse van deze politieregistratie blijft echter onduidelijk of de onderzoekers dit als een voorbeeld van etnisch profileren beschouwen, als een vordering die 'gevoelig is voor aspecten van etnisch profileren', of als een 'aanvaardbare vorm van selectie' bij de toepassing van de vorderingsbevoegdheid.

In het onderzoek wordt specifiek ingegaan op identiteitscontroles in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast. Volgens de Aanwijzing kunnen politieagenten de vorderingsbevoegdheid toepassen bij 'hangjongeren die overlast veroorzaken in de openbare ruimte', maar is het niet toegestaan 'bij grotere groepen in het algemeen te controleren op een identiteitsbewijs'. Hiermee is de reikwijdte van de Aanwijzing onduidelijk. Dit komt ook al naar voren in de hiervoor besproken evaluatie van de WUID. De helft van de geïnterviewde agenten geeft aan een identiteitsbewijs te vorderen 'wanneer een groep jongeren zich ophoudt op een plaats waar regelmatig overlast plaatsvindt, maar op dat moment niet'. De andere helft van de agenten zegt in een dergelijke situatie echter juist geen identiteitsbewijs te vorderen. ²⁴²

Het onderzoek geeft verschillende voorbeelden van identiteitscontroles in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast, waarbij het volgens de onderzoekers onduidelijk is in hoeverre de vordering noodzakelijk was voor de uitvoering van de politietaak. Politieagenten vorderen bij jongeren een identiteitsbewijs vanwege de locatie waar ze zich bevinden, terwijl er geen sprake is van overlast of een overtreding. Bijvoorbeeld bij jongeren die op een bankje zitten te praten zonder dat er (volgens de onderzoekers) op enige manier sprake lijkt te zijn van overlast. De onderzoekers werpen de vraag op wat de politie de legitimiteit biedt om in dergelijke situaties een identiteitsbewijs te vorderen. ²⁴³

Bij de beschrijving van deze voorbeelden blijft echter buiten beschouwing of het jongeren uit etnische minderheden betreft, en in hoeverre hun huidskleur of etnische afkomst mogelijk (mede) reden waren voor de identiteitscontrole. Het onderzoek lijkt te suggereren dat dit wel het geval is; het wijst namelijk nadrukkelijk op het risico op etnisch profileren bij de identiteitscontroles in de context van proactieve handhaving. Volgens het onderzoek zijn identiteitscontroles legitiem bij overlastgevend groepsgedrag, maar het constateert tevens: 'Het wordt anders als individuele kenmerken van groepsleden worden aangewend om groepen te controleren: dit neigt naar ethnic profiling.' ²⁴⁴ De onderzoekers melden echter niet of ze de aangehaalde voorbeelden beoordelen als voorbeelden van etnisch profileren, als situaties die 'neigen naar ethnic profiling' of die 'gevoelig zijn voor aspecten van etnisch profileren', of als een 'aanvaardbare vorm van selectie'.

Het onderzoek bevat geen kwantitatieve analyse van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid. Wel zijn ongeveer duizend politieregistraties over de toepassing van de vorderingsbevoegdheid bekeken. Volgens de onderzoekers is 'de grote hoeveelheid Noord-Afrikaanse namen die in de geanalyseerde

241 Ibid., p. 51. (de vrouwen bleken over een identiteitsbewijs te beschikken)

242 Everwijn et al. (2009), p. 142.

243 Kuppens et al. (2011), p. 60.

244 Ibid., p. 59.

registraties terugkomen wel opvallend te noemen'.²⁴⁵ Het onderzoek bevat geen verdere analyse van de oorzaken hiervan, en van de vraag of dit mogelijk een gevolg is van etnisch profileren.

Het onderzoek concludeert dat 'oneigenlijke identiteitscontroles zeker zullen voorkomen, maar dat de analyse van de registraties geen aanleiding geeft om te denken dat dit schering en inslag is'.²⁴⁶ Opmerkelijk vermeldt de omslag van de publicatie dat er 'geen aanwijzingen zijn voor frequente discriminatoire praktijken' bij de uitvoering van de identificatieplicht. Deze conclusie valt echter niet te rijmen met de inhoud van het onderzoek: mogelijke discriminatoire toepassing van de identificatieplicht is niet als expliciete onderzoeksvraag opgenomen, en in de analyse van de observaties van politie-optreden wordt niet geëxpliciteerd in hoeverre huidskleur en etnische afkomst voor politieagenten mede een reden waren voor vordering van een identiteitsbewijs.

Hoewel de analyse in het onderzoek vraagtekens oproept, waarschuwt het onderzoek wel voor oneigenlijke toepassing van de vorderingsbevoegdheid. Volgens de onderzoekers is het 'evident dat de ruime bepalingen in de Aanwijzing enerzijds een aanzienlijke beoordelingsruimte voor politieagenten opleveren bij de beslissing bij welke personen een identiteitsbewijs te vorderen, maar dat dit anderzijds kan leiden tot een gevoel van discriminatie bij burgers'.²⁴⁷ Het onderzoek doet de politie de aanbeveling om duidelijker te motiveren om welke redenen een identiteitsbewijs wordt gevorderd, ook wanneer geen proces-verbaal wordt opgemaakt voor het niet kunnen tonen ervan.²⁴⁸

OVERHEIDSEVALUATIE VAN JEUGDBELEID

Identiteitscontroles vinden veel plaats in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast. Onderzoeken naar politieoptreden en discriminatie-ervaringen (zie hoofdstuk 3 en 4) bevatten aanwijzingen voor etnisch profileren bij de uitvoering van de identificatieplicht, en dat jongeren uit etnische minderheden vaker en sneller een identiteitsbewijs wordt gevorderd zonder dat hiervoor een duidelijke objectieve rechtvaardiging voor lijkt te bestaan.

Identiteitscontroles in de context van proactieve handhaving zijn veelal onderdeel van breder jeugdcriminaliteitsbeleid. Dit beleid is gericht op preventie en op het zo vroeg mogelijk herkennen van 'risicjongeren' en probleemgedrag, om te voorkomen dat jongeren in de criminaliteit belanden. In opdracht van de overheid wordt beleid op het gebied van jeugdcriminaliteit en overlast, zoals bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van problematische jeugdgroepen en (tot 2012) het doelgroepenbeleid voor risicjongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, regelmatig geëvalueerd. Deze evaluaties gaan echter niet in op mogelijke neveneffecten bij de uitvoering van beleid: dat jongeren uit etnische minderheden door de politie sneller als risicjongere worden aangemerkt en onder meer aan identiteitscontroles worden onderworpen, zonder dat hiervoor een objectieve geïndividualiseerde rechtvaardiging bestaat.

Er bestaat echter een reëel risico op dergelijke neveneffecten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst in zijn evaluatie van het 'Actieplan Overlast en Verloedering' op de mogelijke neveneffecten van de uitvoering van beleid ter bestrijding van jongerenoverlast. De evaluatie wijst op het risico dat jongeren als leden van een groep nauwlettend in de gaten worden gehouden, ook wanneer hiervoor geen individuele reden bestaat. Het SCP wijst er tevens op dat de behoeften van 'autochtone' jongeren, als gevolg van

245 Ibid., p. 54.

246 Ibid., p. 59.

247 Kuppens en Bremmers (2011) *Preventief fouilleren en identiteitscontrole. Op zoek naar de grenzen van individuele beoordeling*.

248 Kuppens et al. (2011), pp. 60-61.

de selectieve aandacht voor jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, mogelijk niet of te laat worden gesignaleerd en geadresseerd.²⁴⁹

Problematische jeugdgroepen

Het in kaart brengen van problematische jeugdgroepen vormt een integraal onderdeel van lokaal veiligheidsbeleid, op basis van de analyse dat 75 procent van de jeugdcriminaliteit in Nederland voortkomt vanuit groepen of groepsdynamische processen. Gemeenten en politiekorpsen hanteren hierbij de zogenoemde shortlistmethodiek om jeugdgroepen in kaart te brengen.²⁵⁰ Identiteitscontroles van jongeren maken hier onderdeel van uit.²⁵¹

Sinds 2009 wordt het jeugdgroepenbeleid in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie jaarlijks geëvalueerd.²⁵² De evaluaties gaan niet in op mogelijke neveneffecten bij de uitvoering van het beleid. Dit is opvallend omdat ook het onderzoeksbureau dat shortlistmethodiek heeft opgezet en ontwikkeld, wijst op het risico dat alle (groepen) jongeren die zich in de openbare ruimte bevinden als problematisch worden beschouwd.²⁵³ Er zijn aanwijzingen dat jongeren uit etnische minderheden sneller in verband worden gebracht met problematische jeugdgroepen en te maken krijgen met politiecontroles, terwijl hier niet altijd een geobjectiveerde aanwijzing voor bestaat. Volgens het in opdracht van Politie & Wetenschap uitgevoerde onderzoek naar de uitvoering van de WUID neigt het inventariseren van jeugdgroepen naar 'profiling'.²⁵⁴ Sommige gemeenteambtenaren zijn van mening dat jeugdgroepen vaak te groot worden ingeschat en dat jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst te snel worden gelabeld als behorend tot een groep.²⁵⁵

Etnisch specifiek doelgroepenbeleid

Tussen 2006 en 2012 kende Nederland een speciaal doelgroepenbeleid voor jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst. Het beleid beoogde risicojongeren in een vroeg stadium te identificeren en de achterstandspositie van deze groepen jongeren te verminderen. In opdracht van de overheid zijn verschillende evaluaties van het doelgroepenbeleid uitgevoerd.²⁵⁶ Mogelijke

-
- 249 Van Noije en Wittebrood (2009) Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering, p. 76.
Het in kaart brengen van mogelijke neveneffecten bij de uitvoering van het Actieplan was niet als evaluatievraag opgenomen. Het Actieplan was niet specifiek gericht op jongeren uit etnische minderheden, maar volgens de evaluatie leidde het Actieplan in uitwerking tot selectieve beleidsmatige aandacht voor met name jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, op basis van de aanname dat bepaalde risicofactoren bij deze groepen vaker aangetroffen worden.
- 250 Het is hierbij overigens de vraag in hoeverre de opzet van de shortlistmethodiek selectieve aandacht voor jongeren uit etnische minderheden in de hand werkt. De shortlistmethodiek benoemt een aantal aandachtspunten waar politieagenten op dienen te letten bij het in kaart brengen van problematische jeugdgroepen. Eén van de aandachtspunten is de etniciteit van jongeren. Handleidingen voor het gebruik van de shortlistmethodiek en evaluaties bevatten echter geen verantwoording waarom de etnische afkomst als een relevant kenmerk wordt beschouwd voor het in kaart brengen van problematische jeugdgroepen.
- 251 Er bestaan echter geen wettelijke richtlijnen voor de toepassing van de vorderingsbevoegdheid in deze context: in de Aanwijzing uitgebreide identificatieplicht zijn hiertoe geen specifieke bepalingen opgenomen. De gemeentelijke handleiding bevat wel enige richtlijnen voor het uitvoeren van identiteitscontroles bij het gebruik van de shortlistmethodiek. (Ferwerda (2009) *Shortlistmethodiek in zeven stappen*).
- 252 De meest recente evaluatie: Ferwerda en van Ham (2013) Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2012.
- 253 Van Wijk et al. (2010) Niet elke jeugdgroep is een jeugdbende.
- 254 Kuppens et al. (2011), p. 54.
- 255 Van der Loos et al. (2010), p. 24.
- 256 Vandenbroucke et al. (2008) Gemeentelijk beleid voor Marokkaans-Nederlandse jongeren. Van der Loos et al. (2010) Quickscan aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren. Vijgen et al. (2011) Hoe specifiek is regulier beleid (en andersom)? Van Burik et al. (2012) Ontwikkeling jeugdoverlast. Ontwikkeling jeugdoverlast in de 22 gemeenten van het samenwerkingsverband aanpak Marokkaans-Nederlandse risicojongeren.

neveneffecten van het beleid zijn hierin niet als onderzoeksvraag opgenomen: de evaluaties gaan niet in op de vraag of jongeren van Antilliaanse en Marokkaanse afkomst mogelijk disproportioneel vaak met politiecontroles te maken krijgen, zonder dat hier een objectief geïndividualiseerde aanwijzing voor bestaat.

Het ontbreken van deze onderzoeksvraag is met name opvallend omdat veel gemeenten de mogelijk stigmatiserende effecten van een etnisch specifiek doelgroepenbeleid wel onderkennen.

Veel gemeenten hadden een voorkeur voor het voeren van een generiek jongerenbeleid, juist om stigmatisering van alle jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst te voorkomen.²⁵⁷

Uit de evaluaties blijkt bovendien dat gemeentelijk doelgroepenbeleid in veel gemeenten met name heeft geleid tot een intensivering van proactieve handhaving op straat, en veel minder tot beleid en maatregelen gericht op het verkleinen van achterstanden op de terreinen onderwijs en arbeid.²⁵⁸

AANBEVELINGEN

Het ontbreken van een systematische registratie van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid, in combinatie met de ruim omschreven bevoegdheden, vergroot het risico op willekeurige en discriminatoire toepassing van bevoegdheden. Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar de uitvoering van de WUID bevatten geen gerichte analyse van etnisch profileren en zijn beperkt van opzet: ze bevatten geen perceptieonderzoek naar discriminatie-ervaringen en geen kwantitatieve analyse van de vraag of etnische minderheden vaker aan identiteitscontroles worden onderworpen. Desalniettemin bevatten deze onderzoeken aanwijzingen voor het plaatsvinden van etnisch profileren, die in deze onderzoeken echter niet nader worden geanalyseerd.

Het verdient aanbeveling om:

- De verplichting op te nemen voor politieagenten om te motiveren waarom zij een identiteitsbewijs vorderen, ook wanneer iemand aan de vordering voldoet en een identiteitsbewijs kan tonen.
- De richtlijnen voor de toepassing van de vorderingsbevoegdheid te verduidelijken, onder meer in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast.
- Overheidsmonitoring van de uitvoering van de WUID te verbeteren, door middel van een gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren. Een proef met controleformulieren is hierbij zinvol.

257 Vandenbroucke et al. (2008), pp. 27-28. Van der Loos et al. (2010), p. 9. Het beschikbaar stellen van financiële middelen door de landelijke overheid was voor veel gemeenten echter een belangrijke reden om deel te gaan nemen aan het doelgroepenbeleid (Ham en van der Meer (2012) De etnische bril. Categorisering in het integratiebeleid. p. 30).

258 Vandenbroucke et al. (2008), p. 37. Vijgen (2011), p. 13.

Op grond van de Wegenverkeerswet (WWV 1994) kan de politie voertuigen controleren met het oog op de verkeersveiligheid, bijvoorbeeld wanneer een verkeersovertreding is geconstateerd of wanneer een voertuig zichtbare mankementen vertoont. Bestuurders zijn verplicht te stoppen en desgevraagd een kentekenbewijs, keuringsbewijs en rijbewijs te tonen.²⁵⁹ Het is echter gangbare praktijk geworden dat controles op grond van de Wegenverkeerswet ook voor andere doeleinden dan de verkeersveiligheid worden ingezet.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toepassing van de bevoegdheden van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden. De wettelijke ruimte om de (controle)bevoegdheden van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden in te zetten, is de afgelopen jaren toegenomen, en daarmee ook het risico op willekeur en discriminatoire toepassing.

8.1 DE INZET VAN DE WEGENVERKEERSWET VOOR OPSPORINGSDOELEINDEN

Een politiecontrole op grond van de Wegenverkeerswet vindt plaats op grond van de toezichthoudende taak ten aanzien van handhaving van de verkeersveiligheid. De controle is geen gericht onderzoek en de burger is dan ook geen verdachte in de zin van de wet ex art. 27 Sv.²⁶⁰

Tijdens een controle op grond van de Wegenverkeerswet kan wel een verdenking van een strafbaar feit ontstaan. De controle gaat dan over in opsporing op grond van andere wetgeving. Een dergelijke voortgezette toepassing van bevoegdheden wordt als onrechtmatig beschouwd, wanneer de controlebevoegdheid *uitsluitend* wordt ingezet voor opsporingsdoeleinden.²⁶¹

De afgelopen jaren heeft de Hoge Raad een aantal uitspraken gedaan, als gevolg waarvan de ruimte voor de politie om de Wegenverkeerswet in te zetten voor opsporingsdoeleinden aanzienlijk is verruimd. Volgens de Hoge Raad is er geen sprake van misbruik van controlebevoegdheden wanneer deze *mede* worden aangewend voor de handhaving van de verkeersveiligheid.²⁶² Dit betekent dat een controle, en alles wat daaruit volgt, veelal gebruikt mag worden ten behoeve van verdere opsporing, mits de controle begint met het vragen naar het rijbewijs en de autopapieren. Het aanwenden van controlebevoegdheden ten aanzien van personen tegen wie al een redelijk vermoeden bestaat, of naar aanleiding van informatie die zou kunnen wijzen op betrokkenheid van de bestuurder of inzittenden bij enig strafbaar feit, wordt niet als onrechtmatig beschouwd. Het is hierbij voor de bestuurder en eventuele inzittenden vaak niet duidelijk of zij worden verzocht om mee te werken aan een controle, of dat dit wordt gevorderd. Verschillende juristen wijzen erop dat deze toegenomen wettelijke ruimte het risico op misbruik van bevoegdheden vergroot.²⁶³

259 Wegenverkeerswet 1994, artikel 160.

260 Tijdens een controle op grond van de Wegenverkeerswet kan een verdenking van een strafbaar feit ontstaan, bijvoorbeeld wanneer een bestuurder naar alcohol ruikt. Controle kan dan overgaan in opsporing op grond van diezelfde Wegenverkeerswet, waarin rijden onder invloed strafbaar is gesteld. Tijdens de controle kan echter ook een verdenking ontstaan van een overtreding van een andere wet, waarna controle overgaat in opsporing op grond van andere wetgeving. Dit wordt beschouwd als een voortgezette toepassing van bevoegdheden. (zie ook kader 1.1)

261 Corstens (2008) *Het Nederlands strafprocesrecht*, p. 273. Wanneer bevoegdheden voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor zij bedoeld zijn, is sprake van 'détournement de pouvoir'. (zie ook: kader 1.1)

262 ECLI:NL:HR:2006:AY9670, Hoge Raad (2006). LJN9532: 10 oktober 2010.

263 'Politeonderzoek als één grote oefening in misleiding', *NRC Handelsblad* 30 juli 2013. 'Winkelen in de strafwet', *NRC Handelsblad*, 31 juli 2013. 'Mag de politie rijbewijzen controleren om zo drugskoeriers te vangen?', *NJ Blog*, 19 oktober 2010.

Overheidsmonitoring van de uitvoeringspraktijk ontbreekt vooralsnog. Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar politieoptreden en naar de uitvoering van de Wegenverkeerswet, besteden geen aandacht aan de toepassing van de Wegenverkeerswet voor andere doelen dan de verkeersveiligheid.²⁶⁴

Het onderzoek naar selectiemechanismes bij de politie Amsterdam-Amstelland (zie ook hoofdstuk 3), gaat hier wel op in.²⁶⁵

Uit dit onderzoek komt naar voren dat politieagenten – wanneer er onvoldoende grond is voor een strafrechtelijke verdenking – de bevoegdheden op grond van de Wegenverkeerswet veelvuldig inzetten voor een controle met andere doeleinden dan handhaving van de verkeersveiligheid. Politieagenten willen daarmee aftasten en onderzoeken of een burger zich schuldig maakt, of schuldig heeft gemaakt, aan een strafbaar feit.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat politieagenten zich bij de keuze welke voertuigen te stoppen – en vervolgens de bestuurder en inzittenden te controleren – overwegend baseren op een combinatie van het type voertuig, de locatie, en de persoonskenmerken van de bestuurder, zoals huidskleur en etnische afkomst. Politieagenten beschouwen bepaalde type voertuigen als ‘verdacht’ en onderwerpen deze onevenredig vaak aan proactieve controles. Het gaat om voertuigen die in slechte staat verkeren (‘roestbakken’), dure voertuigen, huur- en leaseauto’s, en auto’s met buitenlandse kentekens. Dure auto’s worden als ‘verdacht’ beschouwd wanneer de bestuurder aan het ‘verdachte profiel’ voldoet (jonge mannen uit etnische minderheden), of wanneer het gaat om een dure auto in een sociaaleconomisch zwakkere wijk. Huur- en leaseauto’s worden als verdacht beschouwd omdat het kenteken niet tot personen herleidbaar is en deze auto’s daarom vaker door criminelen zouden worden gebruikt. Buitenlandse (met name Oost-Europese) kentekens worden als verdacht beschouwd, omdat onder politieagenten het dominante idee leeft dat mensen van Poolse, Roemeense en Bulgaarse afkomst zich vaker schuldig maken aan criminaliteit en inbraak. Het onderzoek wijst er hierbij op dat het baseren van politiecontroles op deze ‘verdachte profielen’ niet bijdraagt aan de effectiviteit van politiewerk vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding. Proactieve politiecontroles leiden zelden tot een aanhouding.

De Volkskrant brengt in oktober 2012 het relaas van de 28-jarige Melvin, een hoofdagent bij de Amsterdamse politie die de afgelopen zes jaar door zijn collega’s honderden keren aan de kant is gezet. Hij is van half Arubaanse/half Surinaamse afkomst en reed in een antracietgrijze VW Golf V met ‘blingblingvelgen’. ‘Hij werd vaak in het donker staande gehouden, als zijn dienst erop zat en hij van zijn politiepost in Amsterdam naar zijn huis in de provincie reed. Als hij om uitleg vroeg, werd hem toegesnauwd dat hij zij bek moest houden. Als hij vroeg met wie hij te maken had, kreeg hij dat niet te horen. Pas nadat hij zich had gelegitimeerd als collega, draaiden de geschrokken agenten bij. De keren dat ze al een bekeuring hadden uitgeschreven, werd die verscheurd.’²⁶⁶

Leidinggevende politiefunctionarissen van de verantwoordelijke agenten zouden de veelvuldige controles niet hebben ontkend, en hebben gerechtvaardigd onder verwijzing naar de buurt waar de betreffende agent woonde en het type auto dat hij reed.²⁶⁷

264 In opdracht van Politie & Wetenschap zijn verschillende onderzoeken verricht naar de verkeersveiligheidszorg in Nederland (Van Reenen (2012) *‘Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht’*). Deze onderzoeken gaan echter niet in op de inzet van de bevoegdheden van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden.

265 Çankaya (2012) *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*.

266 ‘Gekleurd en gepimpte VW Golf V? Aan de kant!’, *de Volkskrant*, 15 oktober 2012.

267 Dit kwam naar voren tijdens de plenaire discussie die volgde op de getuigenis van de getroffen agent tijdens een door de politie Amsterdam-Amstelland georganiseerd seminar over selectiemechanismes in oktober 2012.

8.2 GEORGANISEERD VERBAND

De inzet van de bevoegdheden van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden vindt niet alleen door individuele politieagenten tijdens de surveillance plaats. De politie organiseert, samen met andere overheidsdiensten, criminaliteitsbestrijding op grond van de Wegenverkeerswet, onder meer door middel van de 'patseraanpak' en gezamenlijke handhavingscontroles. Hierbij bestaat echter weinig transparantie over de uitvoering en de richtlijnen voor de selectie van te controleren voertuigen en personen.

Patseraanpak

Binnen het beleid ten aanzien van criminaliteitsbestrijding is veel aandacht voor onderzoek naar 'onverklaarbaar bezit'. Personen van wie het vermogen en de bezittingen niet overeen lijken te komen met hun inkomen, kunnen worden nagetrokken bij verschillende instanties, zoals de UWV en de Belastingdienst. De zogenoemde 'patseraanpak' maakt hier onderdeel van uit. De aanpak richt zich uitsluitend op het 'afpakken' van oneigenlijk verkregen bezittingen en vermogen, en niet op strafrechtelijke vervolging van het onderliggende delict. De patseraanpak is gebaseerd op de aanname dat de zichtbare aanpak van 'patsers' ontmoedigend werkt en anderen zal weerhouden van het plegen van criminaliteit. De validiteit van deze aanname is echter nooit getoetst.²⁶⁸

De patseraanpak is in 2005 ontwikkeld door de politie Amsterdam-Amstelland en sindsdien landelijk uitgerold. Controles op grond van de patseraanpak kunnen berusten op concrete aanwijzingen van bijvoorbeeld de Belastingdienst of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).²⁶⁹

Het alert zijn op, en optreden tegen, signalen van mogelijk onverklaarbaar bezit lijkt inmiddels echter ook onderdeel uit te maken van de reguliere politieursurveillance. Het herkennen van 'foute patsers' is onderdeel van de ogen en oren van politieagenten.²⁷⁰ Volgens een politiewoordvoerder 'weet elke politieman hoe hij foute patsers kan herkennen en doorlichten'.²⁷¹

Politieagenten hebben tijdens de surveillance een ruime eigen beoordelingsruimte bij de keuze welke personen, bij welke omstandigheden, te controleren op grond van de patseraanpak. De controle wordt dan ingezet als een controle op grond van de Wegenverkeerswet. De patseraanpak lijkt met name gericht op jongeren die in dure auto's rijden of veel contanten besteden aan kleding en in restaurants. Er zijn echter geen richtlijnen voor; het is niet inzichtelijk op grond van welke omstandigheden politieagenten tijdens de surveillance controles op grond van de patseraanpak kunnen uitvoeren. Controles zijn gebaseerd op de uiterlijke kenmerken en gedragingen van mensen, en niet op strafrechtelijke gedragingen. Volgens een politiewoordvoerder speelt de patseraanpak in op de 'onderbuikgevoelens' van zowel burgers als politieagenten.²⁷² Het is evident dat stereotype denkbeelden en vooroordelen hierbij een rol spelen en het risico op etnisch profileren zeer reëel is.

Het is niet inzichtelijk bij hoeveel personen die op grond van de patseraanpak worden gecontroleerd, de controle geen nadere aanknopingspunten blijkt op te leveren voor nader onderzoek. Berichten op internetfora indiceren dat veel mensen – op basis van eigen ervaringen en observaties – de indruk hebben dat jonge mannen uit etnische minderheden vaker en sneller worden gecontroleerd. Ook het onderzoek naar selectiemechanismen bij de politie Amsterdam-Amstelland bevat hiervoor aanwijzingen.²⁷³

Gezamenlijke controles op grond van de Wegenverkeerswet

De Wegenverkeerswet vormt de basis voor gezamenlijke handhavingscontroles, waarbij verschillende instanties samenwerken met de politie. Het kan (afhankelijk van de doelstelling) gaan om controles in

268 Faber en van Heel (2013) *Afpakken en wegwezen. Het geringe inzicht in de (bij-)effecten van de patseraanpak*.

269 Ibid.

270 Ibid.

271 'Patseraanpak levert miljoenen op', *Trouw*, 18 augustus 2009.

272 'Politie wil tips bij aanpak patsers', Website voor de Politie, 18 augustus 2009.

273 Çankaya (2012), pp. 63-65.

samenwerking met bijvoorbeeld de Belastingdienst, de Vreemdelingendienst en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Er is geen landelijk overzicht van het aantal gezamenlijke controles in Nederland, maar de indruk bestaat dat het om een toenemend aantal gaat.

Gezamenlijke controles hebben uiteenlopende doelstellingen. Het gaat niet alleen om het bevorderen van de verkeersveiligheid (zoals alcoholcontroles), maar ook bijvoorbeeld het bestrijden van de 'middencriminaliteit' of het vergroten van veiligheidsgevoelens in het algemeen. Gezamenlijke controles hebben vaak meerdere doelstellingen tegelijkertijd.²⁷⁴

Bij gezamenlijke controles worden niet altijd alle passerende voertuigen gecontroleerd. Dat is veelal onmogelijk, zodat er moet worden geselecteerd. Het is echter niet bekend of hierbij selectiecriteria worden gehanteerd, en zo ja welke.

Bij gezamenlijke controles wordt regelmatig ANPR (Automatische Nummerplaat Herkenning) ingezet. Kentekens van passerende personenauto's worden gescand en vergeleken met kentekens in een vergelijkingsbestand, bijvoorbeeld bestanden van de Belastingdienst of de Sociale Dienst. Indien een gescand kenteken overeenkomt met een kenteken in het vergelijkingsbestand en een zogenaamde 'hit' oplevert, worden de betreffende auto, de bestuurder en inzittenden vervolgens uitgebreid gecontroleerd. De samenstelling van vergelijkingsbestanden is dus van invloed op de selectie van te controleren voertuigen en personen.

Niet alle te controleren voertuigen worden echter door middel van ANPR geselecteerd. Ook voertuigen waarvan het kentekenbewijs niet voorkomt in een vergelijkingsbestand, kunnen door politieagenten naar de controleplaats worden geleid. Het is niet inzichtelijk welke selectiecriteria hierbij worden gehanteerd. Bij gezamenlijke controles beschikken politieagenten hiervoor over een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte. Professionele intuïtie en ervaringskennis kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

AANBEVELINGEN

Het is gangbare praktijk geworden dat de Wegenverkeerswet voor andere doeleinden dan de verkeersveiligheid wordt ingezet, met name voor opsporingsdoeleinden. Wettelijke waarborgen om etnisch profileren te voorkomen ontbreken hierbij. Het verdient aanbeveling om:

- De richtlijnen voor de inzet van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden te verduidelijken, om hiermee het risico op willekeur en discriminatoire toepassing van bevoegdheden te verminderen.
- Overheidsmonitoring te verrichten naar de toepassing van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden, waaronder een gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren. Ook hieraan kan een proef met het gebruik van controleformulieren bijdragen.

274 De effectiviteit en proportionaliteit van gezamenlijke handhavingscontroles valt moeilijk te toetsen vanwege de meervoudige doelstelling van deze controles. Een evaluatie concludeert dat de meerwaarde van het gebruik van ANPR (Automatische Nummerplaat Herkenning) voor de opsporing van strafrechtelijke feiten beperkt is. ANPR is met name een effectief instrument voor het innen van openstaande boetes en belastingsschulden. (Flight en van Egmond (2011) *Hits en hints. De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*)

Sinds 2002 bestaat in Nederland de wettelijke mogelijkheid tot preventief fouilleren. Burgers kunnen, zonder dat zij verdacht worden van een strafbaar feit, gefouilleerd worden wanneer zij zich binnen een gegeven periode in een vooraf aangewezen 'veiligheidsrisicogebied' bevinden.²⁷⁵

Preventief fouilleren werd ingevoerd naar aanleiding van een stijgend aantal wapengerelateerde incidenten in de jaren negentig. Preventief fouilleren kent meerdere doelstellingen: een preventief doel (voorkomen dat mensen wapens bij zich dragen in de openbare ruimte), een strafrechtelijk doel (verminderen wapengeweld en wapenbezit/het in beslag nemen van zo veel mogelijk wapens), en een maatschappelijk doel (veiligheidsgevoelens onder burgers vergroten en het herstellen van vertrouwen in de overheid door een zichtbare aanwezigheid van de politie).²⁷⁶ Bij de invoering van preventief fouilleren in 2002 was de preventieve doelstelling de belangrijkste. Sindsdien heeft de strafrechtelijke doelstelling echter aan betekenis gewonnen.²⁷⁷

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden. Dit zijn vaak aandachtswijken waar veel etnische minderheden wonen. Het is de vraag hoe dit zich verhoudt tot het verbod op indirecte discriminatie.

Vervolgens wordt ingegaan op de selectie van te fouilleren personen. Het wettelijke uitgangspunt van preventief fouilleren is dat iedereen die zich in een veiligheidsrisicogebied bevindt 'zonder aanzien des persoons' wordt gefouilleerd. In de uitvoeringspraktijk vind er echter wel degelijk selectie plaats. Wettelijke waarborgen om hierbij etnisch profileren te voorkomen zijn gering.

Tot slot wordt ingegaan op overheidsmonitoring van de uitvoering van preventief fouilleren. Sinds de invoering zijn er zorgen over, en aanwijzingen voor, discriminatoire uitvoering van preventief fouilleren. De overheid heeft echter geen gericht onderzoek laten verrichten naar etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren.

9.1 STIGMATISERING

Preventief fouilleren is alleen mogelijk in een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied. De gemeenteraad dient de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om preventief fouilleren binnen de Algemene Plaatselijke Verordening mogelijk te maken (bij een 'verstoring van de openbare orde door aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan') en de bevoegdheid te verlenen om een gebied voor een bepaalde tijd als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. De Officier van Justitie kan, meestal op verzoek van de politie, het bevel geven tot preventief fouilleren. Dit bevel is maximaal twaalf uur geldig en moet een beschrijving geven van de feiten en omstandigheden op grond waarvan preventief fouilleren noodzakelijk wordt geacht.

Veiligheidsrisicogebieden kunnen door de burgemeester worden aangewezen op basis van een analyse van het aantal recente wapengerelateerde incidenten in een bepaald gebied of op basis van een verwachte verstoring van de openbare orde (bijvoorbeeld bij evenementen of voetbalwedstrijden).²⁷⁸

275 Preventief fouilleren is wettelijk mogelijk gemaakt met de invoering van de wet van 13 juli 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie (WWM) in verband met de bestrijding van wapengeweld (Stb. 420), de wijziging van de Gemeentewet, artikel 151 b, en wijziging van de Wet wapens en munitie (WWM), artikel 50, 51 en 52.

276 Van der Torre et al. (2005), pp. 16-19. Eerste Kamer 2001-2002, 26865, Nr. 28 1392.

277 Nationale ombudsman (2011) *Waarborgen bij preventief fouilleren: Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*.

278 Preventief fouilleren wordt ook ingezet bij gezamenlijke handhavingscontroles. De aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied berust dan niet op een analyse van het aantal wapengerelateerde incidenten dat in een bepaald gebied heeft plaatsgevonden, maar op de veiligheidsrisico's die de controles met zich mee zouden brengen voor de betrokken politieagenten. De Nationale ombudsman heeft zich in 2013 zeer kritisch uitgelaten over een dergelijke inzet van het middel en doet de aanbeveling om preventief fouilleren niet meer in combinatie met andere bevoegdheden in te zetten om misbruik van het middel te voorkomen. (Nationale ombudsman (2013) *Preventief fouilleren langs de A2 bij Geldermalsen en op camping Maaszicht*)

Tevens zijn er een aantal permanente veiligheidsrisicogebieden aangewezen waar preventief fouilleren altijd mogelijk is (waaronder de luchthaven Schiphol en de treinstations van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag).²⁷⁹

Er bestaat geen landelijk overzicht van het aantal gemeenten waar preventief fouilleren in de APV mogelijk is gemaakt en van het aantal wijken en gebieden dat als veiligheidsrisicogebied is aangewezen.²⁸⁰ Veiligheidsrisicogebieden zijn, naast stadscentra en uitgaansgebieden, vaak aandachtswijken waar relatief veel etnische minderheden wonen. Met name in Amsterdam en Rotterdam zijn een aantal wijken de facto welhaast 'permanente veiligheidsrisicogebieden' geworden, hoewel op basis van actuele cijfers over het aantal wapengereleerde incidenten periodiek opnieuw een beslissing moet worden genomen over de hernieuwde aanwijzing als veiligheidsrisicogebied. Bij de invoering van preventief fouilleren werd door de wetgever onderkend dat het aanwijzen van een wijk als veiligheidsrisicogebied mogelijk stigmatiserend kan werken op de bewoners. In enkele gemeenten heeft het risico op stigmatisering een overweging gevormd om een bepaalde wijk niet als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen.²⁸¹ De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie roept overheden dan ook op om, bij de beslissing om politiecontroles te concentreren op bepaalde misdrijven of bepaalde geografische gebieden, rekening te houden met stigmatiserende effecten hiervan op buurtbewoners.²⁸²

Het is de vraag hoe het voortdurend aanwijzen van dezelfde (aandachts)wijken als veiligheidsrisicogebied zich verhoudt tot het verbod op indirecte discriminatie. Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een bepaalde maatregel neutraal is geformuleerd, maar in de praktijk bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig raakt in vergelijking met andere bevolkingsgroepen. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer politieoptreden zich met name richt op bepaalde buurten, waar een relatief groot deel van de bewoners bestaat uit etnische minderheden. Onderscheid is immers alleen gerechtvaardigd wanneer het doel en de gehanteerde middelen om dit doel te bereiken in redelijke verhouding tot elkaar staan. De objectieve rechtvaardiging voor een onderscheid is niet op voorhand aanwezig, want de effectiviteit en proportionaliteit van preventief fouilleren zijn niet eenvoudig te beoordelen (zie kader).

DE EFFECTIVITEIT EN PROPORTIONALITEIT VAN PREVENTIEF FOUILLEREN

Preventief fouilleren vormt een inbreuk op een aantal grondrechten, met name het recht op lichamelijke integriteit en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – zoals vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een dergelijke beperking van de grondrechten van burgers vraagt een grondige toetsing van de effectiviteit, proportionaliteit en de noodzakelijkheid van de inzet van preventief fouilleren.²⁸³

279 Conform het Besluit Opsporing Terroristische Misdrijven (2006).

280 Volgens een inventarisatie onder 34 gemeenten maakten in 2008 negen gemeenten gebruik van preventief fouilleren; in elf gemeenten is in het verleden preventief gefouilleerd; en in veertien gemeenten is nog nooit gebruik gemaakt van het middel. (Kuppens et al. (2011), p. 101)

281 Kuppens et al. (2011), pp. 63-67.

282 ECRI (2007) *General Policy Recommendation No. 11 on Combating racism and racial discrimination in policing*.

283 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in 2012 een tegen Nederland ingediende klacht over preventief fouilleren niet-ontvankelijk verklaard. Het hof oordeelt de inzet van preventief fouilleren in de binnenstad van Amsterdam effectief en proportioneel. Het baseert zich hierbij op een aantal rapportages waarin de afname van het aantal wapengereleerde incidenten in de binnenstad van Amsterdam tussen 2002 en 2007 wordt toegeschreven aan preventief fouilleren. De conclusies van deze rapporten zijn door de klager niet tegengesproken. (ECHR, *Colon v. the Netherlands*, App.no 49458/06, 15 mei 2012)
Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in 2010 preventief fouilleren in het Verenigd Koninkrijk in strijd met artikel 8 EVRM beoordeeld. (ECHR, *Gillian and Quinton v. The United Kingdom*, App. No. 4158/05, 12 januari 2010). Volgens de Nederlandse regering heeft de uitspraak geen gevolgen voor Nederland omdat de wettelijke waarborgen om willekeur bij de uitvoering van preventief fouilleren te voorkomen duidelijker zijn omschreven, onder meer door het driehoeksoverleg voorafgaand aan de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied en door de beperkte tijdsduur waarin het bevel van de Officier van Justitie geldig is. (Tweede Kamer 2009-2010, Aangangsels der Handelingen 1685, 24 maart 2010)

Een dergelijke toets valt in het geval van preventief fouilleren niet eenvoudig uit te voeren. De landelijke overheid heeft verschillende onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk laten verrichten: een tussenevaluatie van het ministerie van Justitie van 2004²⁸⁴ en twee in opdracht van Politie & Wetenschap verrichte landelijke onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk in respectievelijk 2005²⁸⁵ en 2011.²⁸⁶ In al deze onderzoeken wordt gewezen op de problemen bij de beoordeling van de effectiviteit en proportionaliteit.²⁸⁷ De toets is om een aantal redenen moeilijk.

Kwantitatieve gegevens over de opbrengsten van preventieve fouilleeracties zijn moeilijk te duiden. Vanuit de preventieve doelstelling wordt een lage wapenopbrengst als succesvol uitgelegd, omdat er schijnbaar een preventief effect is uitgegaan van een eerdere actie. Vanuit de strafrechtelijke doelstelling wordt een hoge wapenopbrengst als succesvol uitgelegd, omdat er veel wapens zijn gevonden.²⁸⁸

De aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied vindt plaats naar aanleiding van het aantal wapengereleerde incidenten in een gebied gedurende een bepaalde periode. De geregistreerde incidenten zijn echter zeer uiteenlopend van aard. Het kan bijvoorbeeld gaan om incidenten in het uitgaanscircuit, vermogensdelicten en gevallen van huiselijk geweld. Onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk roepen dan ook op tot een betere analyse van het type wapengereleerde incidenten als voorwaarde om te beoordelen of de inzet van preventief fouilleren zinvol is, en met welke doelstelling.²⁸⁹

Het is tevens de vraag of preventief fouilleren een effectief middel is om zo veel mogelijk vuurwapens in beslag te nemen. Volgens het landelijk onderzoek van 2011 is een verband tussen preventief fouilleren en het terugdringen van wapenbezit en incidenten moeilijk aan te tonen.²⁹⁰ Volgens een onderzoeker van de Universiteit van Tilburg is preventief fouilleren van weinig invloed op het terugdringen van vuurwapenbezit, omdat vuurwapenbezitters zich zelden met vuurwapens op straat begeven.²⁹¹

Een beoordeling van de effectiviteit en proportionaliteit van preventief fouilleren wordt verder bemoeilijkt door de veelal gebrekkige registratie van het aantal gefouilleerde personen, van de opbrengsten (het aantal in beslag genomen wapens) en van de inzet van politiemiddelen. Met name in gemeenten waar niet regelmatig preventief gefouilleerd wordt, is de registratie vaak gebrekkig.²⁹² De opbrengsten van preventieve fouilleeracties in uitgaansgebieden en in woonwijken dienen anders beoordeeld te worden. Materialen die voor werk of hobby bedoeld zijn, zoals schroevendraaiers, stanleymessen en zakmessen, worden soms bij de opbrengst van aangetroffen steekwapens meegeteld.²⁹³ Bij preventieve fouilleeracties die niet in uitgaansgebieden worden gehouden, lijkt dit z'n doel voorbij te schieten.

Alleen de gemeente Amsterdam registreert en publiceert periodiek kwantitatieve gegevens over zowel het aantal gefouilleerde personen en de opbrengsten, als de politie-inzet. In de periode september 2011 – augustus 2012 werden 26.080 personen gefouilleerd. Hierbij werden acht

284 Ministerie van Justitie (2004) Tussenevaluatie preventief fouilleren: preventief fouilleren onder het vergrootglas gelegd.

285 Van der Torre et al. (2005) Preventief fouilleren: een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten.

286 Kuppens et al. (2011) Onder het oppervlak. Een onderzoek naar de ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren.

287 Onder meer: Ministerie van Justitie (2004), p. 49, Kuppens (2011), p.75.

288 Kuppens et al. (2011), pp. 71-72.

289 Kuppens et al. (2011), p. 73, Van der Torre et al. (2005).

290 Kuppens et al. (2011), p. 72.

291 'Preventief fouilleren werkt niet', Parool, 4 september 2009.

292 Kuppens et al. (2011), p. 73.

293 Van der Torre et al. (2005), pp. 132-133.

vuurwapens, 14 WWM-messen, 474 APV-messen en 293 WWM-overige aangetroffen. De benodigde politie-inzet was 1750 uur.²⁹⁴ Er bestaat verschil van inzicht in hoeverre de opbrengsten van preventieve fouilleeracties in verhouding staan met de benodigde politie-inzet. In een aantal gemeenten, zoals Den Haag, Eindhoven en Tilburg, vormden twijfels over de effectiviteit en proportionaliteit voor de gemeenteraad aanleiding om te stoppen met preventief fouilleren.²⁹⁵

9.2 SELECTIE

Het wettelijke uitgangspunt is dat de politie iedereen ‘zonder aanzien des persoons’ fouilleert in een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied.²⁹⁶ Er bestaan geen wettelijke richtlijnen hoe politieagenten hieraan invulling dienen te geven. Het uitgangspunt bij de invoering in 2002 was dat iedereen die zich in een gegeven periode in een veiligheidsrisicogebied bevindt, dient te worden gefouilleerd. Indien dit in de praktijk niet haalbaar is, dient aselectief te worden gefouilleerd. Dit kan bijvoorbeeld zijn: het fouilleren van iedere vierde of vijfde persoon die voorbijkomt of, in het geval van voertuigcontroles, het doorzoeken van de eerstvolgende auto wanneer er ruimte vrijkomt op de controleplaats. De wetgever, gemeentelijke overheden en de Officier van Justitie hebben echter geen schriftelijke richtlijnen opgesteld over hoe aselectief fouilleren in de praktijk te realiseren.

Hoewel aselectief fouilleren het uitgangspunt was bij de invoering in 2002, blijkt uit alle onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk dat er regelmatig niet-aselectief wordt gefouilleerd. Hiervoor zijn een aantal redenen.

Het is aan leidinggevende politiefunctionarissen om instructies te geven over hoe aselectief te fouilleren. In de praktijk gebeurt dit regelmatig niet, of zijn instructies weinig specifiek. Politieagenten worden bijvoorbeeld geïnstrueerd om ‘zonder aanzien des persoons, maar met gezond verstand te handelen’ of ‘een systeempje te bedenken’.²⁹⁷ Of ze krijgen de instructie: ‘aselect te fouilleren en gebruik daarbij je professionele verstand bij operationele keuzes’.²⁹⁸

Bovendien verhouden sommige methoden van preventief fouilleren zich op voorhand slecht met het uitgangspunt van aselectiviteit. Bij de invoering in 2002 werd met name de methode van gebiedsafsluiting voorzien: het afsluiten van een groot gebied waarna zo veel mogelijk personen in het afgegrensde gebied worden gefouilleerd. Deze methode heeft in de praktijk echter steeds meer plaatsgemaakt voor kleinschaliger acties, waarbij met minder politieagenten op wisselende plaatsen wordt gefouilleerd, zoals gebiedssurveillances, passantencontroles, voertuigcontroles en insluiting. Selectie van te fouilleren personen is bij deze methoden onvermijdelijk. Zo zal bij een ‘mini-insluiting’ het in te sluiten groepje mensen (het gaat hierbij vaak om slechts enkele personen) eerst dienen te worden geselecteerd, waarna vervolgens ‘iedereen’ wordt gefouilleerd.

Hoewel het formele uitgangspunt is dat er aselectief moet worden gefouilleerd, worden er in de praktijk dus wel degelijk (impliciete of expliciete) selectiecriteria gehanteerd bij de keuze welke personen te fouilleren. Dit wordt ook al jarenlang breed onderkend. Het landelijk onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van 2011 concludeert dan ook: ‘de voorwaarde van aselecte controles resulteert in

294 Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Veiligheid (2012) Evaluatie wapencontroles 2011-2012. Met WWM-messen wordt bedoeld op steekwapens die verboden zijn op grond van de Wet wapens en munitie. Met APV-messen wordt bedoeld op messen en steekwapens die verboden zijn op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Met WWM-overige wordt bedoeld op wapens die op grond van de Wet wapens en munitie verboden zijn en die geen vuurwapen of mes zijn (bijvoorbeeld boksbeugels en pepperspray).

295 Kuppens et al. (2011), pp. 59-62.

296 Tweede Kamer 2000-2001, 27605, Nr.3.

297 Nationale ombudsman (2011), pp. 34-35.

298 Van der Torre et al. (2005), p. 139.

krampachtige formulering en selectieve verslaglegging, waarin de schijn van aselecte controle moet worden opgehouden of er wordt over gezwegen'.²⁹⁹

Door het ontbreken van eenduidige richtlijnen over hoe aselectief te fouilleren, beschikken politieagenten in de praktijk (mede afhankelijk van de methode van preventief fouilleren) over een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte hierbij. De strafrechtelijke doelstelling van preventief fouilleren werkt selectie in de hand: politieagenten kunnen hun professionele intuïtie over welke personen mogelijk wapens in hun bezit hebben moeilijk uitschakelen. De Nationale ombudsman wijst erop dat selectie op basis van professionele intuïtie bij preventief fouilleren op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM. Hiermee ontstaat een wijze van selectie die niet controleerbaar is en niet transparant.³⁰⁰

Het feit dat preventief fouilleren als controlemiddel ook een strafrechtelijk doel heeft, is op zichzelf verwarrend: preventief fouilleren vindt immers niet plaats in een strafrechtelijk kader. De Nationale ombudsman roept dan ook op tot bezinning over de vraag of het strafrecht al niet voldoende mogelijkheden biedt tot fouilleren, en op het risico dat de bevoegdheden tot preventief fouilleren te gemakkelijk kunnen worden ingezet als alternatief wanneer er onvoldoende verdenking bestaat om strafvorderlijk te fouilleren.³⁰¹

Geformaliseerde selectiecriteria

Hoewel dit bij de invoering in 2002 niet beoogd werd, is in de uitvoeringspraktijk een situatie ontstaan waarin voorafgaand aan preventieve fouilleeracties soms criteria worden opgesteld over welke personen te fouilleren.³⁰² In Rotterdam is preventief fouilleren op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria in 2012 geformaliseerd in het pilotproject 'informatiegestuurd preventief fouilleren'. Ook in andere gemeenten, zoals Amsterdam en Utrecht, hebben burgemeester en lokale politici het voornemen uitgesproken om gericht preventief fouilleren op basis van geformaliseerde selectiecriteria verder te ontwikkelen.³⁰³

De exacte selectiecriteria die tijdens de proef in Rotterdam zijn gehanteerd, zijn niet publiekelijk bekendgemaakt. Volgens de burgemeester gaat het om 'wettelijk geoorloofde non-discriminatoire selectiecriteria' die zijn gebaseerd op 'daderprofielen, profielschetsen op basis van modus operandi en gegevens met betrekking tot de plaats delict'.³⁰⁴ In mei 2013 is de gemeenteraad geïnformeerd over de eerste resultaten van de proef. Volgens de burgemeester zijn de opbrengsten vergelijkbaar met de opbrengsten van eerdere preventief fouilleeracties.³⁰⁵

299 Kuppens et al (2011), p. 108.

300 De Nationale ombudsman geeft in zijn rapport van 2011 de volgende observatie: 'De politie reed rond in busjes door de wijk op zoek naar "iets". Het is de onderzoekers niet geheel duidelijk geworden waarnaar de politie uitkeek. Er werd vooral gestopt bij geparkeerde auto's met inzittenden. Af en toe werden bewust locaties bezocht die bij de politie een reputatie hadden.' (Nationale ombudsman (2011), p. 19)

301 Nationale ombudsman (2011).

De Wet wapens en munitie vereist geen redelijk vermoeden van schuld, maar een redelijke aanleiding (Wet wapens en munitie artikel 50, 51, 52 (doorzoeken verpakking en vervoermiddel, en in beslagname) in combinatie met art 13, 26 27).

302 De bestaande onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk zijn weinig specifiek over welke selectiecriteria er in de praktijk worden gehanteerd. De Nationale ombudsman noemt in zijn rapport het gebruik van criteria als 'drie mannen in een auto' en 'een groep jongeren in een bepaalde buurt'. (Nationale ombudsman (2011) p. 21 en 41)

303 'Politie gaat niet meer iedereen fouilleren', *Parool*, 17 mei 2013. 'Preventief fouilleren op de schop', *De Telegraaf*, 8 maart 2013

304 Brief burgemeester van Rotterdam aan gemeenteraad Rotterdam, 17 mei 2012, 'preventief fouilleren'.

305 Brief burgemeester van Rotterdam aan gemeenteraad Rotterdam, 1 mei 2013, 'pilot informatiegestuurd preventief fouilleren'.

De Model last van de Officier van Justitie, Arrondissement Rotterdam, noemt zes mogelijke categorieën van selectie, waaronder selectie op basis van afwijkend gedrag, modus operandi en daderprofiel. De Model last voegt hier de voorwaarde aan toe dat deze niet te linken mogen zijn aan discriminatoire persoonskenmerken, zoals ras, huidskleur, religie of etniciteit.

9.3 OVERHEIDSONDERZOEK

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van preventief fouilleren in 2002, wezen verschillende partijen op het risico op willekeur en discriminatie bij de uitvoering.³⁰⁶

Sinds de invoering in 2002 verschijnen in de media en op internetfora regelmatig berichten van burgers die op basis van hun eigen ervaringen met (en observaties van) preventieve fouilleeracties, de indruk hebben dat de politie met name jonge mannen uit etnische minderheden fouilleert.³⁰⁷

De overheid heeft echter nooit gericht onderzoek laten verrichten naar het plaatsvinden van etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren. De landelijke overheid heeft drie evaluatieonderzoeken laten verrichten naar de uitvoeringspraktijk van preventief fouilleren: een tussenevaluatie door het ministerie van Justitie uit 2004 en twee in opdracht van Politie & Wetenschap verrichte landelijke onderzoeken uit 2005 en 2011. In de onderzoeken van 2004 en 2005 is mogelijke discriminatoire uitvoering van bevoegdheden niet als onderzoeksvraag opgenomen.

In het landelijk onderzoek van 2011 is de vraag ‘hoe verhoudt het non-discriminatiebeginsel zich tot preventief fouilleren?’ als onderzoeksvraag opgenomen. De onderzoekers stellen vast dat preventief fouilleren regelmatig in verband wordt gebracht met etnisch profileren (door de onderzoekers gedefinieerd als ‘het op basis van ras, etniciteit of religie oordelen tijdens de opsporing van criminele activiteiten’).³⁰⁸ De termen discriminatie en etnisch profileren worden in het onderzoek verder echter niet gehanteerd. De onderzoekers beargumenteren dit door te stellen dat ‘(a)selectie de meer gangbare term is in relatie tot preventief fouilleren’ en geven daarbij aan ‘de negatieve associatie met het woord “discriminatie” in relatie tot preventief fouilleren te willen vermijden’.³⁰⁹ De onderzoeksbureaus verantwoordelijk voor het landelijk onderzoek van 2011 hebben ook het landelijk onderzoek van 2005 uitgevoerd. Daarnaast hebben deze onderzoeksbureaus in opdracht van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam onderzoek naar de uitvoeringspraktijk verricht in Amsterdam (2007 en 2009) en Rotterdam (2007).³¹⁰

Observaties van politieoptreden

Het hanteren van de term selectie hoeft een analyse van etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren niet in de weg te staan. De door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk bevatten echter geen analyse of politieagenten bij de keuze welke personen te fouilleren (mede) selecteren op basis van kenmerken als huidskleur en etnische afkomst.

Ten behoeve van het landelijk onderzoek van 2011 zijn drie preventieve fouilleeracties in Amsterdam, Rotterdam en Heerlen geobserveerd. Twee van deze observaties worden in het onderzoek nader beschreven. Volgens de onderzoekers wordt in de briefings benadrukt dat er aselectief gefouilleerd dient te worden, maar blijken de politieagenten in de praktijk wel degelijk te selecteren.

306 Tweede Kamer 2000-2001, 26865, Nr. 7, 8, 28 en 49.

307 Onder meer: ‘Cohen, het is hier een bende’, *Parool*, 17 september 2009. ‘Politie discrimineert bij controles’, *Nieuws uit Amsterdam*, 31 oktober 2007.

Jongeren in Amsterdam Zuid Oost, geïnterviewd ten behoeve van het onderzoek van de Nationale ombudsman, hebben op basis van hun eigen ervaringen de indruk dat de politie selecteert bij de keuze welke personen te fouilleren. De jongeren zijn van mening dat de politie moet toegeven dat er wordt geselecteerd, in plaats van steeds te beweren dat er aselectief wordt gefouilleerd. (Nationale ombudsman (2011), p. 32)

308 Kuppens et al. (2011), p. 11.

309 Ibid., p. 24

310 Van der Torre et al. (2007) *Evaluatie preventief fouilleren in Amsterdam. De stand van zaken 2006*. Van der Torre en Dijk (2007) *Preventief fouilleren in Rotterdam: Maatschappelijk draagvlak, opbrengsten en effecten*. Van der Torre en Visser (2009) *Preventief fouilleren in Amsterdam: De balans van 2008*.

Volgens de onderzoekers selecteren politieagenten bij een geobserveerde actie in Rotterdam (een grootschalige actie op grond van de patseraanpak) voornamelijk grote dure auto's met voornamelijk jonge bestuurders.³¹¹ Volgens de onderzoekers is hiermee sprake van 'selectie van uiterlijke kenmerken van in ieder geval de auto'³¹² en 'staat de grens van het toelaatbare onder druk en kan niet worden uitgesloten

dat ook kenmerken van de bestuurder bij de selectie worden meegewogen'.³¹³

De andere geobserveerde actie betreft een voertuigcontrole in Heerlen, waarbij motoragenten de te fouilleren voertuigen selecteren. Volgens de onderzoekers selecteren de agenten voornamelijk mannen (90 procent), van wie het merendeel jonger dan 25 jaar is.³¹⁴

In de conclusies van het onderzoek wordt de vraag 'hoe verhoudt het non-discriminatiebeginsel zich tot preventief fouilleren?' niet expliciet beantwoord. Volgens de onderzoekers doen politieagenten aan selectie van te fouilleren personen. Politieagenten baseren zich hierbij op hun professionele intuïtie over welke personen mogelijk wapens in hun bezit hebben. De onderzoekers merken hierbij op dat 'de persoonlijke ervaring van politieagenten niet de werkelijke situatie hoeft weer te geven'.³¹⁵ Vervolgens stellen de onderzoekers voor selectie op basis van objectieve selectiecriteria mogelijk te maken, omdat hiermee 'invulling wordt gegeven aan de bezwaren die aan ethnic profiling, en daarmee impliciet ook aan discriminatie, kleven'.³¹⁶ De onderzoekers voegen hier verder aan toe dat 'hoewel het kennisniveau van politiefunctionarissen niet onderschat moet worden, voorkomen moet worden dat op basis van individuele kenmerken wordt geselecteerd',³¹⁷ en dat 'selecties van te controleren individuen of groepen binnen wettelijke grenzen mogelijk zijn, maar al snel op gespannen voet staan met het principe van non-discriminatoire toepassing'.³¹⁸

De onderzoeksvraag ('hoe verhoudt het non-discriminatiebeginsel zich tot preventief fouilleren?') wordt hiermee slechts in algemene termen beantwoord. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat er wordt geselecteerd, maar de onderzoekers laten de vraag onbeantwoord of, en in welke mate, politieagenten zich tijdens de geobserveerde preventieve fouilleeracties mede op basis van kenmerken als huidskleur en etnische afkomst hebben gebaseerd bij de selectie van te fouilleren personen.

Ten behoeve van het eerdere landelijk onderzoek naar de uitvoeringspraktijk in 2005, zijn ook een aantal preventieve fouilleeracties geobserveerd. Het onderzoek bevat een beschrijving van een aantal van deze observaties. Ook uit deze beschrijvingen wordt duidelijk dat er selectie plaatsvindt, maar het onderzoek bevat geen analyse of en in hoeverre agenten tijdens de geobserveerde preventieve fouilleeracties (mede) op basis van huidskleur en etnische afkomst selecteren. De beschrijving van de geobserveerde acties suggereert echter dat dit wel het geval is.

Zo wordt in het onderzoek het volgende voorbeeld gegeven van een instructie aan politieagenten voorafgaand aan een preventieve fouilleeractie: 'Locatie X is een ontmoetingscentrum voor allochtone medemensen. De praktijk wijst uit dat de locatie direct is gelegen aan de ontmoetingsplaats van de doelgroep'.³¹⁹ Deze formulering suggereert hiermee dat er sprake is van een doelgroep van te fouilleren

311 In 2010 hebben politie Rotterdam en het Openbaar Ministerie afgesproken dat bij preventieve fouilleeracties op basis van ANPR gebruik wordt gemaakt van de zogenoemde 'preventief fouilleren hitlijst'. Deze bestaat uit WWM-antecedenten, ernstige feiten als overvallen en drugshandel, tips van Meld Misdaad Anoniem en de Criminele Inlichtingen Eenheid en gesignaleerd staande verdachten. (Nationale ombudsman (2011), p. 25)

312 Kuppens et al. (2011), pp. 90-92

313 Ibid., p. 96 (tijdens de actie zijn een aantal stukken bestek in beslag genomen).

314 Ibid., pp. 94-95 (tijdens de actie werden geen wapens aangetroffen).

315 Ibid., p. 104.

316 Ibid., p. 105.

317 Ibid., p. 109.

318 Ibid., p. 109.

319 Van der Torre et al. (2005), p. 127.

personen, waarbij etnische afkomst een rol lijkt te spelen. De onderzoekers laten echter onbesproken welke personen tot de doelgroep behoren.

De onderzoekers merken naar aanleiding van de door hen geobserveerde acties verder op: ‘We hebben wel gezien dat agenten zorgvuldig zijn in hun bejegening. Ze zorgen ervoor dat ze een gemêleerd publiek fouilleren: aselekt (of niet selecteren) wordt op straat min of meer geoperationaliseerd als het fouilleren van verschillende bevolkingsgroepen. Agenten zorgen wel dat ze “de doelgroep niet vergeten”.’³²⁰ Ook hier maakt het onderzoek dus gewag van een doelgroep, zonder te specificeren uit welke personen deze doelgroep bestaat.

Onderzoek naar discriminatie-ervaringen

Perceptieonderzoek naar de ervaringen van burgers met politieoptreden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de ervaringen van de meerderheidsbevolking en minderheidsgroepen, kan inzicht verschaffen in omvang en patronen van etnisch profileren.

Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar preventief fouilleren bevatten dergelijk perceptieonderzoek niet. Wel zijn ten behoeve van sommige onderzoeken enquêtes afgenomen onder personen die zojuist gefouilleerd zijn.³²¹ Het gaat in totaal om zeven enquêtes, die zijn afgenomen in Amsterdam, Utrecht, Maastricht en Tilburg in de periode 2005-2008. Enquêtes kunnen een bruikbare methode zijn om etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren in kaart te brengen. Vanwege de vraagstelling bieden de afgenomen enquêtes hierin echter maar beperkt inzicht.³²²

In vijf enquêtes is aan de respondenten gevraagd of zij van mening zijn dat de politie bepaalde personen eerder fouilleert dan andere. Ongeveer de helft van de respondenten denkt dat dit geval is. Aan de respondenten is echter niet gevraagd op welke gronden de politie selecteert.³²³ In een in 2006 in Amsterdam gehouden enquête is 61 procent van de respondenten van mening dat de politie bepaalde personen eerder fouilleert dan andere: volgens de respondenten selecteert de politie op geslacht, leeftijd, etniciteit en huidskleur. De respondenten met een ‘niet-Nederlandse etniciteit’ zijn bovendien vaker van mening dat de politie selectief fouilleert.³²⁴

Uit deze enquêtes blijkt dus dat een aanzienlijk deel van de respondenten de indruk heeft dat de politie selecteert bij de keuze welke personen te fouilleren. Dit kan verdere aanknopingspunten bieden voor een nadere analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren. De onderzoeken bevatten een dergelijke analyse echter niet. Ten behoeve van het landelijk onderzoek van 2011 zijn zelfs in het geheel geen enquêtes meer afgenomen. Het onderzoek bevat geen toelichting over de overwegingen hiervoor.

320 Ibid., p. 113.

321 Met name: Het landelijke onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van Van der Torre et al. (2005), en de gemeentelijke onderzoeken in Amsterdam van Van der Torre et al. (2007) en Van der Torre en Visser (2009).

322 De enquêtes bevatten met name vragen over het nut en de wenselijkheid van preventief fouilleren en de wijze van bejegening door de politie. Ongeveer zeventig procent van de respondenten geeft aan tevreden te zijn over de wijze waarop zij door de politie zijn bejegend. De non-respons is echter aanzienlijk en bedraagt ongeveer vijftig procent.

323 In enquêtes die in 2005 gehouden zijn in Amsterdam, Utrecht, Maastricht en Tilburg blijkt de helft van de respondenten van mening te zijn dat de politie selecteert. (Van der Torre et al. (2005), p. 101) In een in 2008 in Amsterdam gehouden enquête heeft 36 procent van de respondenten de indruk dat de politie selecteert. (Van der Torre en Visser (2009), p. 20)

324 Van der Torre et al. (2007) pp. 46-47.

In de in Rotterdam gehouden enquête van 2007 zijn geen vragen opgenomen die betrekking hebben op mogelijke selectie door de politie. (Van der Torre en Dijk (2007)) De overwegingen van de onderzoekers voor deze keuze zijn niet bekend. In 2005 weigerde de Rotterdamse politie om mee te werken aan het houden van enquêtes onder personen die preventief gefouilleerd zijn. (Van der Torre et al. (2005), p. 100)

Kwantitatieve analyse

Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk van preventief fouilleren bevatten geen kwantitatieve analyse: in de onderzoeken wordt niet getracht om door middel van het verzamelen van kwantitatieve gegevens inzicht te verkrijgen in de vraag of bepaalde bevolkingsgroepen mogelijk vaker preventief worden gefouilleerd dan andere.

De gehouden enquêtes bevatten echter wel aanwijzingen dat jonge mannen uit etnische minderheden vaker preventief worden gefouilleerd. Bij de enquêtes onder personen die zojuist preventief zijn gefouilleerd in Amsterdam Zuidoost in 2006 en Amsterdam Groot-Oost in 2008, zijn de leeftijd, geslacht, geboorteland en etniciteit van de respondenten in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat ongeveer 55 procent van de gefouilleerde personen een 'niet-Nederlandse' etniciteit heeft.³²⁵ Dit is een gevolg van de keuze van de plaats, locatie en tijdstip waar wordt gefouilleerd, maar mogelijk ook van de op operationeel niveau gemaakte keuzes over welke personen te fouilleren. De onderzoeken bevatten echter geen nadere analyse van de gegevens uit deze enquêtes.

DRAAGVLAKONDERZOEK IN GEMEENTEN

Gemeenten hebben evenmin onderzoek laten verrichten naar mogelijke discriminatie bij de uitvoering van preventief fouilleren. Wel laten de gemeenten Amsterdam en Rotterdam periodiek draagvlakonderzoek verrichten, waarin de mening van burgers over het nut en de wenselijkheid van preventief fouilleren wordt onderzocht.³²⁶ De gemeente Amsterdam verricht jaarlijks draagvlakonderzoek. De gehanteerde vraagstelling heeft echter niet specifiek betrekking op preventief fouilleren, maar op wapencontroles. Uit draagvlakonderzoek komt naar voren dat circa zeventig procent van de Amsterdamse bevolking voorstander is van wapencontroles, en ongeveer een kwart van de bevolking zich hierdoor veiliger voelt.³²⁷ Volgens draagvlakonderzoek in Rotterdam is 75 procent van de Rotterdamse bevolking van mening dat preventief fouilleren een bijdrage levert aan de veiligheid.³²⁸

In de draagvlakonderzoeken wordt geen onderscheid gemaakt tussen bewoners van veiligheidsrisicogebieden en bewoners van wijken waar nooit preventief wordt gefouilleerd.

Een in 2003 in Rotterdam gehouden opinieonderzoek indiceert echter dat er tussen bevolkingsgroepen verschillen bestaan in de mening over nut en wenselijkheid van preventief fouilleren. Volgens dit onderzoek zijn 'allochtonen' minder vaak van mening dat preventief fouilleren een bijdrage levert aan de veiligheid: 24 procent is het (zeer) oneens met de stelling dat preventief fouilleren bijdraagt aan de veiligheid, ten opzichte van zeven procent van de 'autochtone' respondenten.³²⁹ Het onderzoek bevat geen nadere verklaring voor dit verschil in perceptie. Het is echter niet onaannemelijk dat 'allochtone' respondenten negatiever zijn in hun oordeel, omdat zij vaker worden gefouilleerd. Sinds 2003 is dergelijk onderzoek niet meer verricht.

325 Van der Torre et al. (2007), p.46. Van der Torre en Visser (2009), pp. 19-20.

326 Ook in een aantal andere gemeenten is, met name in de beginjaren na de invoering in 2002, draagvlakonderzoek verricht. Met uitzondering van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, is in de meeste gemeenten echter reeds enige jaren geen draagvlakonderzoek meer verricht.

327 Gemeente Amsterdam Directie Openbare Veiligheid (2012) *Evaluatie wapencontroles en preventief fouilleren*.

328 Politie Rotterdam (2013) *Jaarrapportage preventief fouilleren in Rotterdam in 2012*.

329 Van der Torre et al. (2005), p. 33.

AANBEVELINGEN

De wettelijke waarborgen om etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren te voorkomen zijn gering. Het verdient daarom aanbeveling om:

- Duidelijker richtlijnen en instructies op te stellen voor het in de praktijk brengen van aselectief preventief fouilleren.
- Wanneer bij preventieve fouilleeracties selectiecriteria worden gehanteerd, dient te worden voorkomen dat deze tot indirecte discriminatie leiden. Voorkomen moet worden dat criteria die ogenschijnlijk neutraal geformuleerd zijn, bepaalde minderheidsgroepen onevenredig treffen. Indien selectiecriteria gebaseerd zijn op daderkenmerken of modus operandi (een analyse van recente wapengerelateerde delicten) dienen deze gebaseerd te zijn op accurate en actuele informatie.³³⁰

De Nederlandse overheid heeft tot op heden geen gericht onderzoek laten verrichten naar etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren. Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk bevatten echter aanwijzingen dat etnisch profileren plaatsvindt, maar deze worden in de betreffende onderzoeken niet nader geanalyseerd. Het verdient aanbeveling om:

- Gericht onderzoek te verrichten naar etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren. Overheidsmonitoring dient hierbij tevens aandacht te besteden aan mogelijke indirecte discriminatie, met name in het licht van de ontstane praktijk en behoefte van gemeenten en politie om selectief preventief te fouilleren.

Overheidsmonitoring is tevens van belang in het licht van het Wetsvoorstel Verruiming Fouilleerbevoegdheden, dat in 2013 door de Tweede Kamer is aangenomen.³³¹ Het wetsvoorstel voorziet in een verruiming van de bevoegdheden van burgemeesters om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen.³³² Het wetsvoorstel voorziet echter niet in versteviging van waarborgen om etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren te voorkomen. Volgens de Memorie van Toelichting betekent 'zonder aanzien des persoons' fouilleren dat selectie van te fouilleren personen niet gebaseerd mag zijn op één uiterlijk kenmerk'.³³³ Hiermee lijkt de wetgever de mogelijkheid open te houden voor een vorm van selectie die weliswaar niet uitsluitend, maar wel mede kan zijn gebaseerd op een uiterlijk kenmerk, zoals huidskleur of etnische afkomst.³³⁴

'Ik ben ook wel eens preventief gefouilleerd. Ik snap die term sowieso niet en ik was op de Erasmusbrug, dus op een heel centrale plek waar je eigenlijk niks uit kan halen. Daar ben ik van mijn fiets afgehaald door zes agenten en die hebben dat toen gedaan bij vooral mensen met een donkere huidskleur of die er uitzagen alsof ze Midden-Oosters waren want ik zag wie er nog meer werd ge-

330 Ook de Nationale ombudsman wijst nadrukkelijk op het risico van indirecte discriminatie bij het opstellen van selectiecriteria, en roept de Officier van Justitie op om hier in zijn alert op te zijn. (Nationale ombudsman (2011), p. 44)

331 Tweede Kamer 2012-2013, 33 112 A: Voorstel wijziging van de Gemeentewet, de Wet Wapens en Munitie en de Politiewet 2012 (verruiming fouilleerbevoegdheden). Het wetsvoorstel is d.d. oktober 2013 nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

332 Volgens het wetsvoorstel krijgt de burgemeester de bevoegdheid om in spoedeisende situaties voor een periode van 12 uur een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Een last van de Officier van Justitie is hierbij niet noodzakelijk, een last van de Hulpofficier van Justitie volstaat. Tevens volstaat een mondelinge last, waarbij de schriftelijke vastlegging pas achteraf hoeft plaats te vinden. (Tweede Kamer 2012-2013, 33 112, Nr. 3)

333 Tweede Kamer 2010-2011, 33 112, Nr. 3, p.21.

334 De minister van Veiligheid en Justitie laat onduidelijkheid voortbestaan over de toelaatbaarheid van selectie op basis van huidskleur en etnische afkomst en verklaart tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in 2012 dat 'selectie van te fouilleren personen niet uitsluitend gebaseerd dient te zijn op een kenmerk dat wezenlijk aan een persoon verbonden is, zoals iemands huidskleur, nationaliteit, afkomst of religie'. Volgens de minister 'is dan immers sprake van direct onderscheid en dat is verboden'. (Tweede Kamer 2011-2012, 33 112, Nr. 6) Met de formulering *niet uitsluitend* lijkt de minister dus de mogelijkheid open te houden dat er mede op huidskleur of etnische afkomst kan worden geselecteerd.

fouilleerd op dat moment. En hun rechtvaardiging was: dit is een gebied dat door de burgemeester is aangewezen om zo te gaan handelen. Dat zie je dan ook. Dat is dan niet toevallig.'

'De samenleving wordt niet veilig van bevoegdheden die op een verkeerde manier gebruikt worden. Ik ben net zo erg in staat om een misdaad te plegen of ik ben net zo gevaarlijk als iemand met grijs haar of blond haar of zwart haar of rood haar of zo.'

'Je krijgt geen veilige samenleving als je niet-bedreigende mensen gaat aanspreken en fouilleren, en dan is er nog een heel belangrijk punt: als je mensen systematisch discrimineert dan krijg je mensen in de samenleving die niet loyaal zijn naar de samenleving waarin zij zich bevinden en eigenlijk ook terecht omdat die samenleving ze niet helemaal accepteert.'

(A.J., 24 jaar, student)

Internationale mensenrechtennormen verbieden etnisch profileren in de context van controles op illegaal verblijf. In 2009 heeft de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties etnisch profileren bij controles op illegaal verblijf en immigratiecontrole beoordeeld als een inbreuk op artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten. Volgens de Mensenrechtencommissie mogen 'fysieke of etnische kenmerken van beoogde personen niet als indicatie van een mogelijk onwettig verblijf in het land worden beschouwd. Noch mogen identiteitscontroles uitsluitend worden gericht op mensen met bepaalde fysieke kenmerken of van bepaalde etnische afkomst. Dit tast niet alleen de waardigheid van de betrokken personen aan, maar draagt ook bij aan de verspreiding van xenofob gedrag onder de bevolking als geheel. Daarnaast staat het haaks op een efficiënt beleid inzake bestrijding van rassendiscriminatie.'³³⁵ Ook het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie wijst erop dat controles op illegaal verblijf proportioneel dienen te worden vormgegeven. Er moet voorkomen worden dat mensen op grond van huidskleur of etnische afkomst worden gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf.³³⁶

De politie heeft de bevoegdheid om mensen te controleren op vermoeden van illegaal verblijf.³³⁷ Het wettelijk uitgangspunt van het vreemdelingentoezicht is echter dat controles op illegaal verblijf met een 'minimum aan hinder' voor derden dienen plaats te vinden.³³⁸ Zo veel mogelijk moet voorkomen worden dat mensen die rechtmatig in Nederland verblijven worden gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf. Dit werkt stigmatiserend omdat de rechtmatigheid van hun verblijf in Nederland hiermee in twijfel wordt getrokken.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de bevoegdheden van de politie om mensen te controleren op illegaal verblijf. Vervolgens wordt ingegaan op overheidsonderzoek naar discriminatie bij de toepassing van deze bevoegdheden. De laatste overheidsevaluatie van het vreemdelingentoezicht dateert uit 2004. Er is aanleiding om een nieuwe evaluatie te verrichten, met name vanwege de invoering van de Wet uitgebreide identificatieplicht en toename van de inzet van de Wegenverkeerswet voor andere doeleinden dan de verkeersveiligheid.

Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de mate van transparantie bij het vreemdelingentoezicht. Hoewel het uitgangspunt is dat vreemdelingentoezicht met een minimum aan hinder aan derden gepaard dient te gaan, heeft de Nederlandse overheid maar beperkte mogelijkheden om te monitoren in hoeverre de uitvoeringspraktijk hieraan voldoet: het is niet inzichtelijk hoeveel mensen die rechtmatig verblijf in Nederland hebben worden gecontroleerd op illegaal verblijf.

335 CCPR/C/96/D/1493/2006 Views of the Human Rights Committee under article 5, paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. De uitspraak – ook wel bekend als de Rosalind Williams-zaak – betreft een Amerikaans/Spaanse vrouw die als enige persoon werd gecontroleerd op een treinperron, waarbij de politie te kennen gaf haar uitsluitend vanwege haar huidskleur te controleren op illegaal verblijf. Het Spaanse Constitutionele Hof beoordeelde de staandehouding in 2001 als rechtmatig en beschouwde 'het gebruik van het rassencriterium rechtmatig wanneer waarschijnlijk was dat betrokkene niet Spaans was'. (Uitspraak van het Constitutionele Hof van Spanje, Nr. 13/2001, 29 januari 2001 (STC 13/2001))

336 EU FRA (2011) *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, pp. 39-46.

337 Volgens recente schattingen bevinden er zich ongeveer 100.000 ongedocumenteerde vreemdelingen in Nederland. Het gaat onder meer om uitgeprocedeerde asielzoekers die na de afwijzing van een asielverzoek of het verlopen van een visum geen rechtmatig verblijf in Nederland meer hebben, maar ook om personen die nooit rechtmatig verblijf in Nederland hadden, zoals arbeidsmigranten die naar Nederland zijn gekomen om (illegaal) te werken. Het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen is de afgelopen jaren afgenomen, als gevolg van de toetreding van een aantal Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie in 2004 en 2007 en de afkondiging van het generaal pardon in 2007 als gevolg waarvan 27.000 uitgeprocedeerde asielzoekers een verblijfsstatus ontvingen. (Van der Heijden et al. (2011) *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen* 2009)

338 Onder meer: Tweede Kamer 2003-2004, 29 218, Nr. 3, Vreemdelingencirculaire 2000 A3.3.1 (volgens de systematiek geldend tot 2013)

10.1 BEVOEGDHEDEN VOOR CONTROLES OP ILLEGAAL VERBLIJF

De wettelijke bevoegdheden voor het verrichten van controles op illegaal verblijf zijn vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) hebben de bevoegdheid om mensen te controleren op vermoeden van illegaal verblijf, wanneer er sprake is 'van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren'.³³⁹ Volgens de Vreemdelingencirculaire 'dienen deze objectieve maatstaven in ieder geval gebaseerd te zijn op ten minste één van de volgende voorwaarden: 'feiten of omstandigheden van de situatie waarin de persoon wordt staande gehouden; aanwijzingen over de persoon die wordt staande gehouden; ervaring- of omgevingsgegevens van de politie, KMar of andere overheidsinstanties.'

De Vreemdelingencirculaire bevat een nadere omschrijving van een aantal feiten en omstandigheden die een redelijk vermoeden van illegaal verblijf kunnen opleveren. Het gaat om onder meer 'een gelegenheid of plaats waarvan vermoed of bekend is dat er zich vaak ongedocumenteerde vreemdelingen bevinden, een woning waar bij een eerdere controle ongedocumenteerde vreemdelingen zijn aangetroffen, of een concrete anonieme tip'.³⁴⁰

De Vreemdelingenwet en de Vreemdelingencirculaire kennen geen expliciet verbod op het gebruik van kenmerken als huidskleur en etnische afkomst. Met het vereiste van een geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf, bestaat echter wel enige waarborg om etnisch profileren bij de uitvoering van het vreemdelingentoezicht te voorkomen.

Mogelijke discriminatoire uitvoering van vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden wordt deels via de jurisprudentie zichtbaar. De Raad van State heeft in verschillende uitspraken bevestigd dat een geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf niet kan worden gebaseerd op iemands uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur en etnische afkomst.³⁴¹ Zo kan de omstandigheid dat 'bij een huis regelmatig personen met een Afrikaanse uiterlijk in- en uitlopen' *niet* tot een redelijk vermoeden van illegaal verblijf leiden.³⁴² Deze uitspraken dateren met name van vlak na de invoering van de Vreemdelingenwet in 2001. Het is waarschijnlijk dat de vreemdelingenpolitie zich sindsdien meer bewust is van de reikwijdte van haar bevoegdheden op grond van artikel 50 Vw, en meer terughoudend is in haar afwegingen en de formulering van de feiten en omstandigheden ter onderbouwing van het redelijk vermoeden van illegaal verblijf.³⁴³

Ongedocumenteerde vreemdelingen kunnen ook worden staande gehouden na een controle op grond van een andere politietaak (op grond van een niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheid), waarbij gaandeweg een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ontstaat. Dit 'niet-vreemdelingenrechtelijke voortraject' kan bijvoorbeeld bestaan uit een strafrechtelijke staandehouding of een controle op grond van de Wet uitgebreide identificatieplicht, de Wegenverkeerswet of de Wet arbeid vreemdelingen. Door het niet kunnen tonen van een identiteitsdocument of een document waaruit rechtmatig verblijf blijkt, kan een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ontstaan, waarna vreemdelingenrechtelijke staandehouding op grond van artikel 50 Vw kan volgen.

Bij dergelijke staandehoudingen vindt doorgaans geen rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de staandehouding plaats. De vreemdelingenrechter is – als gevolg van een uitspraak van de Raad van State uit 2001 – bij vreemdelingenbewaringszaken niet bevoegd om de rechtmatigheid van de niet-

339 Vreemdelingenwet 2000, artikel 50 (1).

340 Vreemdelingencirculaire 2000 (A) A.2. De systematiek van de Vreemdelingencirculaire is in 2013 gewijzigd. Tot 2013 stonden de bepalingen voor het vreemdelingentoezicht in Vc 2000 A3.3.1.

341 Van Dokkum (2010) *Kernthema's vreemdelingbewaring*, pp. 15-50.

342 ABRVS 200409979/1 30 december 2004, JV 2005/81.

343 Boekhoorn et al. (2004) *Operationeel toezicht vreemdelingen. Evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*, pp. 178-179.

vreemdelingenrechtelijke staandehouding te toetsen.³⁴⁴ Dit betekent dat het voor politieagenten aantrekkelijk kan zijn om de rechterlijke toetsing 'te omzeilen', door niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden in te zetten voor controles op illegaal verblijf. Hiermee blijft een mogelijke discriminatoire toepassing van bevoegdheden grotendeels onzichtbaar.

Volgens verschillende advocaten en onderzoekers bestaat er een reëel risico dat politieagenten de bevoegdheden in het niet-vreemdelingenrechtelijk voortraject oneigenlijk en discriminatoir toepassen.³⁴⁵ Sommige vreemdelingenrechters zijn van mening dat het ontbreken van de rechterlijke toetsing willekeur en discriminatie in de hand werkt.³⁴⁶

Uit gegevens van het ministerie van Veiligheid en Justitie over 2010 blijkt dat ongeveer de helft van de ongedocumenteerde vreemdelingen in vreemdelingendetentie initieel is staande gehouden op grond van een niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheid (zie Tabel 10.1).

TABEL 10.1 – STAANDEHOUDINGEN VAN VREEMDELINGEN

De overheid publiceert halfjaarlijks gegevens over het aantal staande gehouden ongedocumenteerde vreemdelingen. Hierin wordt niet aangegeven op grond van welke bevoegdheden vreemdelingen zijn staande gehouden. Voor 2010 zijn dergelijke gegevens wel beschikbaar, afkomstig van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Van de 7.793 ongedocumenteerde vreemdelingen die zich in 2010 in vreemdelingendetentie bevonden, is een uitsplitsing gemaakt naar het type bevoegdheid op grond waarvan de initiële staandehouding plaatsvond. Het betreft:³⁴⁷

- 56 procent (4.381) vreemdelingenrechtelijke staandehouding op grond van artikel 50 Vw. Dit betreft niet alleen staandehoudingen in het binnenlands vreemdelingentoezicht, maar ook staandehoudingen na een controle door de KMar in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV).
- 22 procent (1.728) op grond van het Wetboek van strafrecht. Het gaat hier om verdenkingen; dit niet hoeft te betekenen dat de betreffende ongedocumenteerde vreemdeling zich heeft schuldig gemaakt aan een strafbaar feit.
- 14 procent (1.094) op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht.
- 3 procent (195) op grond van een Algemene Plaatselijke Verordening.
- 2 procent (159) op grond van de Opiumwet.
- 3 procent (236) overige wetten / onbekend. Deze categorie bestaat met name uit staandehoudingen na een controle op grond van de Wet personenvervoer en de Wegenverkeerswet.³⁴⁸

344 ABRVS 200102650/1, 26 juli 2001. De Afdeling overweegt: 'Slechts indien de onrechtmatigheid van die aanwending door de strafrechter is vastgesteld, kan de vreemdelingenrechter zich gesteld zien voor de vraag naar de consequenties daarvan voor de rechtmatigheid van de inbewaringstelling.' Deze redenering hanteert de Afdeling ook bij niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden die niet strafrechtelijk van aard zijn.

345 Onder meer: Baudoin et al.(2002) *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*.

346 Groenendijk en Terlouw (2009) *Tussen onafhankelijkheid en hiërarchie. De relatie tussen vreemdelingenrechters en de Raad van State 2001-2007*, pp. 79-83.

347 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012) *Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2010*. De cijfers betreffen het aantal staandehoudingen en niet het aantal unieke personen: sommige ongedocumenteerde vreemdelingen zijn meerdere keren in het jaar staandegehouden.

348 Ook voor 2008 zijn dergelijke gegevens beschikbaar. (Ministerie van Veiligheid en Justitie (2009) *Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2008*) Deze zijn vergelijkbaar met de gegevens voor 2010.

10.2 OVERHEIDSONDERZOEK NAAR DISCRIMINATIE

In 2004 verscheen een in opdracht van de overheid uitgevoerde evaluatie van de Vreemdelingenwet.³⁴⁹ Volgens de evaluatie zijn er geen aanwijzingen voor een wijdverbreide discriminatoire toepassing van vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden. De evaluatie verwijst hiertoe onder meer naar de beperkte hoeveelheid jurisprudentie over discriminatoire toepassing van artikel 50 Vw.³⁵⁰

De evaluatie wijst ook op het risico op oneigenlijke en discriminatoire toepassing van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden voor controles op illegaal verblijf. Volgens de evaluatie zijn er geen aanwijzingen dat dit op grote schaal gebeurt. De evaluatie wijst er echter tevens op dat het – met het ontbreken van kwantitatieve gegevens – niet mogelijk is om een goed inzicht te krijgen in het aanwenden van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden voor controles op illegaal verblijf.³⁵¹ Volgens de evaluatie ‘zijn er weinig formele signalen of aanwijzingen van een discriminatoir vreemdelingentoezicht door de politie’. Maar de evaluatie stelt ook: ‘aangezien discriminatie zich voor een belangrijk deel aan het zicht onttrekt, is in de evaluatie slechts een deel van het “onzichtbare” zichtbaar gemaakt’.³⁵²

De overheid heeft het risico op oneigenlijk, discriminatoir gebruik van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden nooit als problematisch onderkend. In de regeringsreactie op de evaluatie van de Vreemdelingenwet wordt hier niet op ingegaan.³⁵³ In geen van de sinds 2004 verschenen beleidsdocumenten over vreemdelingentoezicht wordt ingegaan op het risico op oneigenlijk gebruik van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden voor controles op illegaal verblijf.

Sinds 2004 heeft de overheid geen onderzoek naar de uitvoering van het vreemdelingentoezicht meer laten verrichten. Er is aanleiding om een dergelijke evaluatie wel te laten uitvoeren, met name omdat er verschillende aanwijzingen zijn die erop duiden dat niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden sinds 2004 in toenemende mate worden aangewend voor controles op illegaal verblijf. Dit is vooral het gevolg van de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in 2005 en het toegenomen gebruik van de Wegenverkeerswet voor andere doeleinden dan de verkeersveiligheid.

De invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht

Met de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in 2005 zijn de bevoegdheden van de politie om een identiteitsbewijs te vorderen aanzienlijk verruimd (zie hoofdstuk 7). Tijdens de parlementaire behandeling van de WUID kwam het risico op oneigenlijke toepassing van de vorderingsbevoegdheid ten behoeve van controles op illegaal verblijf aan de orde. De toenmalige regering achtte deze vrees echter ongegrond, aangezien politieagenten met de invoering van de WUID geen nieuwe bevoegdheden ten aanzien van het vreemdelingentoezicht verkregen.³⁵⁴

349 Boekhoorn et al. (2004) *Operationeel toezicht vreemdelingen. Evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*.

350 Ibid., pp. 178-179. In de oude Vreemdelingenwet was voor staandehouding nog een ‘concreet vermoeden van illegaal verblijf’ noodzakelijk. De toenmalige regering was van mening dat deze formulering onvoldoende mogelijkheden bood voor een actieve opsporing van ongedocumenteerde vreemdelingen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Vreemdelingenwet 2000 uitten verschillende partijen hun zorg dat het in artikel 50 geformuleerde ‘redelijk vermoeden van illegaal verblijf’ dermate ruim geformuleerd was dat het tot een willekeurige en discriminatoire uitvoering van het vreemdelingentoezicht kon leiden. (Tweede Kamer 1998-1999, 25 732, Nr. 3) De toenmalige staatssecretaris van Justitie benadrukte in de Kamer: ‘Wanneer het bijvoorbeeld om huidskleur gaat, moet volstrekt duidelijk zijn dat dat geen feit of omstandigheid kan zijn die in dit kader van belang kan zijn.’ (Tweede Kamer 1999-2000, 26 732, Nr. 12, p. 28)

351 Boekhoorn et al. (2004), p. 194.

352 Ibid., p. 201.

353 Tweede Kamer 2004-2005, 26 732, Nr. 102.

354 Tweede Kamer 2003-2004, 29 218, Nr. 3.

Met het ontbreken van een systematische registratie van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid, bestaat er zeer beperkt inzicht in de vraag in welke situaties en omstandigheden politieagenten identiteitscontroles verrichten. Er bestaat evenmin inzicht in het aantal mensen dat rechtmatig in Nederland verblijft en toch wordt gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf. Er zijn echter aanwijzingen dat politieagenten de vorderingsbevoegdheid veelvuldig inzetten voor controles op illegaal verblijf.

Uit gegevens van het ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat in 2010 1.094 ongedocumenteerde vreemdelingen (die zich in vreemdelingendetentie bevinden) initieel zijn staande gehouden na een identiteitscontrole op grond van de WUID, waarbij na het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ontstond (zie: Tabel 10.1).

Het is niet duidelijk in welke context deze identiteitscontroles hebben plaatsgevonden. Het kan gaan om controles waarin politieagenten vanuit de algemene politietaak een identiteitsbewijs vorderen. Het kan ook gaan om controles waarin politieagenten de vorderingsbevoegdheid opzettelijk toepassen voor een controle op illegaal verblijf.

De in opdracht van de regering uitgevoerde evaluatie van de Wet uitgebreide identificatieplicht van 2009 bevat aanwijzingen dat dit laatste regelmatig voorkomt: 67 procent van de geïnterviewde agenten geeft namelijk aan de vorderingsbevoegdheid vaak toe te passen bij vreemdelingen. Hiermee komt de categorie 'vreemdelingen', na de categorieën 'veroorzakers overlast' en 'verkoop van drugs', op de derde plaats.³⁵⁵ Dit is een opmerkelijk hoog percentage. Met name daar het vreemdelingentoezicht niet tot het primaire takenpakket van de reguliere politie behoort, maar tot de verantwoordelijkheid van de vreemdelingenpolitie. In de evaluatie wordt niet duidelijk gemaakt of hier wordt gedomd op vreemdelingen in de juridische betekenis van het woord. Politieagenten kunnen op basis van iemand uiterlijke kenmerken, zoals huidskleur, echter niet zien of iemand een ongedocumenteerde vreemdeling is of rechtmatig in Nederland verblijft.

De overheid heeft de impact van de invoering van de WUID op het vreemdelingentoezicht niet afdoende geëvalueerd. De in opdracht van de regering uitgevoerde evaluatie van de WUID bevat (met de uitkomsten van de interviews) aanwijzingen dat politieagenten de vorderingsbevoegdheid toepassen voor controles op illegaal verblijf. De evaluatie bevat echter geen nadere analyse van het mogelijk oneigenlijk toepassen van deze bevoegdheid.³⁵⁶ De evaluatie concludeert dat 'ten aanzien van discriminatie van vreemdelingen op basis van dit onderzoek geen gefundeerd oordeel kan worden gegeven'.³⁵⁷

De inzet van de Wegenverkeerswet

De vreemdelingenpolitie neemt vaak deel aan gezamenlijke handhavingscontroles, waarbij verschillende instanties samenwerken. De Wegenverkeerswet vormt doorgaans de basis voor dergelijke gezamenlijke controles (zie ook hoofdstuk 8). Het precieze aantal gezamenlijke controles waaraan de vreemdelingenpolitie deelneemt is niet bekend, maar het lijkt om een aanzienlijk aantal te gaan. Volgens de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer vinden de meeste controles in het binnenlandse vreemdelingentoezicht (naast inspecties op grond van de Wet arbeid vreemdelingen) plaats door middel van gezamenlijke controles op grond van de Wegenverkeerswet.³⁵⁸

Er zijn geen richtlijnen bekend voor de deelname van de vreemdelingenpolitie aan dergelijke gezamenlijke controles. Het is – in zijn algemeenheid – niet bekend welke selectiecriteria er bij deze controles worden gehanteerd. Het is evenmin bekend op basis van welke criteria de vreemdelingenpolitie voertuigen selecteert en bij bestuurders en eventuele inzittenden een identiteitscontrole verricht. Het is de vraag hoe de gehanteerde selectiemethodes / criteria zich verhouden tot het wettelijk vereiste van een geobjectiverd redelijk vermoeden

355 Everwijn et al. (2009), p. 63.

356 Ibid., p. 148.

357 Ibid., p. 179.

358 Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (2011) *Jaarverslag 2010*, p. 15.

van illegaal verblijf. Het is moeilijk voorstelbaar dat alleen de uiterlijke kenmerken van voertuigen, bestuurders en inzittenden tot een geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf kunnen leiden.³⁵⁹

Politie-persberichten over gezamenlijke controles bevatten in sommige gevallen enige indicatie over de verhouding tussen het aantal personen dat wordt gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf en het aantal ongedocumenteerde vreemdelingen dat hierbij wordt aangetroffen. Verschillende persberichten duiden erop dat de vreemdelingenpolitie voornamelijk mensen controleert die rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Zo controleerde de vreemdelingenpolitie in december 2011 bij een gezamenlijke controle op parkeerplaats de Kromme Nol in Wijk en Aalburg 73 personen met een 'buitenlandse nationaliteit'. Er werden hierbij geen ongedocumenteerde vreemdelingen aangetroffen.³⁶⁰

Ook andere gegevens indiceren dat de vreemdelingenpolitie tijdens gezamenlijke controles voornamelijk mensen met rechtmatig verblijf controleert op vermoeden van illegaal verblijf. Hoewel de vreemdelingenpolitie vaak deelneemt aan gezamenlijke controles, werden in 2010 maximaal 236 ongedocumenteerde vreemdelingen staande gehouden na een controle op grond van de Wegenverkeerswet (zie Tabel 10.1).

Transparantie over de deelname van de vreemdelingenpolitie aan gezamenlijke handhavingscontroles is wenselijk. Richtlijnen voor selectie van te controleren voertuigen zijn noodzakelijk om mogelijke discriminatoire uitvoering van bevoegdheden te voorkomen, en het minimum aan hinder voor derden in de uitvoering van het vreemdelingtoezicht te garanderen.

10.3 TRANSPARANTIE

Het wettelijk uitgangspunt van het vreemdelingtoezicht is dat het vreemdelingtoezicht met een 'minimum aan hinder' voor derden dient plaats te vinden. Zoveel mogelijk moet voorkomen worden dat mensen die rechtmatig verblijf in Nederland hebben worden gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf. Dit werkt stigmatiserend omdat de rechtmatigheid van hun verblijf in Nederland van mensen hiermee continu in twijfel wordt getrokken.

De Nederlandse overheid heeft echter beperkte mogelijkheden om te monitoren in hoeverre er in de uitvoeringspraktijk aan het uitgangspunt van een minimum aan hinder voor derden wordt voldaan. Hierdoor, en doordat het aantal controles op grond van de Vreemdelingenwet niet wordt geregistreerd, bestaat geen inzicht in het aantal mensen dat rechtmatig in Nederland verblijft, en toch wordt gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf.

Het aantal 'eerstelijns identiteitsonderzoeken' en 'tweedelijns identiteitsonderzoeken' wordt wel geregistreerd en periodiek gepubliceerd in de Halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen. Een eerstelijns identiteitsonderzoek wordt verricht wanneer de politie bij het eerste contact de identiteit en het rechtmatig verblijf van de staande gehouden persoon niet direct kan vaststellen en nader onderzoek op het politiebureau plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn na een controle op grond van de Vreemdelingenwet of een niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheid. Een eerstelijns identiteitsonderzoek kan ook plaatsvinden wanneer de vreemdelingenpolitie wordt verzocht om iemands identiteit te controleren, bijvoorbeeld na een anonieme tip.

³⁵⁹ Amnesty leidt uit de deelname van de vreemdelingenpolitie aan een gezamenlijke controle af dat hierbij ook controles op illegaal verblijf worden uitgevoerd. Vanuit overwegingen omtrent de doelmatigheid van de inzet van politiemiddelen valt de aanwezigheid van de vreemdelingenpolitie anderszins moeilijk te begrijpen. Mogelijk is de vreemdelingenpolitie aanwezig bij gezamenlijke controles om identiteitsonderzoek te verrichten bij personen die na een controle op grond van een andere bevoegdheid niet in staat zijn om een identiteitsdocument te tonen.

³⁶⁰ 'Integrale handhavingsactie in Wijk en Aalburg', Politie Midden- en West-Brabant, 8 december 2011.

De tweedelijns identiteitsonderzoeken worden gedaan bij de ongedocumenteerde vreemdelingen die door de vreemdelingenpolitie (en door de KMar, in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid) worden overgedragen aan de Dienst Terugkeer & Vertrek om in vreemdelingendetentie te worden geplaatst.³⁶¹

TABEL 10.2 – IDENTITEITSONDERZOEKEN

De volgende tabel geeft het aantal verrichtte eerstelijns (linkerkolom) en tweedelijns (rechterkolom) identiteitsonderzoeken in recente jaren.³⁶²

2008	20.340	8.585
2009	17.480	7.867
2010	16.850	7.812
2011	14.680	6.104
2012	14.650	5.420

Uit tabel 10.2 blijkt dat jaarlijks bij circa tienduizend personen een eerstelijns identiteitsonderzoek wordt verricht, maar geen tweedelijns identiteitsonderzoek. De Halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen bevat geen nadere toelichting over de achtergronden van deze personen. Het is echter aannemelijk dat het hoofdzakelijk personen betreft die rechtmatig verblijf in Nederland hebben.³⁶³ De mogelijke impact hiervan moet niet worden onderschat: het verrichten van een eerstelijns identiteitsonderzoek kan betekenen dat iemand enige dagen wordt vastgehouden.³⁶⁴ Bovendien is het aantal eerstelijns identiteitsonderzoeken nog maar een fractie van het totale aantal personen bij wie een identiteitscontrole wordt verricht omdat illegaal verblijf wordt vermoed, maar bij wie na identiteitscontrole direct rechtmatig verblijf blijkt.

RESULTAATAFSPRAKEN IN HET VREEMDELINGENTOEZICHT

Begin 2012 maakte de toenmalige regering een resultaatafspraak met de Raad van Korpschefs over de intensivering van het binnenlands vreemdelingentoezicht. Hierin werd het streven vastgelegd om het aantal persoons- en objectcontroles (waaronder controles op grond van de Wet arbeid vreemdelingen), alsmede het rendement van deze controles, te verhogen. In de resultaatafspraak was het streven vastgelegd om in 2012 tien procent meer ongedocumenteerde vreemdelingen in vreemdelingendetentie te plaatsen dan in 2011.³⁶⁵

Het hanteren van streefcijfers voor het aantal op te pakken ongedocumenteerde vreemdelingen staat op gespannen voet met het wettelijke uitgangspunt dat vreemdelingentoezicht met een minimum aan hinder voor derden gepaard dient te gaan.³⁶⁶ Het risico bestaat dat het vereiste van een geobjectiveerd

361 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012) *Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011*.

362 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Halfjaarlijkse Rapportages Vreemdelingenketen*. Deze cijfers hebben betrekking op staandehoudingen in het binnenlands vreemdelingentoezicht en in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) aan de Schengen binnengrenzen. Na de invoering van de Vreemdelingenwet in 2001 nam het aantal staandehoudingen aanvankelijk sterk toe tot ongeveer 19.000 in 2003. In de hieropvolgende jaren nam het aantal staandehoudingen weer af.

363 Het kan ook gaan om mensen die geen rechtmatig verblijf in Nederland blijken te hebben, maar niet worden overgedragen aan de Dienst Terugkeer & Vertrek. Het is echter weinig aannemelijk dat dit een omvangrijke groep betreft, aangezien het gangbare beleid is om staandegehouden ongedocumenteerde vreemdelingen in vreemdelingendetentie te plaatsen.

364 Vreemdelingenwet, artikel 50 eerste lid.

365 Tweede Kamer 2011-2012, 29 344, Nr. 87.

366 Onderzoek wijst uit dat het hanteren van streefcijfers voor het aantal op te pakken ongedocumenteerde vreemdelingen in Spanje en Frankrijk leidt tot grootschalige identiteitscontroles van etnische minderheden die rechtmatig verblijf hebben: Open Society Justice Initiative (2009) *Ethnic profiling in the European Union*. Amnesty International (2011) *Stop racism, not people. Racial profiling and immigration control in Spain*.

redelijk vermoeden van illegaal verblijf onder druk komt te staan en politieagenten – onder druk van streefcijfers – mensen sneller op basis van huidskleur en etnische afkomst controleren op illegaal verblijf.³⁶⁷

Politiekorpsen en agenten beschikten over een aanzienlijk eigen beoordelingsruimte hoe invulling te geven aan de resultaatafspraak. Volgens de resultaatafspraak diende prioriteit te worden gegeven aan het staande houden van ongedocumenteerde vreemdelingen die overlast en criminaliteit veroorzaken. De resultaatafspraak bevatte echter geen verdere richtlijnen voor politiekorpsen hoe dit te operationaliseren. Volgens de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie was dit ‘afhankelijk van de couleur locale’ en kon ‘het accent per regio op een andere inspanning liggen aangezien dit per regio door de burgers en politie anders ervaren kan worden’.³⁶⁸

Er is geen onderzoek verricht naar de wijze waarop politiekorpsen invulling hebben gegeven aan de uitvoering van de resultaatafspraak. De beperkt beschikbare cijfers indiceren echter dat er in 2012 meer ongerichte controles hebben plaatsgevonden, en er naar verhouding meer rechtmatig in Nederland verblijvende mensen zijn gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf dan in voorgaande jaren (zie Tabel 10.2). Volgens de Rapportage Vreemdelingenketen zijn er in de eerste helft van 2012 meer controles op illegaal verblijf verricht en dus ook meer identiteitscontroles. Het aantal tweedelijns identiteitsonderzoeken (waarbij een ongedocumenteerde vreemdeling is staande gehouden) is in 2012 echter juist afgenomen.³⁶⁹

AANBEVELINGEN

Met het ontbreken van systematische registratie van het aantal identiteitscontroles, heeft de overheid geen mogelijkheden om te monitoren in hoeverre aan het uitgangspunt van een minimum aan hinder voor derden wordt voldaan. En blijft dus onbekend hoeveel mensen – waarschijnlijk met name etnische minderheden – met rechtmatig verblijf worden gecontroleerd op ‘vermoedens’ van illegaal verblijf.

Er zijn aanwijzingen dat niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden, zoals de Wet uitgebreide identificatieplicht en de Wegenverkeerswet, in toenemende mate worden aangewend voor controles op illegaal verblijf. Hierbij bestaan, in vergelijking met de bevoegdheden op grond van de Vreemdelingenwet, minder wettelijke waarborgen om etnisch profileren te voorkomen.

Het verdient daarom aanbeveling om:

- Nader onderzoek te verrichten naar de uitvoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, bijvoorbeeld door een proef met controleformulieren. Een proef met controleformulieren kan tevens meer inzicht verschaffen of, en in welke mate, politieagenten de vorderingsbevoegdheid toepassen voor controles op illegaal verblijf.
- Richtlijnen op te stellen voor de inzet van de vreemdelingenpolitie aan gezamenlijke handhavingscontroles op grond van de Wegenverkeerswet, om etnisch profileren te voorkomen.

De Nederlandse overheid heeft sinds 2004 geen evaluatie meer laten verrichten naar mogelijke discriminatoire uitvoering van het vreemdelingentoezicht. Het verdient aanbeveling om een dergelijke evaluatie uit te voeren. Overheidsmonitoring dient hierbij in te gaan op:

- Hoeveel mensen die rechtmatig in Nederland verblijven worden gecontroleerd op vermoeden van

367 De in opdracht van de regering verrichte evaluatie van het vreemdelingentoezicht uit 2004 wees al op het risico op ongerichte controles op illegaal verblijf als gevolg van het hanteren van streefcijfers. Volgens de evaluatie ‘kan de gewenste objectivering van de staandehouding door de intensivering op termijn in het gedrang komen’ en kan ‘het niet toetsen van de rechtmatigheid van het niet-vreemdelingerechtelijk voortraject daarbij het risico vergroten van oneigenlijk, mogelijk discriminatoir gebruik van het strafrecht om vreemdelingen in tweede instantie vreemdelingenrechtelijk staande te houden’. (Boekhoorn et al. (2004), p. 201)

368 Tweede Kamer 2011-2012, 29 344, Nr. 87.

369 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) Rapportage Vreemdelingenketen januari – juni 2012.

illegaal verblijf, zowel op grond van de vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden op grond van artikel 50 Vw als op grond van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden.

- De inzet van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden voor controles op illegaal verblijf, met name de Wet op de uitgebreide identificatieplicht en de Wegenverkeerswet.

Recente ontwikkelingen rond de strafbaarstelling van illegaal verblijf geven verdere aanleiding tot zorg over het risico op etnisch profileren in de context van controles op illegaal verblijf. Illegaal verblijf wordt sinds 1 januari 2012, nadat een zogenaamd inreisverbod is opgelegd, strafrechtelijk gesanctioneerd als overtreding.³⁷⁰

Strafbaarstelling van illegaal verblijf draagt bij aan de stigmatisering van alle in Nederland verblijvende etnische minderheden. De negatieve beeldvorming over ongedocumenteerde vreemdelingen kan overslaan op alle etnische minderheden en legaal in Nederland verblijvende buitenlanders. Op grond van hun uiterlijk valt immers niet te zien of mensen de Nederlandse nationaliteit hebben, een buitenlandse nationaliteit hebben maar rechtmatig verblijf in Nederland hebben, of illegaal in Nederland verblijven.

CONTROLES DOOR DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE EN DE ARBEIDSINSPECTIE

Ook in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid en de Wet arbeid vreemdelingen vinden controles plaats op illegaal verblijf (en illegale arbeid). Jaarlijks worden hierbij tienduizenden mensen gecontroleerd. Wettelijke waarborgen om etnisch profileren te voorkomen ontbreken hierbij. Hoewel kwantitatieve gegevens over het aantal controles ontbreken, worden etnische minderheden vermoedelijk veel vaker gecontroleerd dan oorspronkelijke Nederlanders.

Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)

Controles op illegaal verblijf vinden ook plaats door middel van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) aan de Schengen-binnengrenzen. Met de inwerkingtreding van het Akkoord van Schengen in 1994 zijn de grenscontroles aan de landsgrenzen van Nederland met Duitsland en België vervallen, maar in het Schengengebied (het gebied binnen twintig kilometer van de binnengrenzen) dient iedereen in staat te zijn rechtmatig verblijf in Nederland aan te kunnen tonen. MTV-controles worden verricht door de Koninklijke Marechaussee (Kmar).³⁷¹

Het MTV richt zich op personen van wie mag worden aangenomen dat zij kort daarvoor de grens hebben gepasseerd en bij wie nog 'geen of nagenoeg geen vermenging met het binnenlands reisverkeer heeft plaatsgevonden'. Het gaat om controles van voertuigen die zojuist de grens zijn gepasseerd, in internationale treinen en bij vluchtverkeer uit andere Schengen lidstaten.

De bevoegdheden voor het MTV zijn geregeld in de Vreemdelingenwet. In tegenstelling tot het binnenlands vreemdelingentoezicht vereist een MTV-controle geen geobjectivered redelijk vermoeden van illegaal verblijf: controles vinden steekproefgewijs of op basis van onderzoeks- en ervaringsgegevens plaats.³⁷²

370 Illegaal verblijf is als overtreding strafbaar met een boete van maximaal 3.800 euro, en bij niet-betaling met een vervangende hechtenis van maximaal zes maanden. Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding dat illegaal verblijf strafbaar stelt wanneer nog geen inreisverbod is opgelegd en een ongedocumenteerde vreemdeling voor de eerste maal illegaal in Nederland is aangetroffen.

371 Het MTV is in 2009 van naam veranderd van Mobiel Toezicht Vreemdelingen in Mobiel Toezicht Veiligheid. De doelstelling is verruimd en omvat niet alleen de bestrijding van illegaal verblijf, maar ook de bestrijding van mensenhandel en grensoverschrijdende criminaliteit.

372 Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 17a: 'Toezicht wordt uitgevoerd op basis van informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding. Het toezicht kan daarnaast in beperkte mate worden uitgevoerd met het oog op het verkrijgen van informatie over dergelijk illegaal verblijf (...) Toezicht wordt ten hoogste zeven keer per week uitgevoerd ten aanzien van vluchten op eenzelfde vliegroute, met een maximum van een derde van het totale aantal geplande vluchten per maand op die vliegroute. In het kader van dit toezicht wordt slechts een deel van de passagiers op een vlucht staande gehouden (...) Toezicht wordt per dag in ten hoogste twee treinen per traject en ten hoogste acht treinen in totaal uitgevoerd, en per trein in ten hoogste twee treincoups. (...) Toezicht wordt op eenzelfde weg of vaarweg ten hoogste negentig uur per maand en ten hoogste zes uur per dag uitgevoerd. In het kader van dit toezicht wordt slechts een deel van de passerende vervoermiddelen stilgehouden'.

De KMar heeft een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte bij de selectie van te controleren personen. De omvang van de rechterlijke toetsing van MTV-controles is zeer beperkt. De onderzoeks- en ervaringsgegevens vallen buiten het beoordelingskader van de rechter. Alleen de mate van vermenging met het binnenlands reizigersverkeer dient duidelijk uit het dossier te blijken en kan ook worden beoordeeld door de (bewarings)rechter. Mogelijke discriminatoire uitvoering van bevoegdheden komt hierbij niet aan de orde.

Jaarlijks worden enkele honderdduizenden mensen gecontroleerd. In minder dan één procent van de in het kader van het MTV gecontroleerde personen betreft het een ongedocumenteerde vreemdeling (zie Tabel 10.3).

Tabel 10.3 – Personen gecontroleerd in het kader van MTV

De volgende tabel geeft het aantal gecontroleerde personen en het aantal aangetroffen ongedocumenteerde vreemdelingen (als percentage van het totaal aantal gecontroleerde personen) in recente jaren weer.³⁷³

2008	657.800	4040	(0,61%)
2009	520.000	3620	(0,70%)
2010	477.780	3220	(0,67%)
2011	154.800	1600	(1,03%)
2012	206.720	1730	(0,84%) 90

374

De meest recente in opdracht van de regering uitgevoerde evaluatie van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen dateert van 2001.³⁷⁵ Uit deze evaluatie blijkt dat huidskleur en etnische afkomst een belangrijke rol spelen bij de selectie van te controleren voertuigen en personen. Kmar-medewerkers, geïnterviewd ten behoeve van de evaluatie, zeggen dat zij hierbij met name selecteren op het uiterlijk (allochtone afkomst) en het soort en de staat van voertuigen (bijvoorbeeld geblindeerde ramen).³⁷⁶

De evaluatie wijst expliciet op de stigmatiserende effecten van controles op illegaal verblijf bij personen die rechtmatig in Nederland verblijven. Volgens de evaluatie leidt het MTV tot 'effecten, die veelal onderbelicht blijven (...) die voortkomen uit het feit dat jaarlijks zo'n 700.000 Nederlanders en niet-Nederlanders worden gecontroleerd op de rechtmatigheid van hun binnenkomst c.q. verblijf in Nederland'. De evaluatie stelt hierbij dat 'de effecten voor hen, die over een volkomen legale verblijfsstatus beschikken dan wel de Nederlandse nationaliteit bezitten vaak worden onderschat'. De evaluatie haalt enkele 'ervaringsdeskundigen' aan (Marokkaanse Nederlanders die bijvoorbeeld wegens vakantie soms meerdere malen per jaar de grens passeren dan wel tijdens woon-werkverkeer regelmatig worden gecontroleerd), die spreken over 'iedere keer weer die gevoelde twijfel aan de juistheid van hun aanwezigheid'.³⁷⁷

373 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *Rapportage Vreemdelingenketen januari-december 2012*.

374 De afname van het aantal MTV-controles in 2011 en 2012 is het gevolg van de uitspraak van de Raad van State van oktober 2010, waarin MTV-controles in strijd werden bevonden met de Europese regelgeving voor controles aan de binnengrenzen. De tekst van de Vreemdelingencirculaire is in 2012 aangepast en het Europees Hof van Justitie heeft MTV-controles in oktober 2012 niet langer in strijd met Europese regelgeving bevonden. Naar verwachting zal het aantal MTV-controles in 2013 weer toenemen.

375 Witte en Vijkhuis (2001) *Effectief Mobiel Toezicht Vreemdelingen. Eindrapportage*.

376 Ibid., p. 35.

377 Ibid., p. 68

De evaluatie werpt de vraag op of hiermee nog wel wordt voldaan aan het uitgangspunt van een minimum aan hinder voor derden. De evaluatie benoemt als specifiek probleem van het MTV 'de vrijwel onmogelijke opgave om mensen te selecteren voor controle, waarbij men niet selectief op uiterlijke kenmerken als huidskleur en dergelijke te werk mag gaan'.³⁷⁸

De in opdracht van de regering uitgevoerde evaluatie wijst dus op het bestaan van etnisch profileren tijdens MTV-controles en de stigmatiserende effecten hiervan op etnische minderheden.

Er is echter nooit een regeringsreactie op de evaluatie verschenen en de evaluatie is nimmer in de Tweede Kamer besproken. De evaluatie lijkt zagezegd 'in een la te zijn beland'.

Sinds 2001 heeft de regering geen nieuwe evaluatie van het MTV laten verrichten. De in de evaluatie geuite zorgen over etnisch profileren zijn echter nog steeds actueel: zowel de bevoegdheden van de Kmar als de (beperkte) omvang van de rechterlijke toetsing zijn sinds het verschijnen van de evaluatie niet wezenlijk veranderd.

Wet arbeid vreemdelingen

De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorheen: Arbeidsinspectie) is verantwoordelijk voor controles op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV).³⁷⁹ De selectie van te controleren bedrijven is gebaseerd op onderzoeks- en ervaringskennis over de sectoren van de arbeidsmarkt waarin illegale arbeid plaatsvindt. De Inspectie heeft te allen tijde toegang tot bedrijven en andere plaatsen om een WAV-controle te verrichten, en heeft de bevoegdheid om bij alle aanwezige werkenden een identiteitscontrole te verrichten. De vreemdelingenpolitie neemt vaak deel aan deze inspecties. Wanneer iemand niet in staat is zijn rechtmatig verblijf aan te tonen, kan de vreemdelingenpolitie overgaan op staandehouding op vermoeden van illegaal verblijf grond van artikel 50 Vw.

De Inspectie controleert jaarlijks (tien)duizenden personen die rechtmatig verblijf in Nederland hebben. In 2011 verrichtte de Inspectie 9.225 objectinspecties in het kader van de WAV en de Wet minimum loon (WML). Het exacte aantal gecontroleerde personen is niet bekend, maar het is duidelijk dat het gaat om meerdere (soms tientallen) personen per controle. Bij de overgrote meerderheid van deze inspecties (83 procent) werd geen overtreding vastgesteld. Bij 17 procent van de inspecties werd een overtreding vastgesteld en werden in totaal 2.030 illegaal tewerkgestelden staande gehouden.³⁸⁰

De juridische waarborgen van artikel 50 van de Vreemdelingenwet zijn niet van toepassing bij WAV-controles: een WAV-controle vereist geen geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf.³⁸¹

De Inspectie controleert in beginsel alle personen die bij een inspectie worden aangetroffen. Er zijn geen nadere richtlijnen bekend voor de selectie van te controleren personen wanneer het niet mogelijk is om alle aangetroffen personen te controleren, bijvoorbeeld wanneer te veel personen worden aangetroffen in verhouding tot het beschikbare aantal controleurs.

³⁷⁸ Ibid., p. 68.

³⁷⁹ Per 1 januari 2012 zijn de voormalige Arbeidsinspectie, Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst samengevoegd in de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³⁸⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012) Jaarverslag 2011, p. 37.

De omstandigheid dat iemand illegaal tewerkgesteld is, betekent overigens niet op voorhand dat de betreffende persoon onrechtmatig in Nederland verblijft.

³⁸¹ Bij een dergelijke bedrijfscontrole kan bij alle personen die werkend worden aangetroffen een identiteitsbewijs worden gevorderd. Uit het proces-verbaal van staandehouding dient wel te blijken dat er sprake is van een controle op grond van de WAV.

Met dit rapport wil Amnesty International een bijdrage leveren aan de discussie over proactief politiewerk en het risico dat etnisch profileren voor mensenrechten in Nederland vormt. Op basis van een analyse van bestaande onderzoeken naar de uitvoering van de politietaak, veiligheidsbeleid en discriminatie, en andere openbare bronnen concludeert Amnesty International dat etnisch profileren door de Nederlandse politie het niveau van opzichzelfstaande incidenten overstijgt.

Het rapport gaat met name in op etnisch profileren bij proactieve politiecontroles. De politie kan op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, Wegenverkeerswet, bij preventief fouilleren en bij controles op illegaal verblijf mensen (proactief) controleren of staande houden zonder dat zij in strafrechtelijke zin ergens van worden verdacht. Bij deze proactieve controles zijn de mensenrechten in het geding onder andere vanwege het plaatsvinden van etnisch profileren. Daarom roept Amnesty de Nederlandse overheid en politie op om het bestaan van etnisch profileren te onderkennen, de praktijk af te wijzen, meer inspanningen te verrichten om het te voorkomen, en de uitvoering van de politietaak te onderzoeken op het plaatsvinden ervan.

WAT IS ETNISCH PROFILEREN EN WAT ZIJN DE GEVOLGEN?

Amnesty International Nederland verstaat onder etnisch profileren ‘het gebruik door de politie van criteria of overwegingen omtrent ras, huidskleur, etniciteit, nationaliteit, taal en religie bij opsporing en rechtshandhaving – zowel op operationeel als organisatorisch niveau – terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat’. Het non-discriminatiebeginsel en gelijkheidsbeginsel, zoals vastgelegd in internationaal, Europees en nationaal recht, vormen een heldere basis om etnisch profileren als een vorm van discriminatie aan te merken.

Etnisch profileren komt expliciet naar voren wanneer politieagenten zich in stereotype, negatieve bewoordingen uitlaten over migranten of bepaalde etnische minderheden. Of wanneer politieagenten iemands huidskleur of etnische afkomst openlijk als reden voor staandehouding of controle aanvoeren. Etnisch profileren berust echter vaak op onbewuste aannames of gangbare stereotype denkbeelden over bepaalde etnische minderheden.

Etnisch profileren kan zich ook voordoen in de vorm van indirecte discriminatie. Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een op het oog neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze, bepaalde etnische minderheden bijzonder benadeelt, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.

Etnisch profileren leidt ertoe dat etnische minderheden onevenredig vaak worden onderworpen aan proactieve politiecontroles, terwijl er geen redelijk vermoeden van schuld of een objectief geïndividualiseerde aanwijzing voor controle bestaat. Het is bovendien een vorm van discriminatie die bijdraagt aan stigmatisering en negatieve beeldvorming over etnische minderheden. Etnisch profileren schaadt de legitimiteit van de politie, en buitenlandse onderzoeken wijzen tevens uit dat het niet bijdraagt aan de effectiviteit van politiewerk vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding.

WAAROM ZORG OVER ETNISCH PROFILEREN?

Etnisch profileren is geen nieuw fenomeen en ook geen typisch Nederlands verschijnsel. Verschillende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen dragen echter bij aan toenemende zorg omtrent het plaatsvinden van etnisch profileren in Nederland. Het politiek en maatschappelijk klimaat is sinds de jaren negentig veranderd; er wordt anders gekeken naar de positie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving. Er bestaat minder terughoudendheid om migratie en etnische minderheden

generaliserend in verband te brengen met criminaliteit en veiligheid. Deze veranderingen in het maatschappelijke en politieke debat zijn van invloed op het politiewerk.

Ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid dragen verder bij aan zorg omtrent het plaatsvinden van etnisch profileren, met name de uitbreiding van discretionaire politiebevoegdheden, de ontwikkeling richting een 'informatiegestuurde politie' en de beleidsmatige prioriteit voor het sturen op veiligheidsgevoelens. Het risico op etnisch profileren doet zich met name voor wanneer de politie ruime discretionaire bevoegdheden heeft: wanneer politieagenten een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte hebben om mensen te controleren of staande te houden, zonder dat er sprake is van een redelijke verdenking van een strafbaar feit. De discretionaire bevoegdheden van de Nederlandse politie zijn sinds de jaren negentig aanzienlijk verruimd. Dit is onder meer een gevolg van de invoering van preventief fouilleren in 2002, de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in 2005, en de toenemende prioriteit in het veiligheidsbeleid voor proactieve handhaving van de openbare orde, met name in het geval van jongerenoverlast.

Het Nederlandse antidiscriminatiebeleid kent geen specifieke prioriteit voor het tegengaan van rassendiscriminatie, noch voor het tegengaan van mogelijke discriminatie door de politie. Dit bemoeilijkt in zijn algemeenheid het bespreekbaar maken van etnisch profileren. Het belang van het onderkennen en tegengaan van discriminatie door de politie is in verschillende beleidsdocumenten van de politie vastgelegd. In beleid, maatregelen en trainingen inzake diversiteit en de aanpak komt het thema etnisch profileren zijdelings en veelal niet expliciet aan de orde.

ETNISCH PROFILEREN EXPLICIET ONDERKENNEN EN ADRESSEREN IN TRAINING

Binnen de Nederlandse politie wordt onderkend dat het baseren van proactieve politiecontroles op de professionele intuïtie van politieagenten problematisch is. Ook wordt het belang van het tegengaan van discriminatie door de politie onderkend en worden initiatieven rond diversiteit en multicultureel vakmanschap ontwikkeld. In beleid, maatregelen en training inzake diversiteit en de aanpak van discriminatie komt het thema etnisch profileren zijdelings en veelal niet expliciet aan de orde.

Het verdient aanbeveling om:

- Etnisch profileren expliciet te onderkennen
- In opleiding en training van politieagenten nadrukkelijker aandacht te besteden aan etnisch profileren. Hierbij dient er ook aandacht te zijn voor het (on)bewust doorwerken van stereotype denkbeelden, indirecte discriminatie en de valkuilen van 'professionele intuïtie'.

ETNISCH PROFILEREN VINDT PLAATS: NADER ONDERZOEK IS NODIG

In Nederland is weinig gericht onderzoek gedaan naar de keuzes van politieagenten welke personen te controleren tijdens proactieve controles. Onderzoek in de regio Amsterdam-Amstelland naar door politieagenten gehanteerde selectiemechanismen, is het eerste onderzoek naar proactief politieoptreden dat expliciet ingaat op de overwegingen van politieagenten bij de keuze welke personen staande te houden en te controleren. Uit het onderzoek blijkt dat politieagenten zich bij deze keuze baseren op profielen van 'verdachte burgers'. Deze profielen vallen met name terug te voeren op kenmerken als leeftijd, huidskleur en etnische afkomst. Volgens het onderzoek zijn deze stereotype denkbeelden dominant binnen het onderzochte politiekorps. Dit resulteert erin dat met name jonge mannen uit etnische minderheden vaker worden gecontroleerd. De toenmalige korpsleiding heeft aangegeven de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek serieus te nemen, en heeft maatregelen aangekondigd.

Verschillende onderzoeken zijn verricht naar politieoptreden bij proactieve handhaving bij jongerenoverlast. Hoewel deze onderzoeken niet specifiek ingaan op de selectie van te controleren personen, komt er echter wel uit naar voren dat onder politieagenten stereotype denkbeelden en vooroordelen over etnische minderheden leven die van invloed zijn op de gehanteerde politiestijl en de beslissingen welke jongeren

staande te houden en te controleren. Deze onderzoeken bevatten over het algemeen geen expliciete beoordeling van de schaal waarop dergelijke vooroordelen voorkomen en doorwerken in politieoptreden, maar bevatten wel aanwijzingen voor het plaatsvinden van etnisch profileren.

Etnisch profileren vereist een meervoudige onderzoeksaanpak

Om inzicht te verkrijgen in het bestaan en de omvang van etnisch profileren, is een meervoudige onderzoeksaanpak. Daarmee wordt bedoeld op een combinatie van: gericht onderzoek naar politieoptreden (bestaand uit bijvoorbeeld observatieonderzoek en diepte-interviews met politieagenten), onderzoek naar discriminatie-ervaringen, analyse van klachten over discriminatie door de politie, en een analyse van kwantitatieve gegevens over politiecontroles.

Meer kwantitatieve gegevens over proactieve controles

Om inzicht te verkrijgen of bepaalde maatregelen en bevoegdheden etnische minderheden onevenredig raken, zijn kwantitatieve gegevens noodzakelijk over het totale aantal politiecontroles en staandehoudingen, ook wanneer deze niet leiden tot een proces-verbaal of aanhouding. In Nederland zijn dergelijke gegevens echter nauwelijks beschikbaar: het aantal controles op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, de Wegenverkeerswet en de Vreemdelingenwet wordt niet systematisch geregistreerd. Kwantitatieve gegevens over gecontroleerde personen – uitgesplitst naar huidskleur, leeftijd en geslacht – zijn in het geheel niet beschikbaar.

Introductie van controleformulieren

Buitenlandse onderzoeken tonen aan dat het gebruik van controleformulieren (‘stop forms’) een zinvol instrument kan vormen voor het signaleren en adresseren van etnisch profileren. In het controleformulier maken politieagenten onder meer melding van de reden en wettelijke grondslag van de controle en van de uitkomst ervan, en worden relevante persoonsgegevens van de gecontroleerde persoon geregistreerd, zoals huidskleur en etnische afkomst. Het gebruik van controleformulieren kan politieagenten er onder meer toe bewegen dat zij hun besluit tot controle vooraf goed afwegen. Geaggregeerde gegevens kunnen meer inzicht geven in de vraag of etnische minderheden mogelijk vaker aan politiecontroles worden onderworpen.

Het gebruik van controleformulieren kan bovendien bijdragen aan de effectiviteit van politiewerk vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding. Buitenlandse onderzoeken wijzen uit dat het baseren van politiecontroles op etnische profielen niet leidt tot hogere ‘vangstpercentages’: het percentage politiecontroles dat leidt tot een aanhouding of een bewijs van een wetsovertreding. Buitenlandse onderzoeken wijzen uit dat het gebruik van controleformulieren wel kan leiden tot hogere ‘vangstpercentages’.

Nader onderzoek naar ervaren-discriminatie

Survey-onderzoeken naar discriminatie-ervaringen wijzen uit dat een aanzienlijk deel van de personen uit etnische minderheden in Nederland de indruk heeft door de politie te zijn staande gehouden of gecontroleerd vanwege hun huidskleur en etnische afkomst. Uit kwalitatieve onderzoeken komt naar voren dat jongeren uit etnische minderheden vaak discriminatie door de politie ervaren bij proactieve handhaving bij jongerenoverlast. Deze jongeren hebben de indruk dat de politie discrimineert en dat zij vaker dan ‘autochtone’ jongeren worden gecontroleerd.

Onderzoek naar discriminatie-ervaringen is belangrijk om inzicht te krijgen in etnisch profileren. Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar ervaringen met veiligheidsbeleid en politieoptreden, zoals de Veiligheidsmonitor, geven tot op heden beperkt inzicht in mogelijke verschillen in ervaringen tussen bevolkingsgroepen.

Analyse van klachten en registraties van discriminatie

Er zijn in Nederland mechanismes voor het indienen van klachten over discriminatie door de politie.

Jaarlijks worden bij antidiscriminatievoorzieningen en politiekklachtencommissies enkele honderden klachten over discriminatie door de politie ingediend. Deze vormen een aanwijzing voor het plaatsvinden van etnisch profileren. Echter een gerichte analyse van klachtenregistraties kan nader inzicht geven in de aard en mogelijke patronen van etnisch profileren. Een adequate registratie van klachten en meldingen over discriminatie is dan ook van belang voor het signaleren en adresseren van etnisch profileren.

Het verdient aanbeveling om:

- Kwantitatieve gegevens te verzamelen over het aantal door de politie gecontroleerde personen, uitgesplitst naar huidskleur, leeftijd en etnische afkomst.
- Een proef te doen met controle formulieren.
- Perceptieonderzoek te verrichten naar ervaringen van burgers met politieoptreden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de ervaringen van oorspronkelijke Nederlanders en etnische minderheden. Dit kan mogelijke verschillen in ervaringen met politieoptreden zichtbaar maken, en zo beter inzicht geven in de omvang en patronen van etnisch profileren.
- In door de overheid gefaciliteerde rapportages over klachten en meldingen van discriminatie, zoals de rapportages van politiekklachtencommissies en de politieregistratie van discriminatiemeldingen (de Poldis-rapportage), inzichtelijk te maken hoeveel klachten en meldingen van discriminatie betrekking hebben op de politie.

PROACTIEF POLITIEWERK: STERKERE WAARBORGEN EN OVERHEIDSMONITORING

In dit rapport is specifiek ingegaan op de uitvoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, de Wegenverkeerswet, preventief fouilleren en vreemdelingentoezicht (controles op illegaal verblijf). De politie heeft een ruime eigen beoordelingsruimte bij de toepassing van deze bevoegdheden en bij de keuze welke personen te controleren of staande te houden, zonder dat er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld. De bespreking van de toepassing van deze vier proactieve controle bevoegdheden is ingegaan op de tekortkomingen in de (wettelijke) waarborgen en richtlijnen, en de overheidsmonitoring van de uitvoering. Deze zijn onvoldoende om etnisch profileren te voorkomen.

Het verdient aanbeveling om:

- Met de grootst mogelijke duidelijkheid te omschrijven in welke omstandigheden de politie discretionaire bevoegdheden kan toepassen. Het gebruik van kenmerken als ras, huidskleur en etnische afkomst dient expliciet te worden verboden of met de grootst mogelijke duidelijkheid te worden omschreven.
- Betere overheidsmonitoring van de uitvoering van proactieve controle bevoegdheden te (laten) doen. En daarbij gericht en specifiek te onderzoeken of – en in welke mate – sprake is van etnisch profileren.

MOTIVEREN VAN EEN IDENTITEITSCONTROLE

Met de invoering van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (WUID) in 2005 zijn de bevoegdheden van politieagenten om een identiteitsbewijs te vorderen aanzienlijk verruimd. Op grond van de WUID hebben politieagenten de bevoegdheid om een identiteitsbewijs te vorderen wanneer zij dit 'redelijkerwijze noodzakelijk achten voor de uitoefening van de politietak'. Het ontbreken van een systematische registratie van de toepassing van de vorderingsbevoegdheid, in combinatie met de ruim omschreven bevoegdheden, vergroot het risico op willekeur en discriminatoire toepassing van bevoegdheden. Overheidsmonitoring van de uitvoering van de WUID bevat geen gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren. Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar de uitvoering van de WUID zijn beperkt van opzet: ze bevatten geen perceptieonderzoek naar discriminatie-ervaringen en geen kwantitatieve analyse van de vraag of etnische minderheden vaker aan identiteitscontroles worden onderworpen. Desalniettemin bevatten deze onderzoeken aanwijzingen voor het plaatsvinden van etnisch profileren, die in deze onderzoeken echter niet nader worden geanalyseerd.

Het verdient aanbeveling om:

- De verplichting op te nemen voor politieagenten om te motiveren waarom zij een identiteitsbewijs vorderen, ook wanneer iemand aan de vordering voldoet en een identiteitsbewijs kan tonen.
- De richtlijnen voor de toepassing van de vorderingsbevoegdheid te verduidelijken, onder meer in de context van proactieve handhaving bij jongerenoverlast.
- Overheidsmonitoring van de uitvoering van de WUID te verbeteren, door middel van een gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren. Een proef met controleformulieren is hierbij zinvol.

VERDUIDELIJKEN RICHTLIJNEN WEGENVERKEERSWET

Op grond van de Wegenverkeerswet kan de politie voertuigen controleren met het oog op de verkeersveiligheid, bijvoorbeeld wanneer een verkeersovertreding is geconstateerd of wanneer een voertuig zichtbare mankementen vertoont. De (controle)bevoegdheden op grond van de Wegenverkeerswet worden echter in toenemende mate voor opsporingsdoeleinden ingezet, ook tegen personen tegen wie geen verdenking bestaat in strafrechtelijke zin, of wanneer hiervoor geen objectieve geïndividualiseerde aanwijzing bestaat. Overheidsmonitoring van deze toepassing van de Wegenverkeerswet heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

Het verdient aanbeveling om:

- De richtlijnen voor de inzet van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden te verduidelijken, om hiermee het risico op willekeurige en discriminatoire toepassing van bevoegdheden te verminderen.
- Overheidsmonitoring te verrichten naar de toepassing van de Wegenverkeerswet voor opsporingsdoeleinden, waaronder een gerichte analyse van het plaatsvinden van etnisch profileren. Ook hieraan kan een proef met het gebruik van controleformulieren bijdragen.

RICHTLIJNEN VOOR ASELECTIEF PREVENTIEF FOUILLEREN

Burgers kunnen, zonder dat zij verdacht worden van een strafbaar feit, gefouilleerd worden wanneer zij zich binnen een gegeven periode in een vooraf aangewezen 'veiligheidsrisicogebied' bevinden. De wettelijke waarborgen om hierbij etnisch profileren te voorkomen, zijn gering. Het wettelijk uitgangspunt is dat de politie 'zonder aanzien des persoons' fouilleert. Richtlijnen en instructies over hoe 'aselectief preventief fouilleren' te operationaliseren ontbreken echter veelal. In de praktijk selecteren politieagenten wel degelijk, en beschikken zij hierbij over een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte welke personen te fouilleren. Daarnaast is er een praktijk ontstaan van selectief en 'informatiegestuurd' preventief fouilleren aan de hand van vooraf opgestelde selectiecriteria.

Door de overheid gefaciliteerde onderzoeken naar de uitvoeringspraktijk van preventief fouilleren bevatten geen gerichte analyse van etnisch profileren. Deze onderzoeken bevatten echter wel aanwijzingen voor het bestaan ervan, maar deze worden in de betreffende onderzoeken niet nader geanalyseerd.

Het verdient aanbeveling om:

- Duidelijker richtlijnen en instructies op te stellen voor het in de praktijk brengen van aselectief preventief fouilleren.
- Wanneer bij preventieve fouilleeracties selectiecriteria worden gehanteerd, dient te worden voorkomen dat deze tot indirecte discriminatie leiden.
- Gericht onderzoek te verrichten naar etnisch profileren bij de uitvoering van preventief fouilleren. Overheidsmonitoring dient hierbij tevens aandacht te besteden aan mogelijke indirecte discriminatie, met name in het licht van de ontstane praktijk en behoefte van gemeenten en politie om selectief preventief te fouilleren.

MONITORING VAN DE PRAKTIJK VAN HET VREEMDELINGENTOEZICHT

Op grond van de Vreemdelingenwet kan de politie mensen controleren op het vermoeden van illegaal verblijf wanneer er sprake is van een geobjectiveerd 'redelijk vermoeden van illegaal verblijf'. De Vreemdelingenwet bevat hiermee enige waarborg om etnisch profileren te voorkomen. Ongedocumenteerde vreemdelingen kunnen ook op grond van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden staande worden gehouden; hierbij bestaan minder waarborgen om etnisch profileren te voorkomen.

Het uitgangspunt is dat het vreemdelingentoezicht met een 'minimum hinder aan derden' gepaard dient te gaan. Zo veel mogelijk voorkomen moet worden dat mensen die rechtmatig in Nederland verblijven, worden gecontroleerd op een vermoeden van illegaal verblijf. Doordat het aantal politiecontroles niet systematisch wordt geregistreerd, is niet inzichtelijk in hoeverre aan het uitgangspunt van 'minimum hinder aan derden' wordt voldaan. Hierdoor is onbekend hoeveel mensen die rechtmatig in Nederland verblijven, worden gecontroleerd op illegaal verblijf.

In het kader van de analyse van het vreemdelingentoezicht heeft Amnesty International ook het zogenoemde 'busproject Kennemerland' geanalyseerd, een uitvoerig verslag daarvan is opgenomen als bijlage. Van 2009 tot 2011 observeerde de politie Kennemerland 'vrouwen met een negroïde uiterlijk' die per bus van Amsterdam naar de regio Kennemerland reisden. De vreemdelingenpolitie wachtte de vrouwen op bij aankomst op station Haarlem en achtervolgde heimelijk de bussen. Het vermoeden bestond dat het ongedocumenteerde vreemdelingen betrof die illegaal als schoonmaakster werkten. De Raad van State heeft deze wijze van staandehouding uiteindelijk onrechtmatig bevonden. Er zijn geen aanwijzingen dat het busproject exemplarisch is voor het vreemdelingentoezicht in Nederland. De casus biedt echter meer inzicht in processen van etnisch profileren en illustreert een aantal zorgen over het plaatsvinden ervan in de context van controles op illegaal verblijf.

De Nederlandse overheid heeft sinds 2004 geen evaluatie van het vreemdelingentoezicht meer laten verrichten. De bevindingen in dit rapport nopen tot grondige overheidsmonitoring van de huidige praktijk van het vreemdelingentoezicht.

Het verdient aanbeveling om:

- Overheidsmonitoring die inzichtelijk maakt: (1) Hoeveel mensen die rechtmatig in Nederland verblijven worden gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf (zowel op grond van de Vreemdelingenwet als op grond van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden); (2) De inzet van niet-vreemdelingenrechtelijke bevoegdheden voor controles op illegaal verblijf, met name de Wet op de uitgebreide identificatieplicht en de Wegenverkeerswet. Een proef met controleformulieren kan nader inzicht verschaffen in de mate waarin dit gebeurt.
- De richtlijnen voor de toepassing van het geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf te verduidelijken, om te voorkomen dat mensen (mede) vanwege hun huidskleur of etnische afkomst worden gecontroleerd op illegaal verblijf.
- De richtlijnen te verduidelijken voor de manier waarop politie-eenheden en agenten invulling dienen te geven aan een aantal in het illegalenbeleid gestelde beleidsprioriteiten, zoals de beleidsprioriteit voor het staande houden van ongedocumenteerde vreemdelingen die criminaliteit en overlast veroorzaken.

SLOT

Dit rapport bevat aanbevelingen om de mensenrechten beter te waarborgen bij proactief politiewerk. Deze aanbevelingen aan de Nederlandse overheid en politie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de aanbevelingen van de ECRI en het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie, en op onderzoeken en initiatieven om etnisch profileren tegen te gaan. Amnesty International roept de Nederlandse overheid en politie op om het bestaan van etnisch profileren te onderkennen en af te wijzen, meer inspanningen te verrichten om etnisch profileren te voorkomen en de uitvoering van de (proactieve) politietaak beter te monitoren.

Van 2009 tot 2011 observeerde de vreemdelingenpolitie Kennemerland 'vrouwen met een negroïde uiterlijk' die per bus van Amsterdam naar de regio Kennemerland reisden. De vreemdelingenpolitie observeerde bushaltes, wachtte vrouwen op bij aankomst op het station Haarlem, en achtervolgde heimelijk de bussen. De vreemdelingenpolitie had op basis van onderzoeks- en ervaringsgegevens het vermoeden dat het ongedocumenteerde vreemdelingen betrof die illegaal als schoonmaakster in duurdere buurten in de regio werkten. De Raad van State heeft deze wijze van staandehouding in juli 2011 onrechtmatig bevonden.

Volgens gegevens van de politie Kennemerland zijn in het kader van het 'busproject' tussen januari 2010 en juli 2011 in totaal 26 ongedocumenteerde vreemdelingen staande gehouden. Van hen zijn er zeventien afkomstig uit Ghana, twee uit resp. Brazilië en El Salvador, één uit resp. Nigeria, Indonesië, en de Filipijnen, en één van onbekende nationaliteit. Het betreft zeventien vrouwen en negen mannen.³⁸² Negentien van hen werden staande gehouden terwijl zij aan het werk waren in een woning, acht tijdens (gezamenlijke) zwartrijdcontroles met Connexxion.

Er zijn geen aanwijzingen dat het busproject exemplarisch is voor de wijze waarop het vreemdelingentoezicht in Nederland wordt vormgegeven. De casus biedt echter inzicht in hoe processen van etnisch profileren kunnen verlopen en illustreert zorgen over het risico op etnisch profileren in de context van controles op illegaal verblijf.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de juridische beoordeling van het busproject door de Raad van State. Vervolgens wordt het ontstaan en verloop van het busproject beschreven. De vreemdelingenpolitie Kennemerland baseert zich op onderzoeks- en ervaringsgegevens over illegale arbeid in de regio. De vreemdelingenpolitie presenteert deze als objectieve gegevens, maar ze blijken bij nadere beschouwing te berusten op stereotype denkbelden over etnische minderheden. De vreemdelingenpolitie Kennemerland rechtvaardigt het busproject ook met andere doelstellingen dan het oppakken van ongedocumenteerde vreemdelingen, bijvoorbeeld de bestrijding van uitbuiting van ongedocumenteerde vreemdelingen. Gezien het feitelijke verloop van het busproject kan dit echter niet als objectieve rechtvaardiging van het project worden beschouwd.

12.1 **BEOORDELING DOOR DE RAAD VAN STATE**

Volgens de Vreemdelingenwet kan de politie identiteitscontroles verrichten wanneer er sprake is van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf dat is gebaseerd op objectieve feiten en omstandigheden. Dergelijke feiten en omstandigheden kunnen onder meer bestaan uit eigen onderzoeks- en ervaringsgegevens van de politie. Het vreemdelingentoezicht dient 'op non-discriminatoire wijze' uitgevoerd te worden.³⁸³ Het is niet toegestaan om mensen uitsluitend op basis van hun huidskleur of etnische afkomst te controleren op vermoeden van illegaal verblijf.

De vreemdelingenpolitie Kennemerland voert bij de Raad van State aan dat er sprake is van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf wanneer aan de volgende vier objectieve feiten en omstandigheden is voldaan:³⁸⁴

382 Gegevens verstrekt door de politie Kennemerland, 13 september 2012.

383 Vreemdelingencirculaire 2000, (A)A.2. In 2013 is de systematiek van de Vreemdelingencirculaire gewijzigd. Tot 2013 waren de bepalingen voor de uitvoering van het vreemdelingentoezicht opgenomen in Vreemdelingencirculaire 2000, A3.3.1.

384 LJN: BR2059, Raad van State 13 juli 2011, 201104863/1/V3 (het proces-verbaal van bevindingen, dd 2 februari 2011 is opgenomen in de uitspraak)

- het moet gaan om een vrouw van Afrikaanse afkomst;
- die met bus van Amsterdam (met name de Bijlmer) naar regio Kennemerland reist;
- die als reisdoel een van de duurdere woonwijken in de regio Kennemerland heeft;
- die daar in een woning schoonmaakwerkzaamheden verricht.

De vreemdelingenpolitie voert ter onderbouwing de volgende onderzoeks- en ervaringsgegevens aan:

- Uit wetenschappelijk onderzoek³⁸⁵ zou blijken dat in de regio Kennemerland veel ongedocumenteerde Ghanese vreemdelingen als schoonmaakster werkzaam zijn.
- Er reizen veel illegale vrouwen van Afrikaanse afkomst regelmatig met de bus van Amsterdam naar Heemstede, Aerdenhout en Overveen om daar illegaal als schoonmaakster te werken. Dit blijkt uit door de vreemdelingenpolitie verrichte observaties bij bushaltes en het station Haarlem, en uit mededelingen van medewerkers van Connexxion. Tevens worden bij zwartrijdcontroles regelmatig vrouwen van Afrikaanse afkomst aangetroffen die niet over een geldig plaatsbewijs en legitimatiebewijs beschikken.

Op 13 juli 2011 wordt deze wijze van staandehouding door de Raad van State onrechtmatig bevonden.³⁸⁶ De Raad van State beoordeelt de aangedragen onderzoeks- en ervaringsgegevens als onvoldoende om – wanneer aan de vier bovengenoemde voorwaarden is voldaan – te kunnen leiden tot een geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf.

De Raad van State stelt vast dat er (volgens het proces-verbaal van bevindingen) bij zwartrijdcontroles tussen oktober 2009 en maart 2011 acht ongedocumenteerde vreemdelingen zijn aangetroffen, van wie er slechts twee illegaal schoonmaakwerk verrichtten. Gezien deze tijdspanne kan volgens de Raad van State niet geconcludeerd worden dat er veel illegale vrouwen van Afrikaanse afkomst per bus van Amsterdam naar de regio Kennemerland reizen om illegaal schoonmaakwerk te verrichten.

De Raad van State oordeelt tevens dat het door de vreemdelingenpolitie aangedragen wetenschappelijk onderzoek niet kan bijdragen aan een geobjectiveerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf. Volgens het aangevoerde artikel zijn er migrantenvrouwen in de schoonmaakbranche werkzaam, maar het artikel gaat over zowel rechtmatig verblijvende personen als ongedocumenteerde vreemdelingen. Daarnaast gaat het artikel zowel over vrouwen van Afrikaanse afkomst, als over Filipijnse vrouwen. Bovendien heeft het artikel niet specifiek betrekking op de situatie in de regio Kennemerland. De Raad van State concludeert dan ook dat in het artikel ‘anders dan in het proces-verbaal van bevindingen staat vermeld, niets is vermeld over de resultaten van ILO-onderzoek naar de tewerkstelling van Ghanese vreemdelingen in de regio Kennemerland’. Aan dit artikel kan dan ook geen (begin van een) redelijk vermoeden van illegaal verblijf (...) worden ontleend’.

12.2 VERLOOP VAN HET BUSPROJECT

Hieronder volgt een chronologische beschrijving van het busproject. Deze is gebaseerd op bestudering van de processen-verbaal van staandehouding in alle 26 zaken.³⁸⁷ In vijf zaken is de rechterlijke uitspraak bij Amnesty bekend.³⁸⁸

385 Van Walsum (2010) Op de ILO agenda: ‘Decent work for domestic workers’. Nu Nederland nog.

386 LJN: BR2059, Raad van State 13 juli 2011, 201104863/1/V3

387 De documenten zijn door het televisieprogramma Zembla verkregen via een beroep op de Wet openbaarheid bestuur: <http://zembla.vara.nl/Jacht-op-de-schoonmaakster.12404.0.html#c46535>

388 De rechtmatigheid van staandehoudingen op grond van artikel 50 Vw wordt in vreemdelingenbewaringszaken in beginsel getoetst door de vreemdelingenrechter. Rechterlijke uitspraken worden echter niet in alle gevallen gepubliceerd. Hierdoor is het niet mogelijk om voor alle staandehoudingen te achterhalen hoe de rechterlijke toetsing verlopen is.

Het is bij Amnesty niet bekend welke besluitvorming binnen het toenmalige politiekorps Kennemerland aan het busproject vooraf is gegaan.³⁸⁹ Blijkens het proces-verbaal van bevindingen begint het busproject met de volgende observatie van een politieagent op 13 oktober 2009:

"Op 13 oktober 2009 omstreeks 9.30 uur heb ik, verbalisant (...) op de Julianalaan te Haarlem waargenomen dat twee dames met een negroïde uiterlijk, vanaf de bushalte 81, de wijk inliepen. (...) Ik, verbalisant, bevond mij met nog twee collega's in een onopvallend voertuig. Na deze vrouwen gevolgd te hebben, zagen wij, verbalisanten, dat een van deze vrouwen een woning binnen ging. De vrouw maakte hierbij gebruik van een huissleutel. (...) Ik, verbalisant (...) had in het verleden al vaker waargenomen dat in de omgeving van Heemstede, Aerdenhout en Overveen, regelmatig vrouwen met een negroïde uiterlijk, vanaf de buslijnen de wijken inliepen. Omdat in de politieregio Kennemerland nauwelijks een gemeenschap is van mensen met een Afrikaanse afkomst, had ik (...) het vermoeden dat deze vrouwen vanuit de regio Amsterdam naar Kennemerland gekomen waren om schoonmaakwerkzaamheden te verrichten in de villawijken die in bovengenoemde plaatsen gelegen zijn."³⁹⁰

In oktober 2009 neemt de vreemdelingenpolitie contact op met de IND om na te gaan wat de juridische mogelijkheden zijn om op grond van de Wet arbeid vreemdelingen woningen te betreden en controles op illegale arbeid te verrichten. De IND deelt mee dat dit zonder toestemming van de bewoners niet mogelijk is, omdat er onvoldoende aanwijzingen zijn voor een redelijk vermoeden van illegaal verblijf. Hierop concludeert de vreemdelingenpolitie dat er 'dus verder onderzoek nodig was om een redelijk vermoeden van illegaal verblijf te verkrijgen om met succes controles in woningen uit te voeren'.³⁹¹

De vreemdelingenpolitie verricht vervolgens nader onderzoek ter onderbouwing van het redelijk vermoeden van illegaal verblijf. Het onderzoek betreft: het aangevoerde artikel in het blad *Migrantenrecht*, informatie van Connexxion-medewerkers, observaties door de vreemdelingenpolitie bij bushaltes, en gezamenlijke zwartrijdcontroles.

Het proces-verbaal van bevindingen voert een artikel uit het blad *Migrantenrecht* op. Volgens de vreemdelingenpolitie wordt in het artikel 'uitvoerig weergegeven dat vreemdelingen, al dan niet illegaal, in de regio Kennemerland als schoonmakers actief zijn'.³⁹² Het is niet bekend wie dit artikel heeft aangedragen als zijnde relevant voor het busproject.

Vanaf december 2009 verricht de vreemdelingenpolitie observaties bij bushaltes van bussen die rijden van Amsterdam naar wijken in Heemstede, Aerdenhout en Overveen. De agenten posten 's ochtends in burger in onopvallende voertuigen bij bushaltes in Haarlem, Heemstede, Bloemendaal en Overveen. Het aantal uitgevoerde observaties is niet bekend. Volgens het proces-verbaal van bevindingen verricht de vreemdelingenpolitie tussen maart en juni 2010 diverse observaties bij bushaltes in de omgeving van station Haarlem, met name op het Stationsplein en bij de halte Tempelierstraat. Hierbij worden meerdere buslijnen geobserveerd, onder meer de buslijnen 2, 3, 4, 8, 73, 80, 81, 140, 176 en 300. De observaties dragen bij aan het vermoeden dat veel Afrikaanse vrouwen overstappen naar 'de duurdere villabuurtten rond Haarlem'.³⁹³

In oktober 2009 verneemt de vreemdelingenpolitie van Connexxion-medewerkers dat er elke ochtend circa dertig vrouwen van Afrikaanse afkomst gebruikmaken van de bussen 80 en 140, respectievelijk de bus van Amsterdam naar Haarlem, en van Haarlem naar Heemstede.

389 De door de politie Kennemerland openbaar gemaakte stukken bevatten geen beleidsdocumenten. Wel refereert de politie aan de interne notitie 'Bestrijden illegaliteit huishoudelijke hulpen' d.d. 27 december 2011. (Politie Kennemerland, 22 november 2012, 'besluit WOB'). Deze notitie is echter niet openbaar gemaakt.

390 Proces-verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

391 Proces-verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

392 Proces-verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

393 Proces-verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

Eind 2009 verneemt de vreemdelingenpolitie van Connexxion-medewerkers dat er bij zwartrijdcontroles regelmatig personen van Afrikaanse afkomst zonder plaats- en legitimatiebewijs worden aangetroffen in deze buslijnen. Er zijn geen kwantitatieve gegevens over het aantal staandehoudingen. Het proces-verbaal meldt alleen een staandehouding van een Ghanese vrouw in bus 140 op 16 oktober 2009 in Heemstede, waarbij overigens niet blijkt dat zij als schoonmaakster werkzaam is. Sinds enige tijd schakelen de Connexxion-controleurs in dergelijke gevallen de politie niet meer in, omdat dit te veel tijd in beslag zou nemen, maar volgen de Connexxion-controleurs de vrouwen nu regelmatig naar hun werkadres om daar ter plekke de boete te innen.³⁹⁴

Op 4 januari 2010 vindt op het kantoor van de vreemdelingenpolitie een overleg plaats met Connexxion. Hier wordt besloten om enkele gezamenlijke zwartrijdcontroles te organiseren. Het is niet bekend hoeveel gezamenlijke controles er zijn gehouden. Volgens het proces-verbaal betreft dit in ieder geval drie controles op 20 januari, 22 februari en 1 juni bij de bushalte Cesar Francklaan te Heemstede. Hierbij worden zes ongedocumenteerde vreemdelingen (twee vrouwen en een man uit Ghana, twee mannen uit Brazilië en een vrouw uit de Filipijnen³⁹⁵) staande gehouden, nadat zij niet in het bezit blijken te zijn van een geldig plaatsbewijs.

Juridisch gezien zijn identiteitscontroles na een controle op de Wet personenvervoer niet onrechtmatig. Volgens vaste jurisprudentie kunnen controleurs na het niet kunnen tonen van een vervoersbewijs om een identiteitsbewijs vragen. Wanneer niet wordt voldaan aan dit verzoek, kan de politie worden ingeschakeld en een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ontstaan. Voor de vreemdelingenpolitie zijn de gezamenlijke zwartrijdcontroles een bijdrage aan de opbouw van onderzoeks- en ervaringsgegevens. Ze moeten een nadere onderbouwing vormen voor de stelling dat er regelmatig illegale schoonmaaksters per bus reizen. Daarnaast zouden er bij de staande gehouden personen briefjes met werkadressen zijn aangetroffen.³⁹⁶

Staandehoudingen in woningen

In oktober 2009 is er al overleg geweest tussen de vreemdelingenpolitie en de IND over de mogelijkheid om mensen vanaf bushaltes te volgen en hen vervolgens in woningen staande te houden. Destijds is dit door de IND afgeraden, omdat er onvoldoende onderzoeks- en ervaringsgegevens waren om redelijk vermoeden van illegaal verblijf te rechtvaardigen.³⁹⁷

Desalniettemin blijkt uit de gegevens verstrekt door de politie Kennemerland dat er op 9 februari en 16 maart 2010 al drie ongedocumenteerde vreemdelingen zijn staande gehouden terwijl zij in een woning aan het werk waren. Het betreft een Indonesische vrouw en twee Ghanese mannen.

In het licht van het negatieve advies van de IND van oktober 2009 wekt dit bevreemding. In de latere communicatie door de vreemdelingenpolitie over het busproject, en in de latere aandacht ervoor in media en politiek, zijn deze staandehoudingen niet meer aan de orde gekomen.

Volgens de politiegegevens worden er tussen 16 maart 2010 en 1 februari 2011 geen ongedocumenteerde vreemdelingen in woningen staande gehouden.

Op 1 februari 2011 houdt de vreemdelingenpolitie een Ghanese vrouw in een woning in Bloemendaal staande, nadat zij door de vreemdelingenpolitie heimelijk is gevolgd na het verlaten van de bushalte. De politieagenten zien haar een woning binnengaan en controleren telefonisch de gegevens in de Gemeentelijke Basis Administratie, waarna zij bij de woning aanbellen. Het proces-verbaal meldt: 'Op dinsdag 1 februari, omstreeks 10.30 uur, bevonden wij, verbalisanten, belast met surveillance,

394 'Controleurs handelden op eigen initiatief. Connexxion weet niets van boetes innen aan deur', *Haarlems Dagblad*, 23 februari 2011.

395 ABVRS 201006105/1/V3, 12 juli 2010. Rechtbank Amsterdam AWB10/19541, 22 juni 2010.

396 Proces-verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

397 Proces verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

ons in een onopvallend politievoertuig op de Bloemendaalseweg te Bloemendaal. Aldaar zagen wij, verbalisanten, een vrouw van Afrikaanse origine lopen op het trottoir. (...) Wij, verbalisanten, hebben de vrouw gevolgd.' Voorafgaand aan deze staandehouding heeft blijkens het proces-verbaal overleg plaatsgevonden tussen de IND en de vreemdelingenpolitie.³⁹⁸

Deze staandehouding wordt op 17 februari 2011 door de Rechtbank Amsterdam onrechtmatig bevonden. De uitspraak trekt enige aandacht in met name de lokale media.³⁹⁹ Het hoofd van de vreemdelingenpolitie Kennemerland verklaart hierbij onder meer: 'Ons doel is een einde maken aan de illegaliteit en daarbij benutten wij Connexxion. We werken samen, ieder voor zijn eigen belang: de ene hand wast de andere.'⁴⁰⁰

[k3] Interpretatie van de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam door de vreemdelingenpolitie

De staandehouding van de Ghanese vrouw van 1 februari 2011 wordt door de rechtbank Amsterdam op 17 februari 2011 onrechtmatig bevonden. De rechtbank stelt vast dat de staandehouding sowieso niet voldoet aan twee van de vier door de vreemdelingenpolitie geformuleerde voorwaarden voor een redelijk vermoeden van illegaal verblijf. Uit het proces-verbaal blijkt niet dat de (vreemdelingen)politie heeft waargenomen dat de vrouw met de bus is gearriveerd en op het moment van staandehouding is niet gebleken dat de vrouw schoonmaakwerk verrichtte. De rechtbank laat zich niet expliciet uit over de kwaliteit van de aangevoerde onderzoeks- en ervaringsgegevens en stelt hierover 'nog daargelaten de vraag of die ervaringsregels (in aanvulling op de overige omstandigheden) toereikend zouden zijn om te kunnen spreken van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf'.⁴⁰¹

De vreemdelingenpolitie geeft een opmerkelijke interpretatie aan de rechterlijke uitspraak. De uitspraak leidt niet tot interne bezinning over de kwaliteit van de gehanteerde onderzoeks- en ervaringsgegevens, maar de vreemdelingenpolitie concludeert dat een staandehouding rechtmatig is wanneer aan alle vier de gehanteerde voorwaarden wordt voldaan. Volgens de vreemdelingenpolitie moest 'er volgens de rechter immers aan vier bestanddelen zijn voldaan om op grond van het sfeerverbaal "Controle schoonmakers" te kunnen spreken van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf'.⁴⁰²

Hoewel de staandehouding van 1 februari door de rechtbank Amsterdam dus onrechtmatig is bevonden, leidt de uitspraak juist tot een intensivering van het busproject en een toename van het aantal staandehoudingen. Tussen 21 maart en 6 juli 2011 houdt de vreemdelingenpolitie dertien ongedocumenteerde vreemdelingen staande. Het betreft in alle gevallen personen die zijn gevolgd na het verlaten van een bushalte en werkend in een woning zijn aangetroffen. Het gaat om zes Ghanese vrouwen, drie Ghanese mannen, een Nigeriaanse vrouw, een El Salvadoriaanse man en vrouw, en een vrouw met onbekende nationaliteit.⁴⁰³

Als gevolg van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam is de politie alert op de juridische houdbaarheid van de in het proces-verbaal gehanteerde formuleringen. Men zorgt ervoor dat hierin is opgenomen dat aan alle vier de voorwaarden wordt voldaan. Zo vermeldt het proces-verbaal van staandehouding van 25 maart: 'Bij deze controle werden op de (...) vanaf de bushalte lijn 140 twee personen gevolgd. Deze personen, een man en een vrouw, beide van Afrikaanse origine werden

398 Proces-verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

399 'Klopjacht op illegalen in villawijken', *Haarlems Dagblad* 23 februari 2011. 'Controleurs handelden op eigen initiatief. Connexxion weet niets van boetes innen aan deur', *Haarlems Dagblad* 23 februari 2011. 'Illegale werksters in villawijk', *De Telegraaf* 23 februari 2011.

400 'Klopjacht op illegalen in villawijken', *Haarlems Dagblad* 23 februari 2011.

401 LJN: BQ4684, Rechtbank Amsterdam AWB 11/3892, 17 februari 2011. De vrouw ontvangt een schadevergoeding van 1.300 euro en wordt vrijgelaten uit vreemdelingendetentie.

402 Proces-verbaal van bevindingen, 28 maart 2011.

403 Het betreft staandehoudingen op 21 maart, 25 maart (2), 16 mei, 18 mei (2), 26 mei, 7 juni, 11 juni, 20 juni (2), 27 juni en 6 juli.

gevolgd tot ze bij een woning op de (...) aankwamen. Nadat ze de woning betraden is vervolgens arbeid waargenomen. Nu aan al de vier bestanddelen was voldaan is een controle uitgevoerd op grond van de Vreemdelingenwet.⁴⁰⁴

Van de dertien staandehoudingen is in drie gevallen de rechterlijke uitspraak gepubliceerd. Rechtbanken oordelen wisselend. De rechtbank Amsterdam beschouwt de aangevoerde ervarings- en onderzoeksgegevens op 19 april als voldoende om te kunnen leiden een redelijk vermoeden van illegaal verblijf,⁴⁰⁵ maar beoordeelt ze op 5 juli als onvoldoende.⁴⁰⁶ De rechtbank Den Haag gaat op 4 juli niet expliciet in op de aangevoerde ervarings- en onderzoeksgegevens, maar beoordeelt de staandehouding als rechtmatig omdat voldaan is aan de vier gestelde voorwaarden.⁴⁰⁷

Het einde van het busproject?

Op 13 juli 2011 wordt de staandehouding van een Ghanese man (die plaatsvond op 25 maart) door de Raad van State onrechtmatig bevonden (zie 11.1). De uitspraak trekt op dat moment weinig verdere aandacht. Na het verschijnen van een artikel over het busproject in *de Volkskrant* in december 2011⁴⁰⁸ trekt de kwestie echter de nodige belangstelling, ook in andere media.⁴⁰⁹ In december 2011 en januari 2012 worden Kamervragen over het busproject gesteld. De toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel beantwoordt deze in februari 2012. De minister laat hierin onder meer weten dat de vreemdelingenpolitie Kennemerland in het vervolg rekening zal houden met de uitspraak van de Raad van State.⁴¹⁰

Als gevolg van de uitspraak van de Raad van State worden vier staandehoudingen onrechtmatig bevonden. De betreffende personen worden uit vreemdelingendetentie vrijgelaten en ontvangen een schadevergoeding voor het aantal dagen dat zij ten onrechte in vreemdelingendetentie hebben verbleven. Volgens de minister hebben (d.d. februari 2012) 12 van de 26 van de staande gehouden ongedocumenteerde vreemdelingen Nederland verlaten: zeven van hen zijn uitgezet, twee zijn onder toezicht zijn vertrokken, en drie van hen hebben Nederland zelfstandig verlaten.⁴¹¹ De overigen bevinden zich (d.d. december 2011) nog in vreemdelingendetentie en/of hebben een asielaanvraag ingediend.⁴¹²

Postscript

De uitspraak van de Raad van State van 13 juli 2011 betekent het einde van het busproject. De politie Kennemerland lijkt echter nog steeds bijzondere aandacht te hebben voor etnische minderheden in villawijken in de regio.

Op 21 september 2012 houdt de politie Kennemerland een man van Ghanese afkomst staande: 'Op vrijdag 21 september 2012, omstreeks 15.15 uur, surveilleerden wij in het kader van de Vreemdelingenwet (...) Wij zagen op de openbare weg een man met een bladblazer de bladeren bij elkaar blazen. Wij zagen dat de man op de grond voor de schutting en kort hierna op de rijbaan stond en bladeren richting een oprit bij elkaar aan het blazen was. Wij zagen dat de deuren van de oprit

404 Proces-verbaal van bevindingen, 28 maart 2011.

405 Rechtbank Amsterdam, AWB 11/11037, 19 april 2011.

406 LJN: BR3410 Rechtbank Amsterdam, AWB 11/17896, 5 juli 2011.

407 Rechtbank Den Haag, AWB 11/19877, 4 juli 2011. De rechtbank beoordeelt deze staandehouding als rechtmatig: een redelijk vermoeden van illegaal verblijf kan worden afgeleid uit de omstandigheid dat betrokkene een vlucht poging ondernam op het moment voorafgaande aan de staandehouding.

408 'De klopjacht op de negroïde werkster', *de Volkskrant*, 16 december 2011.

409 'Politie bleef jagen op illegale werksters', *Haarlems Dagblad* 18 januari 2012. 'Overleg zinloos oppakken illegalen', *Haarlems Dagblad* 19 januari 2012.

410 Tweede Kamer 2011-2012, Aangangsel der Handelingen, Beantwoording Kamervragen met kenmerk 2011Z26821, 15 februari 2012. Tweede Kamer 2011-2012, Aangangsel der Handelingen, Beantwoording Kamervragen met kenmerk 2012Z00941, 29 februari 2012.

411 Tweede Kamer 2011-2012, Aangangsel der Handelingen, Beantwoording Kamervragen met kenmerk 2011Z26821, 15 februari 2012.

412 *de Volkskrant*, 16 december 2011.

openstonden. Wij zagen dat de oprit naar een garage liep en dat boven de garage een woning gesitueerd was. Vervolgens hebben wij een controle op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen uitgevoerd.'⁴¹³

De rechtbank Haarlem beoordeelt de staandehouding op 8 oktober 2012 als onrechtmatig.⁴¹⁴ De rechtbank stelt vast dat uit het proces-verbaal van staandehouding niet duidelijk wordt op grond van welke bevoegdheden de man is staande gehouden. Volgens de rechtbank zijn er geen aanwijzingen dat de verbalisanten op dat moment bezig waren met een controle op grond van de Wet arbeid vreemdelingen en moet er daarom van uit worden gegaan dat het een controle op grond van artikel 50 Vw betreft. Uit het proces-verbaal blijken geen omstandigheden die kunnen leiden tot een geobjectieerd redelijk vermoeden van illegaal verblijf.

In het proces-verbaal worden de huidskleur en etnische afkomst van de man niet genoemd. Het is echter onwaarschijnlijk dat de huidskleur van de man geen doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het besluit een identiteitscontrole te verrichten. Het is moeilijk voorstelbaar dat de betreffende politieagent alle mannen, die op een zaterdagmiddag in de tuin werken, aan een identiteitscontrole onderwerpen.

De staandehouding trekt opnieuw de nodige aandacht in de media en politiek. De vreemdelingenpolitie Kennemerland laat in december 2012 weten: 'We zijn wel bezig om dat nu inderdaad juridisch helemaal netjes rond te maken en als we toestemming krijgen van de afdeling procesvertegenwoordiging van de IND, dan zullen we daar zeker weer op een nette manier mee doorgaan.'⁴¹⁵

CONNEXION

In de media-aandacht rond het busproject, bestaat commotie over de rol van de busmaatschappij Connexion ('de busmaatschappij heeft meegeholpen met illegalenjacht').

Medewerkers van Connexion hebben de vreemdelingenpolitie getipt over de mogelijke aanwezigheid van ongedocumenteerde vreemdelingen. Volgens de Vreemdelingencirculaire kan een geobjectieerd redelijk vermoeden van verblijf gebaseerd zijn op een concrete anonieme tip.⁴¹⁶ In het busproject wordt duidelijk dat (anonieme) tips gebaseerd kunnen zijn op generalisaties en stereotype beelden over etnische minderheden. Volgens Connexion-medewerkers maken in de ochtenduren 'rond de dertig Afrikaanse vrouwen gebruik van de buslijnen 80 en 140'. Het is problematisch om dit als uitgangspunt te nemen van onderzoek. Het is zeer de vraag of Connexion-medewerkers op basis van uiterlijk kunnen vaststellen dat het om 'Afrikaanse vrouwen' gaat en of deze al dan niet rechtmatig in Nederland verblijven. Daarbij is het zeer waarschijnlijk dat ook vrouwen uit andere etnische minderheden gebruikmaken van de betreffende buslijnen. Zeker daar de bussen 80 en 140 afkomstig zijn uit Schalkwijk, een wijk in Haarlem waar veel etnische minderheden wonen.

De leiding van Connexion onderkent de rol van het bedrijf in het busproject aanvankelijk en laat op 16 december 2011 weten: 'Vervoersbedrijf Connexion heeft het afgelopen jaar de politie geholpen om een dertigtal illegale werksters op te pakken. De busmaatschappij tipte de politie dat veel Afrikaanse vrouwen in Amsterdam de bus pakten en uitstapten in Bloemendaal en Heemstede en daar aan de slag gingen als werksters.'⁴¹⁷

Enkele dagen later tracht Connexion zijn rol te relativeren en stelt dat alleen de regels voor zwartrijden zijn toegepast: 'Het is een groot misverstand dat wij de politie hebben geholpen om illegalen op grond van hun huidskleur op te sporen. Wij hebben alleen regels toegepast die van toepassing zijn

413 LJN: BX9993, Rechtbank Den Haag, AWB 12/30431, 8 oktober 2012.

414 Ibid.

415 'Vreemdelingenpolitie Kennemerland negeert rechterlijke uitspraken', *Zembla*, 20 december 2012.

416 Vreemdelingencirculaire, Vc 2000 (A) A.2.

417 <http://www.ovpro.nl/bus/2011/12/16/connexion-help-legalen-op-te-pakken/>

op zwartrijders. (...) Omdat het hier om illegalen ging heeft de vreemdelingenpolitie ons gevraagd om bij de halte te mogen staan om deze mensen op te vangen. Daarin hebben we toegestemd. En daardoor is er een geheel verkeerde beeldvorming ontstaan alsof wij mensen zouden aangeven en op huidskleur zouden afgaan. (...) Wij hebben gewoon gehoor gegeven aan de vraag van de politie.⁴¹⁸ Hiermee bagatelliseert Connexxion zijn rol in het busproject. Het gezamenlijk plannen van zwartrijdcontroles om het oppakken van ongedocumenteerde vreemdelingen te faciliteren, gaat verder dan het uitsluitend handhaven van de regels voor zwartrijders.

12.3 STEREOTYPE-GESTUURDE INFORMATIE

De vreemdelingenpolitie Kennemerland baseert zich in het busproject op onderzoeks- en ervaringsgegevens over de aanwezigheid van ongedocumenteerde vreemdelingen die als schoonmaakster werken in een aantal duurdere buurten in de regio Kennemerland.⁴¹⁹ De vreemdelingenpolitie presenteert deze gegevens als objectief. Bij een nadere analyse van het feitelijke verloop van het busproject, blijken de aangevoerde onderzoeksgegevens echter te zijn gebaseerd op onjuiste en onnauwkeurige informatie. De als objectief gepresenteerde onderzoeksgegevens berusten in feite op ongefundeerde aannames over de aard en omvang van illegaal huishoudelijk werk in de regio Kennemerland. En op stereotype denkbeelden over etnische minderheden, waarbij wordt aangenomen dat mensen met een donkere huidskleur in bepaalde duurdere buurten welhaast ongedocumenteerde vreemdelingen moeten zijn die illegaal huishoudelijk werk verrichten.

Volgens de vreemdelingenpolitie richt het onderzoek zich op vrouwen van 'Afrikaanse afkomst' die met de bus van Amsterdam naar de regio Kennemerland reizen. Deze focus is op zichzelf al stigmatiserend. Het is echter zeer waarschijnlijk dat ook andere (rechtmatig in Nederland verblijvende) vrouwen uit etnische minderheden gebruik maken van geobserveerde buslijnen.⁴²⁰ Zeker daar een aantal geobserveerde bussen afkomstig zijn uit Amsterdam Zuidoost en Haarlem Schalkwijk, wijken waar veel etnische minderheden woonachtig zijn.

Bovendien blijkt uit het feitelijke verloop van het busproject dat het onderzoek veel breder van opzet was en niet alleen gericht op vrouwen van 'Afrikaanse afkomst'. In mediaberichtgeving en in de Tweede Kamer is echter geen aandacht voor het feit dat het onderzoek veel breder van opzet lijkt te zijn geweest en dat de vreemdelingenpolitie zich in de praktijk ook op mannen en andere etnische minderheden richtte. Hiervoor zijn verschillende aanwijzingen.

Zo observeerde de vreemdelingenpolitie op station Haarlem niet alleen vrouwen met een 'negroïde uiterlijk', maar ook andere etnische minderheden. Het proces-verbaal stelt: 'Uit deze observaties blijkt dat grote groepen niet-westerse allochtonen (soms wel tot zestien personen) (...) aankwamen in Haarlem en overstapten. De buslijnen waarmee de reis vervolgd werd, was in alle gevallen richting de duurdere villa buurten rond Haarlem.'⁴²¹

418 <http://www.ovpro.nl/management/2011/12/23/connexxion-wij-helpen-geen-illegalen-oppakken/>

419 De door de vreemdelingenpolitie gehanteerde afbakening 'één van de duurdere woonwijken' is zeer ruim. Het is niet duidelijk op welke wijken en buurten precies gedoeld wordt. Volgens de Vreemdelingencirculaire kan een redelijk vermoeden van illegaal verblijf ontstaan bij een plaats of gelegenheid waarvan vermoed wordt of bekend is dat er zich ongedocumenteerde vreemdelingen bevinden. Een dergelijke plaats of gelegenheid dient echter nauwkeurig omschreven te zijn om een ongerichte uitoefening van bevoegdheden te voorkomen.

420 Volgens de vreemdelingenpolitie kan de omstandigheid dat een persoon vanuit Amsterdam (met name de Bijlmer) naar Haarlem reist leiden tot een vermoeden van illegaal verblijf. Het is voor de vreemdelingenpolitie in veel gevallen echter onmogelijk bij observatie op station Haarlem in te schatten of een geobserveerde persoon uit de Bijlmer afkomstig is. Van alle geobserveerde buslijnen zijn alleen de bussen 175 en 300 afkomstig uit Amsterdam Bijlmer. De overige (uit Amsterdam afkomstige) geobserveerde bussen vertrekken vanaf de halte Amsterdam-Marnixstraat: deze halte ligt niet in de Bijlmer.

421 Proces-verbaal van bevindingen, 2 februari 2011.

De vreemdelingenpolitie observeerde niet alleen vrouwen, maar ook mannen. Negen van de zeventien ongedocumenteerde vreemdelingen die zijn staande gehouden na te zijn geobserveerd en gevolgd vanaf een bushalte, zijn mannen. Dit zijn dus geen vrouwen met een negroïde uiterlijk.

Bovendien zijn in het kader van het busproject ook een uit Indonesië afkomstige man en een vrouw uit El Salvador staande gehouden. Hoewel de uiterlijke kenmerken van deze personen niet bekend zijn, is het weinig aannemelijk dat hier gaat om mensen met een negroïde uiterlijk.

Het busproject staat al met al op gespannen voet met het beleidsmatige uitgangspunt van het vreemdelingentoezicht volgens welke controles op illegaal verblijf gepaard dienen te gaan met een minimum aan hinder voor derden. Voorkomen moet worden dat mensen op basis van hun huidskleur worden gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf: dit werkt stigmatiserend.

Het is niet bekend hoeveel mensen er in de context van het busproject zijn gecontroleerd op vermoeden van illegaal verblijf, en waar na identiteitscontrole direct rechtmatig verblijf in Nederland bleek. Er vindt in zijn algemeenheid geen systematische registratie plaats van het aantal politiecontroles, waaronder identiteitscontroles op grond van artikel 50 Vw, waarbij na identiteitscontrole direct rechtmatig verblijf blijkt (zie ook hoofdstuk 10).

Volgens de vreemdelingenpolitie Kennemerland zijn er vier personen staande gehouden die na uitgebreid identiteitsonderzoek rechtmatig in Nederland bleken te verblijven.⁴²² Dit betreft dus mensen die na identiteitscontrole niet direct een identiteitsbewijs konden tonen en bij wie een (uitgebreider) eerstelijns identiteitsonderzoek is verricht. Het is aannemelijk dat er ook – en mogelijk veel meer – mensen zijn gecontroleerd die bij identiteitscontrole direct een identiteitsbewijs en rechtmatig verblijf konden aantonen.

Reacties

Zowel de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel als de Vreemdelingenpolitie hebben in hun reactie op de uitspraak van de Raad van State niet ondubbelzinnig afstand genomen van het baseren van controles op illegaal verblijf op kenmerken als huidskleur en etnische afkomst. De toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is in de Tweede Kamer gevraagd naar de toelaatbaarheid van dergelijke controles. De minister gaf geen eenduidig antwoord op deze vraag, en stelde alleen dat de vreemdelingenpolitie Kennemerland 'de grenzen van de juridische mogelijkheden heeft opgezocht'.⁴²³ De huidige minister van Veiligheid en Justitie verklaarde begin 2013 dat huidskleur alleen nooit aanleiding kan zijn voor controles op illegaal verblijf.⁴²⁴

Het hoofd van de vreemdelingenpolitie Kennemerland stelt achteraf alleen 'dat het ongelukkig is geweest dat huidskleur in het proces-verbaal is vermeld'.⁴²⁵ Hiermee lijkt hij vooral het belang van de juridische houdbaarheid van de formulering in het proces-verbaal van staandehouding te benadrukken. De toenmalige korpsleiding heeft (publiekelijk) geen blijk gegeven zich bewust te zijn van het stigmatiserende en discriminatoire karakter van het busproject.⁴²⁶

422 *de Volkskrant*, 16 december 2011.

423 Tweede Kamer 2011-2012, Aangangsels der handelingen, beantwoording Kamervragen met kenmerk 2011Z226821, 15 februari 2012.

424 Tweede Kamer 2012-2013, Aangangsels der handelingen 1075, beantwoording Kamervragen met kenmerk 2012Z23015, 23 januari 2013.

425 *de Volkskrant*, 16 december 2011.

426 De politie Kennemerland: 'in de politieregio Kennemerland zijn geen documenten aanwezig ten aanzien van zowel discriminatoir/etnisch handelen, optreden of op een andere manier functioneren van zowel individuele politie-ambtenaren als beleidsmatig handelen van het apparaat als geheel.' Politie Kennemerland, 8 augustus 2012 (in antwoord op een verzoek op grond van de Wet openbaarheid bestuur van Buro Jansen & Janssen – zie ook 2.6).

12.4 DE BESTRIJDING VAN UITBUITING?

De vreemdelingenpolitie Kennemerland legitimeert het busproject niet uitsluitend met het staande houden van ongedocumenteerde vreemdelingen. De vreemdelingenpolitie Kennemerland legitimeert het busproject ook met het argument een bijdrage te leveren aan de bestrijding van uitbuiting van ongedocumenteerde vreemdelingen. Dit wordt met name duidelijk via uitspraken in de media van de toenmalige korpsleiding na afloop van het busproject.⁴²⁷ Het bleek ook uit een presentatie over het busproject door de vreemdelingenpolitie Kennemerland op een politiecongres in oktober 2012.⁴²⁸

Uit het feitelijke verloop van het busproject valt echter niet op te maken hoe de vreemdelingenpolitie Kennemerland een bijdrage heeft willen leveren aan de bestrijding van uitbuiting. Het project is niet gebaseerd op een analyse van het plaatsvinden van uitbuiting van illegale schoonmaaksters in de regio Kennemerland. Aanwijzingen verkregen uit opsporingsonderzoek naar mensenhandel, of meldingen van slachtoffers van uitbuiting, speelden evenmin een rol.

De vreemdelingenpolitie Kennemerland zegt zich te baseren op een wetenschappelijk artikel, waaruit zou blijken dat er sprake is van uitbuiting van illegale schoonmaaksters in de regio. In dit artikel wordt echter slechts zijdelings ingegaan op de positie van illegale schoonmaaksters in de regio Kennemerland. Het is in dit verband opmerkelijk dat de vreemdelingenpolitie Kennemerland – ook na de uitspraak van de Raad van State – naar het betreffende artikel blijft verwijzen als een legitimatie voor het busproject. Het hoofd van de vreemdelingenpolitie Kennemerland stelt in december 2011: ‘We wisten al uit eigen waarneming, informatie van busmaatschappij Connexxion *en een wetenschappelijk artikel* wat er gaande was in deze buurten. Dat zesentwintig van de dertig schoonmakers die de politie staande heeft gehouden niet over geldige documenten beschikten, zegt toch iets. Waar illegalen werken is vaak sprake van uitbuiting.’⁴²⁹ Hij onderkent echter tegelijkertijd dat de vreemdelingenpolitie zich niet heeft verdiept in het mogelijk plaatsvinden van uitbuiting van illegale schoonmaaksters in de regio: ‘Daar hebben we niet naar gekeken. Maar ik kan mij niet voorstellen dat er geen uitbuiting plaatsheeft in dit circuit (...).’⁴³⁰

De Nederlandse overheid heeft de verplichting om op treden tegen uitbuiting van ongedocumenteerde vreemdelingen, onder meer door vervolging van de werkgevers. Het busproject berust echter niet op een analyse van mogelijke uitbuiting in de regio, maar op de aanname dat er bij illegale arbeid op voorhand sprake is van uitbuiting. Hiermee gaat de vreemdelingenpolitie Kennemerland voorbij aan bestaande onderzoeken naar de problematiek van uitbuiting van illegale werknemers in Nederland. Volgens het door de vreemdelingenpolitie Kennemerland aangevoerde wetenschappelijk artikel, zijn de meeste geïnterviewde schoonmaaksters tevreden over hun werk en is het voor hen een goede manier om geld te verdienen. Ook uit ander wetenschappelijk onderzoek blijkt dat ongedocumenteerde vreemdelingen illegale arbeid veelal niet als een vorm van uitbuiting ervaren, maar als een mogelijke toegang tot toekomstig beter betaald werk.⁴³¹ Ook de Arbeidsinspectie heeft in een reactie op het busproject laten weten dat het moeilijk is om na te gaan of er sprake is van uitbuiting.⁴³²

427 *de Volkskrant*, 16 december 2011.

428 Presentatie ‘Mensenjagers of wereldverbeteraars? Project domestic workers Vreemdelingenpolitie Kennemerland.’ Presentatie op 11 oktober 2012 op het Congres van het Politienetwerk voor Innovatie en Kwaliteit: ‘Moderne slavernij om de hoek’.

429 *de Volkskrant*, 16 december 2011.

430 Ibid.

431 Staring (2011) *Beleid tegen illegalen heeft tegendraads effect*. _

432 *de Volkskrant*, 16 december 2011.

Het overheidsbeleid inzake illegale arbeid en overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen richt zich met name op vervolging en beboeting van werkgevers. Het busproject past niet in het overheidsbeleid. Geen enkele van de werkgevers van de in Kennemerland staande gehouden ongedocumenteerde vreemdelingen is echter veroordeeld. Volgens de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel zijn tegen drie werkgevers boeterapporten opgesteld, maar zijn deze naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State weer ingetrokken.⁴³³ De minister suggereert hiermee dat vervolging van de werkgevers niet mogelijk was, omdat de betreffende staandehoudingen door de Raad van State inmiddels onrechtmatig waren bevonden. Dit is echter onjuist. De vreemdelingenpolitie Kennemerland heeft sinds begin 2010 ongedocumenteerde vreemdelingen staande gehouden die illegaal schoonmaakwerk verrichtten. De uitspraak van de Raad van State dateert van juli 2011 en kan dus niet als reden worden opgevoerd om werkgevers in deze eerdere zaken niet te vervolgen.

Veiligheid

Het uitgangspunt van het Nederlandse illegalenbeleid is dat prioriteit wordt gegeven aan de staandehouding en uitzetting van ongedocumenteerde vreemdelingen die criminaliteit of overlast veroorzaken (zie kader). Het is zeer de vraag hoe het busproject past binnen deze beleidsprioriteit. Zowel de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel als de huidige minister van Veiligheid van Justitie hebben zich nimmer uitgelaten over de vraag hoe het busproject zich verhoudt tot deze beleidsprioriteit. Deze vraag is echter wel relevant, zeker daar het busproject gepaard ging met een aanzienlijke inzet van politiemiddelen.

Het is op geen enkele manier gebleken dat de opgepakte ongedocumenteerde vreemdelingen zich schuldig hebben gemaakt aan overlast of criminaliteit. De vreemdelingenpolitie Kennemerland heeft dit – tijdens en na afloop van het busproject – ook nimmer expliciet aangevoerd. De vreemdelingenpolitie brengt illegaal verblijf wel in algemene termen in verband met criminaliteit. Het hoofd van de vreemdelingenpolitie verklaart in januari 2012: “Wij doen meer dan het volgen van zwarte vrouwen naar hun werkhuis. Illegaliteit betekent ook criminaliteit, uitbuiting en misbruik van sociale voorzieningen.”⁴³⁴ Hij legt hier een relatie tussen illegaal verblijf en criminaliteit, zonder dit verder te substantiëren.

Ook op een andere manier legt de vreemdelingenpolitie Kennemerland een verband tussen de aanwezigheid van ongedocumenteerde vreemdelingen en eventuele onveiligheid in de regio. Gezamenlijke zwartrijdcontroles moeten volgens de vreemdelingenpolitie en Connexxion worden beschouwd als ‘sociale veiligheidscontroles’.⁴³⁵ In april 2010 brengt de politie Kennemerland een persbericht uit over een gezamenlijke zwartrijdcontrole. Blijkens het persbericht heeft de controle als doel het verhogen van de veiligheid van de bewoners van Haarlem, Bloemendaal, Heemstede en Zandvoort. Het persbericht vermeldt vervolgens dat er tijdens de controle een aantal openstaande boetes zijn geïnd en twee ongedocumenteerde vreemdelingen zijn staande gehouden.⁴³⁶ Het oppakken van ongedocumenteerde vreemdelingen dient volgens de politie Kennemerland dus te worden begrepen als een bijdrage aan de veiligheid van de regio. Uit het persbericht blijkt echter niet dat de opgepakte vreemdelingen zich hebben schuldig gemaakt aan criminaliteit.

433 Tweede Kamer 2011-2012. Aangangsel der Handelingen, Beantwoording Kamervragen met kenmerk 2011Z26821, 15 februari 2012

434 ‘Overleg zinloos oppakken illegalen’, *Haarlems Dagblad*, 19 januari 2012.

435 *Haarlems Dagblad*, 23 februari 2011.

436 ‘Controle Connexxion bussen’. Persbericht politie Kennemerland, 23 april 2010. Deze controle maakt geen onderdeel uit van het busproject.

BELEIDSPRIORITEIT IN HET ILLEGALENBELEID

Het Nederlandse illegalenbeleid geeft prioriteit aan de staandehouding en uitzetting van ongedocumenteerde vreemdelingen die zich schuldig maken aan criminaliteit en overlast. Dit uitgangspunt is voor het eerst geformuleerd in de Illegalennota van 1994 en is door alle hieropvolgende regeringen overgenomen. De beleidsprioriteit is niet nader uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire of in andere richtlijnen voor het operationeel vreemdelingentoezicht.⁴³⁷

Politiekorpsen en agenten beschikken dus over een aanzienlijke beoordelingsruimte om te bepalen wat als criminaliteit of overlast kan worden aangemerkt en op welke wijze invulling te geven aan de op landelijk niveau vastgestelde beleidsprioriteit.

De praktijk van vreemdelingentoezicht wordt beperkt geëvalueerd binnen de context van de beleidsprioriteit. In de Halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen worden cijfers gepubliceerd over het aantal inbewaringstellingen en uitzettingen van ongedocumenteerde vreemdelingen. De Rapportage bevat echter geen uitsplitsing van het aantal staandehoudingen van ongedocumenteerde vreemdelingen in de categorie 'Vreemdelingen in de strafrechtketen' (VRIS).⁴³⁸

AANBEVELINGEN

Het busproject Kennemerland biedt inzicht in hoe processen van etnisch profileren kunnen verlopen en illustreert zorgen over etnisch profileren in de context van controles op illegaal verblijf.

Het busproject maakt tevens duidelijk dat politiekorpsen en agenten over een aanzienlijke eigen beoordelingsruimte beschikken bij de uitvoering van het vreemdelingentoezicht. Wettelijke waarborgen en richtlijnen blijken onvoldoende om etnisch profileren bij de uitvoering van het vreemdelingentoezicht te voorkomen.

Het verdient aanbeveling om de richtlijnen voor de uitvoering van het vreemdelingentoezicht te verduidelijken, met name om:

- Richtlijnen over de toelaatbaarheid van selectie op huidskleur en etnische afkomst bij controles op vermoeden van illegaal verblijf te verduidelijken;
- Richtlijnen op te stellen voor politiekorpsen en agenten hoe invulling te geven aan de beleidsprioriteit in het illegalenbeleid voor het staande houden van ongedocumenteerde vreemdelingen die zich schuldig maken aan criminaliteit en overlast.

437 Het Protocol Vreemdeling in de Strafrechtketen (VRIS) beoogt strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke processen op elkaar af te stemmen om uitzetting te vergemakkelijken.

438 Volgens cijfers van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft 20 procent van de ongedocumenteerde vreemdelingen die zich in 2010 in vreemdelingendetentie bevinden een strafrechtelijk verleden. In iets meer dan de helft van de gevallen betreft dit vermogensmisdrijven zonder geweld en verstoring van de openbare orde. (Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012) *Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2010*)

- Adang, Otto, Nicolien Kop, Henk Ferwerda, Johan Heijnemans, Wilfried Olde Nordkamp, Peter de Pauw, Kees van Woerkom (2006). *Omgaan met conflictsituaties. Op zoek naar goede werkwijzen binnen de politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Adang, Otto, Hani Quint en Ronald van der Wal (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Akkermans, Math (2012). *Politiewaardering: trends en achtergronden*. In: Sociaaleconomische trends, 2e kwartaal 2012. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Amnesty International (2009). *Dealing with difference: A framework to combat discrimination in Europe*. EUR 01/003/2009.
- Amnesty International (2009). *Victim or suspect - A question of colour: Racial discrimination in the Austrian justice system*. EUR/13/002/2009.
- Amnesty International (2011). *Stop racism, not people. Racial profiling and immigration control in Spain*. EUR 41/011/2011.
- Amnesty International (2012). *In hostile terrain: Human rights violations in immigration enforcement in the US Southwest*. AMR 51/018/2012.
- Amnesty International (2012a). *Protecting human rights at home. Amnesty International Submission to the Universal Periodic Review, May-June 2012*. EUR 35/001/2011.
- Amnesty International Nederland (2007). *Aanpak van discriminatie door Nederlandse gemeenten. 443 kansen voor verbetering*. Amsterdam: Amnesty International Nederland
- Andriessen, Iris, Eline Nievers en Jaco Dagevos (2012). *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, Iris en Henk Fernee (2012). *Meldingen van discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Baudoin, Piet, Anton van den Burgt en Bert Hendriksen (2002). *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Beke, Balthazar, Henk Ferwerda, Edward van der Torre en Eric Bervoets (2013). *Jeugdgroepen en geweld. Van signalering naar aanpak*. Den Haag: Boom Lemma. Apeldoorn: Politieacademie.
- Bekkers, Victor, Arie van Sluis en Pieter Siep (2006). *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie. Over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Berg, Harry van den & Jeanine Evers (2006). *Discriminatie-ervaringen 2005. Een onderzoek naar ervaringen met discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en (huids)kleur*. In: *Monitor Rassendiscriminatie 2005*, Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie, Landelijke Vereniging van Anti Discriminatie Bureaus en Meldpunten, Anne Frank Stichting en Universiteit van Leiden, pp. 15-47.
- Bervoets, Eric en Edward van de Torre (2007). *Criminele Marokkaanse jongeren: het waait niet over*. In: *De Orde van de Dag* 2007/40, pp. 29-35.
- Bland, Nick & Joel Miller (2000). *Police-stops, decision-making and practice*. Police Research Series, Paper 130. London: Home Office.
- Böcker, Anita (2012). *Totstandkoming en werking van de identificatieplicht*. Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2011/12. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Blom, Yvet (2006). *Ethnic profiling*. Den Haag.
- Boekhoorn, P.F.M., T.E.A.M. Speller en F. Kruijssen (2004). *Operationeel toezicht vreemdelingen. Evaluatie van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet 2000 voor het vreemdelingentoezicht door de politie*. Den Haag: WODC.

- Boekhoorn, Paul en Trees Speller (2006). *Vreemdelingenpolitie in transitie. Een nadere verkenning van het operationeel vreemdelingentoezicht*. Nijmegen: Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk onderzoek.
- Boom, J. de, P. van Wensveen, P. Hermus, A. Weltevrede en M. van San (2012). *Marokkaanse Nederlanders 2012. De positie op de terreinen van onderwijs, arbeid en uitkeringen criminaliteit (meting 3)*. Rotterdam, Risbo, Erasmus Universiteit.
- Boutelier, Hans, Ronald van Steden, Inge Bakker, Arnt Meint en Wouter Roeleveld (2011). *De positie van de politie. Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Bovenkerk, Frank (2009). *Wie is de terrorist? Zin en onzin van ethnic profiling*. Rotterdam: Godoy Uitgevers.
- Bovenkerk, Frank (2011). *Een gevoel van dreiging. Criminologische opstellen*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.
- Burik, C., J. van, Hoogeveen, A. Snippe, Kruize en M. Bruinsma (2012). *Ontwikkeling jeugdoverlast. Ontwikkeling jeugdoverlast in de 22 gemeenten van het samenwerkingsverband aanpak Marokkaans-Nederlandse risicjongeren*. Woerden: Van Montfoort/INTRAVAL.
- Buro Jansen & Janssen (2007). *Themakrant Identificatie*. Amsterdam: Buro Jansen & Janssen.
- Buro Jansen & Janssen (2009). *Identificatieplicht vooral ingezet als controlemiddel*. Amsterdam: Buro Jansen & Janssen.
- Buro Jansen & Janssen (2010). *Operatie Ochtendgloren. "Over de politie die niet echt wakker wordt na een nachtelijke phishing operatie"*. Amsterdam: Buro Jansen & Janssen.
- Çankaya, Sinan (2011). *Buiten veiliger dan binnen. In- en uitsluiting van etnische minderheden binnen de politieorganisatie*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Çankaya, Sinan (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Integrale Veiligheidsmonitor 2011. Landelijke rapportage*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Veiligheidsmonitor 2012*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Jaarrapport Integratie 2012*. Den Haag: CBS.
- Center for Constitutional Rights (2012). *Stop and frisk. The human impact. The stories behind the numbers, the effects on communities*. New York: CCR.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2013). *Trendsignalement 2013. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*. Utrecht: CCV.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2012). *Trendsignalement 2012. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*. Utrecht: CCV.
- Coenders, Marcel, Igor Boog & Wies Dinsbach (2010). *Discriminatie-ervaringen. Een onderzoek naar ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en huidskleur*. In: *Monitor Rassendiscriminatie 2009*, Landelijk expertisentrum van Artikel 1, Anne Frank Stichting en Universiteit van Leiden, pp. 33-74.
- Coenders, Marcel, Jan Kik, Erik Schaap, Jessica Silversmith & Rita Schriemer (2012). *Kerncijfers 2011. Overzicht van discriminatieklachten en -meldingen geregistreerd bij antidiscriminatievoorzieningen*. Leeuwarden: LBA, Nijmegen: SAN.
- College voor de Rechten van de Mens (2013). *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens*. Utrecht: CRM.
- College voor de Rechten van de Mens (2013a). *'De juiste persoon op de juiste plaats'. De rol van stereotypering bij de toegang tot de arbeidsmarkt*. Utrecht: CRM.
- Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (2011). *Jaarverslag 2010*. Den Haag: CITT.
- Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (2012). *Jaarverslag 2011*. Den Haag: CITT.
- Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (2013). *Jaarverslag 2012*. Den Haag: CITT.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2005) *General Recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration of the criminal justice system*. A /60/18, pp. 98-108, par 20. UN Doc A/60/18 (SUPP), 3 oktober 2005.

Corstens, G. (2008). *Het Nederlandse strafprocesrecht*. Den Haag: Kluwer.

Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2011). *Human rights in Europe: no grounds for complacency*. Straatsburg: Council of Europe.

Davidović, M en K.M. de Vries (2013) *Ras en nationaliteit*. In: R. Holtmaat (red.): *Gelijke behandeling 2012. Kronieken en annotaties*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, pp. 23-60.

Dinsbach, Wies en Saskia van Bon (2012). *Handreiking voor de verzameling, registratie, verwerking en rapportage van discriminatieklachten: toegepast op de Nederlandse situatie*. Rotterdam: Artikel 1.

Dokkum, Bram van (2010). *Kernthema's vreemdelingenbewaring*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

European Commission Against Racism and Intolerance (2007). *General Policy Recommendation No 11 on Combating racism and racial discrimination in policing*. Straatsburg: ECRI.

Eijk, Yannick van, Roel Holman en Linde Lamboo (2012). *Registratie bij staandehouding en preventief fouilleren in Nederland*. In: PROCES 2012/6, pp. 430-441.

Eijkman, Quirine (2010). *Has the Genie Been Let Out of the Bottle? Ethnic profiling in the Netherlands*. In: Public Space: The Journal of Law and Social Justice (2010) Vol 5, Art 2, pp. 1-21.

Eijkman, Quirine, Doutje Lettinga and Gijs Verbossen (2012). *Impact of Counter-Terrorism on Communities. Netherlands: Country Report*. Open Society Foundations Institute for Strategic Dialogue.

Eijl, Corrie van (2012). *Illegaal in Nederland, 1945-2000*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.

European Network Against Racism (2013). *ENAR Shadow Report 2011-2012. Racism and related discriminatory practices in the Netherlands*. Brussel: ENAR.

EU FRA Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten en Raad van Europa (2010). *Handboek over het Europese non-discriminatierecht*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

EU FRA European Union Agency for Fundamental Rights Agency (2009). *European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS) (2009) Main results report*. EU FRA.

EU FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2010). *Towards more effective policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling. A Guide*.

EU FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2010). *Data in focus: politiecontroles en minderheden*.

EU FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2011). *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*. EU FRA.

EU FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2012). *Data in focus: Minorities as Victims of Crime*.

Europees Parlement (2009). Opstellen van profielen, met name op basis van etnische afstamming en ras, in het kader van de bestrijding van terrorisme, rechtshandhaving, immigratie, douane- en grenscontrole. 2010/C184E/25, 24 april 2009.

European Commission (2009). *Discrimination in the EU in 2009. Special Eurobarometer 317*.

European Union Network of independent experts on fundamental rights (2006). *Ethnic profiling*. CFR-CDF.Opinion4.2006.

Everwijn, H., W. Jongebreur en P. Lolkema (2009). *Het functioneren van de WUID in de praktijk: Evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht*. Barneveld: Significant. Den Haag: WODC.

Eysink Smeets e.a. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Tilburg: IVA, Den Haag: WODC.

Faber, Wynsen en Andre van Heel (2013). *Afpakken en wegwezen. Het geringe inzicht in de (bij-effecten van de patseraanpak*. In: Finecsience, 4 januari 2013, pp. 9-15.

- Ferwerda, H. (2009). *Shortlistmethodiek in zeven stappen*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, H. (2010). *Aanpak problematische jeugdgroepen. Handreiking voor gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ferwerda, Henk en Tom van Ham (2010). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang, aard en politieproces beschreven*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, Henk en Tom van Ham (2011). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2010*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, Henk en Tom van Ham (2012). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2011*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, Henk en Tom van Ham (2013). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2012*. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, H., T. van Ham en B. Bremmers (2012). *Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcases*. Arnhem: Bureau Beke, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Ferwerda, H., E. van der Torre en V. van Bolhuis (2009). *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept*. Arnhem: Bureau Beke, Den Haag: COT. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Flight, Sander en Paul van Egmond (2011). *Hits en hints. De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*. Amsterdam: DSP, Den Haag: WODC.
- Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Veiligheid (2012). *Evaluatie wapencontroles en preventief fouilleren 2011-2012*.
- Gijsbers, Mérove en Marcel Lubbers (2013). *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goldschmidt, J.E. en P.R. Rodriques (2006). 'Het gebruik van etnische of religieuze profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten die een bedreiging vormen voor de openbare orde of veiligheid'. In: J. van Donselaar & P.R. Rodriques (red.), *Monitor racisme en extremisme. Zevende rapportage*, Amsterdam: Anne Frank Stichting, Leiden: Universiteit Leiden, pp. 40-66.
- Groenendijk, Kees en Ashley Terlouw (2009). *Tussen onafhankelijkheid en hiërarchie. De relatie tussen vreemdelingenrechters en de Raad van State 2001-2007*. Den Haag: SDU.
- Ham, Marcel en Jelle van der Meer (2012). *De etnische bril. Categorisering in het integratiebeleid*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Heijden, Peter van der, Maarten Cruyff en Ger van Gils (2011). *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Den Haag: WODC.
- Huijnk, Willem & Jaco Dagevos (2012). *Dichter bij elkaar? De sociaal-culturele positie van niet-Westerse migranten in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Human Rights Watch (2010). *Without suspicion. Stop and Search under the Terrorism Act 2000*.
- Human Rights Watch (2012). *"The root of humiliation". Abusive identity checks in France*.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). *Klagen staat vrij. Een onderzoek naar de klachtbehandeling bij de politie*. Den Haag: IOOV.
- Janssen, J. (2012). *Gekleurde ideeën. Gedachten achter het streven naar diversiteit bij de Nederlandse politie*. In: Justitiële Verkenningen 38/5/2012, pp. 94-103.
- Jennissen, R.P.W. (red.) (2011). *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende migratietypen*. Den Haag: WODC.
- Kleijer-Kool, Lianne (2008). *Handhavers van de vrede of herovertaars? Politiestijlen en conflictpotentieel in Nederlandse en multiculturele achterstandswijken*. Den Haag: Boom.
- Klink, B. en N. Zeegers (2006). *Hoe maakbaar is veiligheid? Over de Wet op de uitgebreide*

identificatieplicht. Breda: Papieren Tijger.

Klink, B. van en N. Zeegers (2008). *De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplineren. Politieagenten aan het woord*. In: *Recht der Werkelijkheid* 2008/2, pp. 35-55.

Komen, Mieke en Erik van Schooten (2006). *Allochtone jongeren gemiddeld langer vast*. In: *Nederlands Juristenblad* 81/25/2006, pp. 1352 – 1355.

Kop, Nicolien en Martin Euwema (2007). *Conflict op straat. Strijden of mijden? Marokkaanse Antilliaanse jongeren in interactie met de politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Kop, Nicolien en Peter Klerks (2009). *Doctrine Intelligencegestuurd Politiewerk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Kop, Nicolien en Peter Klerks (2010). *Alertheid van politiemensen bij signalen van 'onraad'*. Apeldoorn: Politieacademie.

Kuppens, J., B. Bremmers, K. Ammerlaan en E. van den Brink (2011). *Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar de beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, Arnhem: Bureau Beke, Den Haag: COT.

Kuppens, J., B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan en H.B. Ferwerda (2011). *Onder het oppervlak. Een onderzoek naar de ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, Arnhem: Bureau Beke, Den Haag: COT.

Kuppens, Jos en Bo Bremmers (2011). *Preventief fouilleren en identiteitscontrole. Op zoek naar de grenzen van individuele beoordeling*. In: *Secondant* 6/2011, pp. 46-49.

Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit (2012). *De samenleving (b)en jij. Diversiteit, onlosmakelijk onderdeel van het politievak*. Apeldoorn: LECD

Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit (2013). *Jaarverslag 2012*. Apeldoorn: LECD

Leeuw, Tom de en René van Swaaningen (2011). *Veiligheid in veelvoud: beeld, beleid en realiteit van in Rotterdams Oude Westen*. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* 2011 (10) 1, pp. 26-42.

Leidemeijer, K., A. Bogaerts en W. Roet (2010). *Jongerenoverlast in perspectief. Een analyse van de omstandigheden die van invloed zijn op de overlast door jongeren*. Amsterdam: RIGO, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Leun, Joanne van der (2003). *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal migrants in the Netherlands*. Amsterdam: University Press.

Leun, Joanne van der (2010). *Crimmigratie*. Apeldoorn: Maklu.

Leun, Joanne van der en Maartje A.H. van der Woude (2011). *Ethnic Profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context*. In: *Policing and Society*, 21:4, pp. 444-455.

Leun, Joanne van der Leun, Mariska Kromhout, Marleen Easton en Frank Weerman (2010). *Criminaliteit, migratie en etniciteit. Nieuwe richtingen binnen een complex en beladen onderzoeksterrein*. In: *Tijdschrift voor Criminologie* 2010 (52) 2, pp. 107-121.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.

Loos, Peter van der, Inge Besten, Jesse Hoogenbosch, Yermo Wever (2010). *Quickscan aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren*. Den Haag: B & A Consulting.

Marks, Peter, Arie van Sluis en Victor Bekkers (2010) *Inzicht in toezicht: toezicht door inzicht*. In: *Inzicht en toezicht*. Jaarboek Kennis Samenleving. pp. 91-109. Amsterdam: Aksant.

Meerschaut, K. en P. de Hert (2007). *Identiteitscontroles in rechtsvergelijkend perspectief. Moet controle op kleur worden gemeten?*. In: *De orde van de dag* 40, pp. 12-20.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Dienst Terugkeer en Vertrek (2012). *Ketenprocesbeschrijving Vreemdeling in de Strafrechtketen (VRIS)*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Rapportage Vreemdelingenketen januari-december 2012*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Ministerie van Justitie (2004). *Tussenevaluatie preventief fouilleren: preventief fouilleren onder het vergrootglas gelegd. De toepassing van de ervaringen met het instrument preventief fouilleren in de periode 2002-2003*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen (2009). *Een profielschets van vreemdelingen in bewaring. Een verkennend onderzoek*. Den Haag: DJI.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen (2011). *Een profielschets van vreemdelingen in bewaring 2010*. Den Haag: DJI.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen (2012). *Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011*. Den Haag: DJI.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). *Jaarverslag 2011*. Utrecht: Inspectie SZW.
- Muller, E.R., J.P. van der Leun, L.M. Moerings en P.J.V. van Calster (2010). *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*. Leeuwarden: Tresoor.
- Nationale ombudsman (2009). *Illegaliteit of criminaliteit bestrijden? Onderzoek naar inval vreemdelingenpolitie in Amsterdams café*. Rapportnr. 2009/170.
- Nationale ombudsman (2011). *Waarborgen bij preventief fouilleren: Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*. Rapportnr. 2011/252.
- Nationale ombudsman (2013). *Preventief fouilleren langs de A2 bij Geldermalsen en op camping 'Maaszicht', 23 april 2013*. Rapportnr. 2013/038.
- Noije, Lonneke van (2009). *Sociale Veiligheid*. In: Sociaal en Cultureel Planbureau: De sociale staat van Nederland 2009. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 301-336.
- Noije, Lonneke van (2011). *Sociale Veiligheid*. In: Sociaal en Cultureel Planbureau: De sociale staat van Nederland 2011. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 259-280.
- Noije, Lonneke van en R. Kessels (2012). *Verdachten, slachtoffers en onveiligheidsgevoelens*. In: Jaarrapport Integratie 2011, pp. 203-226, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, Lonneke van en Karen Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, Lonneke van en Karen Wittebrood (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Open Society Foundations (2012). *My City Real World. "Second wave" workshops voor jeugd en politie. De kracht ligt in de ontmoeting*. New York: Open Society Foundations.
- Open Society Justice Initiative (2007). *"I Can Stop and Search Whoever I want". Police stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain*. New York: Open Society Institute.
- Open Society Justice Initiative (2009). *Ethnic profiling in the European Union. Pervasive, Ineffective and Discriminatory*. New York: Open Society Institute.
- Open Society Justice Initiative (2009). *Profiling minorities. A study of stop-and-search practices in Paris*. New York: Open Society Institute.
- Open Society Justice Initiative (2009). *Addressing ethnic profiling by police. A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*. New York: Open Society Institute.
- Open Society Justice Initiative (2013). *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*. New York: Open Society Foundations.
- Open Society Justice Initiative & StopWatch (2013). *Viewed with suspicion. The human cost of stop and search in England & Wales*. New York: OSJI, London: StopWatch.
- Organisation for Security and Cooperation in Europe, Office of the High Commissioner on National Minorities (2006). *Recommendations on policing in multi-ethnic societies*. Den Haag: OSCE.
- Pakes, Francis (2006). *The ebb and flow of criminal justice in the Netherlands*. In: International Journal

of the Sociology of Law, 34(2006), pp. 141-156.

Pander Stapel, L. (2010). *De politietaak en de Wet op de identificatieplicht*. In: PROCES 2010/1, pp. 5-16.

Partners en Pröpper (2012). *Evaluatie van de Wet gemeentelijke gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen*. Vught: Partners en Pröpper.

Politieonderwijsraad (2008) *Multiculturaliteit en politieonderwijs. Aanvulling op het advies 'Koersen naar 2011'*.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2013). *Jaarrapportage preventief fouilleren in Rotterdam in 2012*.

Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

Raad van Hoofdcommissarissen (2008). *Beleidsnota discriminatie*.

Raad van Hoofdcommissarissen (2009). *Politie voor éénieder. Een eigentijdse visie op diversiteit*.

Raad van Hoofdcommissarissen (2011). *Procesbeschrijving Problematische jeugdgroepen & Overlast door Jeugd in het publieke domein 2011*.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren*. Den Haag: RMO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Tussen afkomst en toekomst. Etnische Categorisering door de overheid*. Den Haag: RMO.

Raad voor het openbaar bestuur (2011). *Veiligheid en vertrouwen. Kern van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Rob.

Reenen, P. van (2012). *'Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht'. De effectiviteit van de politie en haar legitimiteit: studies tegen het licht gehouden. De stand van kennis en onderzoek, deel II*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Rodrigues, Peter (2010). *Politie en Justitie*. In: *Monitor Rassendiscriminatie 2009*, Landelijk expertisecentrum van Artikel 1, Anne Frank Stichting en Universiteit van Leiden, pp. 127-138.

Rodrigues, Peter (2009). *Etnische profielen niet toegestaan bij vreemdelingentoezicht*. In: *Migrantenrecht 2009/7*, pp. 293-295.

Rovers, Ben (1999). *Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Scholtens, A., J. Groenendaal en I. Helsloot (2013). *De operationele briefing onderzocht. een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefting*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, Renswoude: Crislab.

Schriemer, Rita en Said Kasmi (2007). *Gevallen en gevoelens van discriminatie onder de Marokkaanse Rotterdammers. Impressie van een voorlichtingsronde onder de Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam*. Rotterdam: RADAR.

Sleegers, Fleur (2007). *In debat over Nederland. Veranderingen in het discours over de multiculturele samenleving en nationale identiteit*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Slootman, Marieke, en Jean Tillie (2006). *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*. Amsterdam: Instituut voor Migratie- en Etnische Studies.

Sollie, Henk, Jörgen Svensson en Sawitri Saharso (2012). *Leidt proactieve handhaving tot ongelijke behandeling van jongeren?* In: het Tijdschrift voor de Politie 7/2012, pp.34-38.

Staring, Richard (2011). *'Beleid tegen illegaal heeft tegendraads effect'*, *Sociale Vraagstukken*, 20 december 2011.

Svensson, Jörgen, Henk Sollie & Sawitri Saharso (2012). *Proactief handhaven en gelijk behandelen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

- Terlouw, Ashley (2009). *Angst en regelgeving. Onderscheid door de overheid op grond van nationaliteit, afkomst en religie*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Terpstra, Jan (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Tierolf, Bas en Niels Hermens (2012). *Poldis rapportage 2011*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Tierolf, Bas, Niels Hermens, Lisanne Drost en Arnt Meint (2013). *Racisme, antisemitisme, extreemrechts geweld en discriminatie in Nederland. Rapportage incidenten, aangiftes, verdachten en afhandeling 2010 en 2011*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- TNO (2012). *Veiligheid schreeuwt om innovatie*. Delft: TNO.
- Torre, E.J. van der, en H.B. Ferwerda (2005). *Preventief fouilleren: een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, Arnhem: Bureau Beke, Den Haag: COT.
- Torre, E.J. van der, en V. Dijk (2007). *Preventief fouilleren in Rotterdam: Maatschappelijk draagvlak, opbrengsten en effecten*. Den Haag: COT.
- Torre, E.J. van der, L. Schaap, S.D. Schaap & V. Dijk (2007). *Evaluatie preventief fouilleren in Amsterdam. De stand van zaken 2006*. Den Haag: COT.
- Torre, E.J. van der, en Visser (2009). *Preventief fouilleren in Amsterdam: De balans van 2008*. Den Haag: COT.
- Vedder, Anton, Leo van der Wees, Bert-Jaap Koops en Paul de Hert (2007). *Van privacyparadijs tot controlestaat. Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^e eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Vijver, C.D. van der (2012). *De professionaliteit van de politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Vries, S. de (2011). *Handboek Diversiteit. Omgaan met verschillen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Vandenbroucke, Myriam, Huub Braam, Trees Pels en Majone Steketee (2008). *Gemeentelijk beleid voor Marokkaans-Nederlandse jongeren. Rapportage over de wenselijkheid van specifiek doelgroepenbeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Marion J.T.M. Vijgen (2011). *Hoe specifiek is regulier beleid (en andersom)? Een inventarisatie van de specifieke inspanningen en recente resultaten van de tweeëntwintig gemeenten van het Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicojongeren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Walsum, Sarah van (2009). *Op de ILO agenda: 'Decent work for domestic workers'. Nu Nederland nog*. In: Migrantenrecht 2009/9.
- Weenink, D. (2007). *De invloed van de etniciteit van jonge verdachten op beslissingen van het Openbaar Ministerie*. In: Sociologie 2007, 3 (3), pp. 291-322.
- Wermink, Hilde, Jan de Keijser & Pauline Schuit (2012). *Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken. Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke kenmerken van de dader*. In: Nederlands Juristenblad 11/2012, pp. 726-733.
- Wijk, Tom van Ham en Henk Ferwerda (2010). *Niet elke jeugdgroep is een jeugdbende*. In: PROCES 2010/4, pp. 217-222.
- Witte, Rob & Vina Wijkhuijs (2001). *Effectief Mobiel Toezicht Vreemdelingen. Eindrapportage*. Den Haag: WODC.
- Witte, R. & M.P.C. Scheepmaker (2012). *De bestrijding van etnische discriminatie: van speerpunt tot non-issue*. In: Justitiële Verkenningen 2012/06, pp. 107-126. Den Haag: WODC
- Woude, Maartje van der (2012). *De erfenis van tien jaar strafrechtelijke terrorismebestrijding in Nederland*. In: Strafbblad 2012-1, pp. 9-18.
- Woude, Maartje van der, en Joanne van der Leun (2013). *De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren*. In: Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit 2013 (3) 2, pp. 123-136.



© John Schaffer/HH

AMNESTY INTERNATIONAL
Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T (020) 626 44 36
F (020) 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

AMNESTY INTERNATIONAL WERKT VOOR MENSENRECHTEN. DIE WAARBORGEN
VRIJHEID, GELIJKHEID EN RECHTVAARDIGHEID. AMNESTY DOET ONDERZOEK,
VOERT ACTIE EN STEUNT VERDEDIGERS VAN MENSENRECHTEN WERELDWIJD.