nationale ombudsman

Conceptrapport

Verkleurde beelden

Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?

ONDER EMBARGO

30 maart 2021
Rapportnummer 2021/030

Onderzoeksteam

Datum: 30 maart 2021
Rapportnummer: 2021/030

ONDER EMBARGO

Samenvatting

Burgerperspectief
"Waarom ik er verdacht uitzag konden ze mij niet vertellen."

"Ik heb me nog nooit zo minderwaardig gevoeld. Ik voelde me ineens geen Nederlander meer. Terwijl ik hier ben geboren."

Ambtenarenperspectief
"Ik kan me voorstellen dat het vervelend is, maar het is ook vervelend voor mij om te horen dat ik een racist ben terwijl ik dat niet ben."

"Wij spreken aan en de eerste reactie is 'omdat ik zwart ben' of 'omdat ik een baard heb'."

Burgers en klachten: resultaten meldpunt Nationale ombudsman
75% van de burgers met een ervaring van etnisch profileren dient geen klacht in bij de overheidsinstantie
72% van deze burgers geeft daarvoor als reden dat klagen toch geen zin heeft

"Voor mijn gevoel heeft het geen zin: tegen de staat klagen over de staat. Ze beschermen elkaar toch."

"Klachtbehandeling is zinvol als je weet dat je in het gelijk kán worden gesteld"

Wat mogen burgers in hun contact met de overheid verwachten?
- Dat zij niet anders worden behandeld vanwege hun etniciteit
- Uitleg over waarom zij eruit worden gepikt
- Een professionele en de-escalerende reactie op de beschuldiging dat sprake is van etnisch profileren

"Je moet een klager wel duidelijk aandacht geven op het moment zelf en hem echt zijn verhaal laten doen. Je moet het wel op dat moment serieus nemen, niet pas achteraf als er een officiële klacht is ingediend." - ambtenaar

Hoe behandel je een klacht over etnisch profileren?
- Neem de burger serieus: vraag en luister naar zijn ervaring en niet naar bewijs
- Sta niet klaar met je oordeel: onderzoek wat er gebeurd is en hoe dit heeft kunnen gebeuren
- Ken het beoordelingskader en weet en deel waar de organisatie voor staat
- Leer samen met de burger, betrokken medewerker én de hele organisatie van klachten: ga in gesprek en durf elkaar te bevragen en aan te spreken

"Ik vind het belangrijk dat ik inlevend ben en mijn conclusies nog niet heb getrokken. Je moet objectief en nieuwsgierig zijn. Waarbij ik benieuwd ben: hoe ziet de oplossing voor u eruit? Bij klachtbehandeling is niet het hoogste doel om te voorkomen dat je bij klachtencommissie komt. Fouten toegeven moet er ook onderdeel van zijn." - klachtbehandelaar

Hoe beoordeel je een klacht over etnisch profileren?
- Bij de vraag of etniciteit een rol speelde ligt de bewijslast bij de overheid en niet bij de burger
- Etniciteit rechtvaardigt in beginsel geen onderscheid
- Stel vast waar de klager een oordeel over wil en of je voldoende informatie hebt verzameld om daarover een oordeel te geven
- Doe gedegen onderzoek: onderzoek alle relevante momenten en vraag kritisch door

"We zijn nu eenmaal de overheid, je wordt geacht te allen tijde te kunnen uitleggen waarom we doen wat we doen." - leidinggevende overheid

Inhoudsopgave

Voorwoord 6
1. Inleiding 7
1.1 Waarom dit onderzoek? 7
1.2 Doel van dit onderzoek 7
1.3 Aanpak bij dit onderzoek 8
1.4 Leeswijzer 9
2. Wat je moet weten over etnisch profileren 10
2.1 Etnisch profileren, wat is dat precies? 10
2.2 Etnisch profileren, wat is daar mis mee? 11
2.3 Etnisch profileren in Nederland: hoe zit dat? 11
2.4 Etnisch profileren, wat moet de ombudsman daarmee? 12
Conclusie 12
3. De rol van klachtbehandeling 13
3.1 Waarom zou je klachten willen ontvangen? 13
3.2 Klachtbehandeling: een vak van ons allemaal 13
3.3 Klachtbehandeling is niet dé oplossing 14
Conclusie 14
4. Wat ervaren burgers? 15
4.1 Wanneer en waardoor voelen burgers zich etnisch geprofileerd? 15
4.2 Wat is de impact? 18
Conclusie 20
5. Burgers en klachten 21
5.1 Waarom klagen burgers niet? 21
5.2 Wat vinden burgers belangrijk bij klachtbehandeling? 24
5.3 Hoe ervaren burgers de klachtbehandeling? 26
Conclusie 27
6. Wat ervaren ambtenaren? 28
6.1 Hoe kijken ambtenaren naar etnisch profileren? 28
6.2 Wat is de impact? 29
Conclusie 31
7. Ambtenaren en klachten 32
7.1 Wat doen ambtenaren als een burger op het moment zelf klaagt? 32
7.2 Waarom denken ambtenaren dat burgers over etnisch profileren klagen? 34
7.3 Hoe ervaren ambtenaren de klachtbehandeling? 35
Conclusie 41
De klachten van Delano 42
8. Hoe behandel je een klacht over etnisch profileren? 44

ONDER EMBARGO

8.1 De basis: wat is nodig om klachten over etnisch profileren goed te kunnen behandelen? 44
8.2 Normeren zonder een oordeel te geven 45
8.3 Het verhaal achter de klacht 46
8.4 In gesprek met de betrokken medewerker 47
8.5 Onderzoek naar de klacht 48
8.6 Leren van klachten 50
Conclusie 51
9. Hoe beoordeel je een klacht over etnisch profileren? 52
9.1 Waar moet je over oordelen? 52
9.2 Wat is het beoordelingskader? 53
9.3 Onderzoek doen naar de vraag of etniciteit een rol speelde 55
Conclusie 57
Bijlage: resultaten van het meldpunt 58

ONDER EMBARGO

Voorwoord

Als Nationale ombudsman vind ik het belangrijk dat de overheid door de bril van de burger kijkt. Gebeurt dat niet, dan begrijpt de overheid de burger niet en kan de overheid haar taak niet naar behoren uitvoeren. De overheid is er immers voor de burger, en niet andersom.

In dit rapport beschrijven we hoe goede klachtbehandeling bij klachten over etnisch profileren eruitziet. Daarmee is dit rapport zowel een praktische handreiking voor klachtbehandelaars – ook binnen de Nationale ombudsman – als een overzicht van wat burgers mogen verwachten en waar zij zich op kunnen beroepen.

Dit onderzoek gaat over klachten over etnisch profileren. Net als bij elk onderwerp zien we dat hierover bij burgers en ambtenaren verschillende beelden bestaan. Sommige ambtenaren verwijzen elke beschuldiging van etnisch profileren naar de prullenmand onder het mom van 'het trekken van de discriminatiekaart'. En bij sommige burgers kan de overheid het toch al niet meer goed doen. In beide gevallen is er een bepaald beeld van 'de ander' ingebrand op het netvlies. Er is geen ruimte meer om door de bril van de ander te kijken. Gelukkig geldt dit niet voor alle burgers en ambtenaren.

Mijn onderzoeksteam sprak met burgers die de moeite namen hun vaak pijnlijke en emotionele verhalen met ons te delen. Over hoe het voelt om steeds weer 'de ander' te zijn. Over de vragen en twijfels die het bij hen en anderen om hen heen oproept. Over de moeite én moed die het kost om te klagen. Over de hoop dat die klachten bijdragen aan het voorkomen van soortgelijke ervaringen voor andere burgers. En over het belang om echt serieus genomen te worden.

In dit onderzoek spraken mijn medewerkers ook veel ambtenaren – ambtenaren in de uitvoering, leidinggevenden en klachtbehandelaars – die zich inspannen om etnisch profileren tegen te gaan. Die proberen te begrijpen waarom hun gedrag op een bepaalde manier op burgers overkomt en die zich bewust zijn van het belang om burgers die klagen serieus te nemen. Die juist willen uitleggen waarom zij handelen zoals zij handelen. En beter nog: die willen luisteren naar wat hun handelen met burgers doet.

In dit rapport bespreken we de ervaringen van die burgers en ambtenaren, vanuit de overtuiging dat de enige manier om elkaar beter te begrijpen en tot elkaar te komen is door naar elkaar te luisteren. Door elkaars bril te kijken. Kritisch naar jezelf te durven kijken en je beeld te durven bijstellen. Klachtbehandeling is daar een instrument voor.

Van dat instrument hebben wij tijdens dit onderzoek dankbaar gebruikgemaakt. We hebben niet alleen veel geleerd over hoe andere overheidsinstanties klachten over etnisch profileren behandelen, maar ook over hoe wij dat als Nationale ombudsman zelf doen. We hebben gezien dat ook voor ons geldt dat daarin verbeteringen mogelijk zijn. Dat ook wij nog elke dag kunnen leren.

Dit onderzoek focust op etnisch profileren in het directe contact tussen burger en ambtenaar. Ik vind het belangrijk daarbij te benadrukken dat er ook andere vormen van etnisch profileren en discriminatie zijn binnen de overheid en in onze maatschappij. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan datagestuurd profileren, discriminerende opmerkingen en discriminatie op de arbeidsmarkt. Ik ben ervan overtuigd dat dit rapport ook bij klachten over die onderwerpen handvatten kan bieden. En ik hoop en zal erop toezien dat dit onderwerp binnen de overheid in brede zin de aandacht blijft krijgen die het verdient.

Reinier van Zutphen,
Nationale ombudsman

ONDER EMBARGO

1. Inleiding

In dit hoofdstuk lees je waarover het onderzoek precies gaat, wat het doel ervan is en hoe we het hebben aangepakt,. Aan het eind van dit eerste hoofdstuk staat een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.1 Waarom dit onderzoek?

De Nationale ombudsman is in het voorjaar van 2019 begonnen met een verkenning naar de manier waarop de overheid omgaat met klachten over etnisch profileren. Aanleiding daarvoor waren signalen uit de samenleving dat burgers dit onderwerp belangrijk vinden. Toch ontving de ombudsman hier weinig klachten over en ook overheidsinstanties lieten weten dat zij hier weinig klachten over ontvangen. Antidiscriminatievoorzieningen registreren wel klachten over discriminatie, maar hanteren in hun jaarverslag geen aparte categorie voor discriminatie dóór de overheid. Dat riep de vraag op in hoeverre het klachtbeeld overeenkwam met de werkelijkheid. Dat burgers niet expliciet over een bepaald probleem klagen, betekent namelijk niet dat dat probleem er ook niet is. Er kunnen immers verschillende redenen zijn om niet te klagen. Daarom besloten wij dit onderwerp nader te verkennen.

In de verkennende fase van dit onderzoek spraken wij met overheidsinstanties die werkzaam zijn in het veld van opsporing[1] en rechtshandhaving[2]. De focus lag daarbij op overheidsinstanties die burgers in direct contact selecteren en controleren[3], omdat dit de vorm van (etnisch) profileren is die voor burgers zelf het meest rechtstreeks zichtbaar is. De keuze om iemand te controleren wordt immers voor hun ogen, en die van anderen, gemaakt. We spraken daarom onder andere met de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), en de Belastingdienst Douane. Maar bijvoorbeeld ook met gemeenten, want daar werken de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).[4] Wat opviel was dat alle overheidsinstanties ook in deze gesprekken lieten weten dat zij weinig klachten over etnisch profileren ontvangen. Maar zijn er ook echt weinig klachten? En waarom klagen burgers dan niet?

Het beeld dat de overheid schetste, paste niet bij het beeld dat wij als ombudsman vanuit de maatschappij kregen, zoals op sociale media, in de andere media en in gesprekken met burgers en instanties. Daarom besloten we verder te verkennen. We gingen in gesprek met antidiscriminatievoorzieningen, Amnesty International Nederland, Controle Alt Delete en het College voor de Rechten van de Mens. Deze organisaties schetsten een ander beeld, namelijk van mensen die wel klachten hebben, maar niet klagen.[5]

1.2 Doel van dit onderzoek

Dit alles vormde voor de ombudsman aanleiding om te kijken naar hoe de overheid omgaat met klachten over etnisch profileren, maar vooral ook naar hoe de overheid – inclusief de Nationale ombudsman zelf – daarmee zou moeten omgaan. In dit onderzoek staat dan ook de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?

[1] Onder opsporing verstaan wij dat overheidsinstanties gegevens en informatie verzamelen, registreren en verwerken over (het voorbereiden van) crimineel handelen en criminele organisaties. Het doel daarvan is om criminelen te vervolgen en criminaliteit te stoppen of te voorkomen.
[2] Onder rechtshandhaving verstaan wij dat overheidsinstanties de rechtsorde in stand houden en zij toezien op naleving van wetgeving. Het gaat hier zowel om strafrechtelijke als bestuursrechtelijke rechtshandhaving
[3] We gebruiken *eruit pikken*, *controleren* en *staande houden* in dit rapport als synoniemen. Waar het bij deze woorden steeds om gaat, is dat een ambtenaar zijn aandacht op een specifieke burger vestigt.
[4] In de verkenning hebben wij samen met medewerkers van de ombudsman Metropool Amsterdam, Controle Alt Delete en de politie Amsterdam de documentaire *Verdacht* bekeken en nabesproken. Daarnaast spraken wij met medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemingsverzekeringen (UWV) en andere onderdelen van de Belastingdienst in verband met de opsporings- en handhavingstaken van deze instanties. Deze instanties zijn uiteindelijk geen onderdeel van dit onderzoek geworden, omdat de aard van de uitvoering van opsporing- en handhavingstaken anders is dan bij de proactieve controles in het openbaar. Selectie gebeurt bij deze instanties op basis van gegevens in een systeem, niet op basis van de discretionaire bevoegdheid van een ambtenaar om iemand te selecteren. Voor de goede orde merkt de ombudsman uitdrukkelijk op dat dat gegeven op zichzelf etnisch profileren niet uitsluit.
[5] Controle Alt Delete en Amnesty International boden daarnaast een notitie aan over klachten over etnisch profileren door de politie: *Niets te winnen, niets te verliezen*.

ONDERZOEK

Het gaat daarbij zowel om de vraag hoe je die klachten behandelt, als hoe je die klachten beoordeelt. Beantwoording van die vragen maakt niet alleen duidelijk hoe de overheid moet handelen, maar óók wat burgers van de overheid mogen verwachten.

1.3 Aanpak bij dit onderzoek

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met de mensen om wie het gaat: burgers en ambtenaren. Wat is hun perspectief? We hebben ook gesproken met experts om die perspectieven te toetsen en tot een breed gedragen rapport te komen. Daarnaast analyseerden we diverse klachtdossiers. En we keken ook naar onszelf: hoe ging de Nationale ombudsman zelf om met klachten over etnisch profileren? In deze paragraaf lees je hoe we het onderzoek hebben aangepakt.

Ophalen burgerperspectief

De Nationale ombudsman gelooft dat de overheid er voor de burger is, en niet andersom. Het was dan ook vanzelfsprekend dat het onderzoeksteam ter beantwoording van de vraag hoe goede klachtbehandeling eruitziet in gesprek ging met burgers zelf.

Om ook burgers te bereiken die normaal niet bij ons klagen, openden we in maart 2020 een meldpunt voor de duur van vijf weken. We riepen burgers op om hun ervaringen met etnisch profileren in de afgelopen vijf jaar met ons te delen. Extra benieuwd waren we naar de vraag of mensen hadden geklaagd. En zo ja, hoe was dat dan? En zo nee, waarom niet? We ontvingen zo'n 160 bruikbare reacties.[6] Daarnaast interviewden we 19 burgers om te kunnen doorvragen op de gegeven antwoorden en zo een nog beter beeld te krijgen van hun ervaringen en behoeften.

Ophalen ambtenarenperspectief

De overheid mag er dan voor de burger zijn, de ombudsman is er zowel voor de burger als voor de overheid. Wij staan voor een behoorlijke overheid, juist zodat die burger geholpen wordt. Daarom is het belangrijk om te weten wat er bij de overheid zelf speelt. Welke belangen en afwegingen spelen daar? Hoe ervaren ambtenaren de problematiek rondom etnisch profileren? Waar lopen klachtbehandelaars tegenaan? Dat zijn belangrijke vragen die beantwoord moeten worden als we samen naar een goede klachtbehandeling bij klachten over dit onderwerp willen toewerken. Wij gingen daarom ook in gesprek met ambtenaren.
Het onderzoeksteam sprak met 22 medewerkers van de politie, KMar en gemeenten. We spraken met ambtenaren die het directe contact hebben met burgers en over wie geklaagd wordt, met hun leidinggevenden en met klachtbehandelaars.

Overleg met andere experts

Om de opgehaalde perspectieven te toetsen en tot een breed gedragen rapport te komen, sprak de ombudsman tijdens het onderzoek opnieuw met antidiscriminatievoorzieningen, Amnesty International, Controle Alt Delete en het College voor de Rechten van de Mens. Daarnaast spraken we hierover met het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en diverse rechtswetenschappers. Ook was het onderzoek tijdens de looptijd uiteraard een onderwerp van gesprek tijdens reguliere overleggen met de diverse instanties die in hun dagelijks werk met etnisch profileren te maken (kunnen) hebben. Het ging daarbij zowel om overheidsinstanties en andere organisaties, als om ombudsvoorzieningen.

Dossieranalyse

Het onderzoeksteam bestudeerde diverse klachtdossiers om zich een goed beeld te vormen van zowel pijnpunten als successen in klachtbehandeling. Naast de klachtdossiers van de ombudsman zelf bestudeerde het onderzoeksteam klachtdossiers van de politie en de KMar uit de periode 2018 en 2019, waarin burgers klaagden etnisch te zijn

[6] We ontvingen bijna tweehonderd reacties. Een deel daarvan konden we niet gebruiken, omdat die niet over de overheid gingen, maar bijvoorbeeld over discriminatie op de arbeidsmarkt of in het uitgaansleven. Daarnaast was een deel van de reacties afkomstig van mensen die zelf geen ervaringen hadden met etnisch profileren. Van de reacties die we hebben ontvangen, hebben we er uiteindelijk 159 kunnen gebruiken.

ONDER EMBARGO

geprofileerd. Bij de politie ging het om een blinde steekproef van 19 dossiers en bij de KMar om alle 18 dossiers die in die jaren over dit onderwerp waren behandeld.

Kijken naar ons eigen werk
Kritisch zijn op anderen vraagt van je dat je ook kritisch kan zijn op jezelf. We hebben dit onderzoek als ombudsman dan ook aangegrepen om nog eens goed te kijken naar de manier waarop wij in het verleden met klachten over etnisch profileren zijn omgegaan. En ook naar de manier waarop wij hier in de toekomst mee willen omgaan. Naast een analyse van onze eigen dossiers, oordelen en rapporten, hebben wij goed geluisterd naar wat burgers, ambtenaren en andere experts hierover zeggen.

We concludeerden dat ook voor ons verbetering mogelijk is wanneer het gaat om de klachtherkenning en de mate waarin wordt gefocust op door de burger aangedragen bewijs. In het verleden kozen we er als ombudsman regelmatig voor om onderzoek te doen naar de 'hardere' klachtonderdelen zoals het gebruik van handboeien en geweld. De vraag waarom de burger er in eerste instantie uit werd gepikt werd niet altijd onderzocht. Daarbij speelde een rol dat we verwachtten of aannamen dat we niet konden achterhalen wat er was gebeurd en we hier daardoor geen oordeel over konden geven.

Als we wel onderzoek deden, gaven we niet altijd een expliciet oordeel over de vraag of er al dan niet etnisch geprofileerd was. Regelmatig kwamen wij slechts tot het oordeel dat *de schijn* van etnisch profileren niet was vermeden. Dat was onbevredigend voor zowel burgers als overheidsinstanties, die een oordeel wilden over de vraag of er nu wel of niet etnisch geprofileerd was.

Tijdens het onderzoek stelde het onderzoeksteam tot slot vast dat we de registratie van dit soort klachten kunnen verbeteren. De Nationale ombudsman registreerde klachten over etnisch profileren onder de algemene noemer *discriminatie*. Door dit brede begrip te gebruiken, was het niet direct duidelijk hoeveel klachten we in de afgelopen jaren over etnisch profileren ontvingen. Dat komt doordat onder de term *discriminatie* ook andere vormen van etnische discriminatie vallen, maar bijvoorbeeld ook klachten over discriminatie van gehandicapten of ouderen. Om beter zicht te houden op het aantal klachten over etnisch profileren én daarop te kunnen acteren, registreert de ombudsman klachten over etnisch profileren inmiddels onder twee trefwoorden: *etnisch profileren* en *discriminatie*.

Het kader dat we in hoofdstuk 8 en hoofdstuk 9 van dit rapport schetsen voor de behandeling en beoordeling van klachten over etnisch profileren geldt voor álle overheidsinstanties, dus ook voor de Nationale ombudsman zelf. Maar het onderzoek heeft nog meer gevolgen. We hebben ook activiteiten georganiseerd om ons bewuster te worden van etnisch profileren en de manier waarop we klachten hierover behandelen. Tot slot hebben we extra geïnvesteerd in het delen van kennis over dit onderwerp.

1.4 Leeswijzer
Hoe is dit rapport opgebouwd? Na deze inleiding gaan we in hoofdstuk 2 dieper in op het begrip *etnisch profileren*. Wat is dat nu eigenlijk en wat is het probleem daarmee? In hoofdstuk 3 staan we stil bij de rol van klachtbehandeling bij etnisch profileren. Hoofdstuk 4 beschrijft de ervaringen van burgers. Wat maken zij mee, hoe voelen zij zich daarbij en wat doet dat met hun relatie met de overheid? In hoofdstuk 5 bekijken we wat burgers tegenhoudt om te klagen en hoe zij de klachtprocedure ervaren. En ook: wat zouden zij graag willen? In hoofdstuk 6 bespreken we hoe ambtenaren naar etnisch profileren kijken. Hoe is het als je daarvan beschuldigd wordt? Hoofstuk 7 gaat over de manier waarop de overheid klachten over etnisch profileren behandelt en hoe ambtenaren dit ervaren. In hoofdstuk 8 beantwoorden we de vraag hoe goede klachtbehandeling bij klachten over etnisch profileren er volgens de Nationale ombudsman uit zou moeten zien. In hoofdstuk 9 bieden we een kader voor het beoordelen van deze klachten. De bijlage is een overzicht van alle kwantitatieve resultaten van ons meldpunt.

ONDER EMBARGO

2. Wat je moet weten over etnisch profileren

Wat is *etnisch profileren* nu eigenlijk, en kun je dat ook onbewust doen? Hoe vaak komt het voor in Nederland en hoe erg is het eigenlijk? En waarom houdt de Nationale ombudsman zich hiermee bezig?

2.1 Etnisch profileren, wat is dat precies?

De overheid moet zorgen voor de veiligheid van burgers. Dat doet de overheid door te handelen als er iets misgaat, maar ook door te voorkomen dat er dingen misgaan. Dat doet zij door *proactief te controleren*: de overheid controleert burgers al vóórdat duidelijk is of zij iets hebben gedaan wat niet mag. Dat doet de overheid in het belang van de maatschappij. Maar hoe kies je als ambtenaar wie je gaat controleren?

Definitie van etnisch profileren?

Als een ambtenaar iemand eruit pikt op basis van zijn etniciteit[7] en hem staande houdt zonder dat daar een goede reden voor is, spreken we over *etnisch profileren*. De ambtenaar neemt dan aan dat er een verband is tussen een bepaalde etniciteit en het risico voor de veiligheid en rechtsorde. Dat kan bewust of onbewust zijn.

Etnisch profileren is het gebruik van criteria als ras, huidskleur, nationaliteit, taal, geloof of afkomst bij opsporing of rechtshandhaving terwijl dat niet objectief te rechtvaardigen is

Er is binnen de Nederlandse overheid niet één officiële definitie van etniciteit of etnisch profileren. De Nationale ombudsman sluit met deze omschrijving aan bij de definitie die de European Commission against Racism and Intolerance en ook andere instanties gebruiken.[8] Het is belangrijk om daarbij op te merken dat wanneer iemand klaagt over etnisch profileren, in welke bewoordingen dan ook, het niet de bedoeling is om die klacht strikt langs de definitie te leggen, die definitie tegen te werpen en aan de hand daarvan te beoordelen of die al dan niet gegrond is. We gebruiken de definitie hier alleen om helder te maken op wat voor situaties dit rapport ziet. Hoe je een klacht over etnisch profileren wel moet beoordelen en behandelen, lees je in hoofdstuk 8 en hoofdstuk 9 van dit rapport.

'Ik ben me van geen kwaad bewust'

Soms denken mensen dat het voor de beantwoording van de vraag of er etnisch geprofileerd is belangrijk is of een ambtenaar de bedoeling had om etnisch te profileren. Zij kijken dan of die ambtenaar er expres mensen van een bepaalde etniciteit uit pikt of iets tegen die mensen heeft. Die redenering gaat ervan uit dat je alleen etnisch kunt profileren als je iets tegen mensen van een andere etniciteit hebt, of scherper verwoord: als je een racist bent. Dat is niet het geval.

Voor de vraag of er sprake is van etnisch profileren, is het van belang of etniciteit een rol heeft gespeeld bij het eruit pikken van de burger. Het gaat er niet om of dat ook expres gebeurd is. Etnisch profileren kan zowel bewust als onbewust gebeuren. Juist in de snelheid van het dagelijkse werk kunnen ambtenaren onbewust etnisch profileren. Ze vertrouwen op hun professionele intuïtie, het gaat om actie-reactie en er is niet altijd ruimte om bewust afwegingen te maken.

---

[7] Als in dit rapport het woord *etniciteit* staat, dan bedoelen we daarmee kenmerken als ras, huidskleur, nationaliteit, taal, geloof of afkomst. Let op het gebruik van het woord 'als'. De opsomming van deze kenmerken is dus expliciet niet limitatief bedoeld.

[8] European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, CRI (2007) 39, 29 June 2007, p. 4. Ook instanties als de politie en Amnesty International Nederland gebruiken deze definitie.
Er bestaan ook andere definities van het begrip etnisch profileren. Zie bijvoorbeeld de definitie van de Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), CERD General Comment 36, 2020, CERD/C/GC/36, paragraaf 18: *"..the practice of police and other law enforcement relying, to any degree, on race, colour, descent or national or ethnic origin as the basis for subjecting persons to investigatory activities or for determining whether an individual is engaged in criminal activity. In this context, racial discrimination often intersects with other grounds, such as religion, sex and gender, sexual orientation and gender identity, disability, age, migration status, and work or other status."*

ONDERZOEK

2.2 Etnisch profileren, wat is daar mis mee?

Etnisch profileren is een vorm van discriminatie, en daarom in strijd met artikel 1 van de Grondwet. De overheid behandelt iemand anders dan anderen, alleen om wie hij is. Als de overheid zo handelt, schendt zij de fundamentele rechten van die burger.

Een belangrijk gevolg van etnisch profileren is dat burgers minder vertrouwen krijgen in de betrokken overheidsinstantie.[9] En ook vaak in de overheid als geheel. Dat is niet alleen vervelend voor die burger zelf, maar ook voor de overheid en onze maatschappij. Zo blijkt uit onderzoek dat burgers die minder vertrouwen hebben in de overheid ook minder snel aangifte doen wanneer hun iets overkomt.[10] Dat komt de veiligheid van de maatschappij dus niet ten goede.

'Uit de cijfers en ervaringen blijkt toch dat etnisch profileren werkt?'

Sommige burgers en ambtenaren denken dat etnisch profileren goed werkt. Zij wijzen dan bijvoorbeeld op hun eigen ervaringen en de percentages aanhoudingen van burgers met een bepaalde etniciteit. Uit onderzoek blijkt echter keer op keer dat etnisch profileren helemaal geen effectieve vorm van misdaadbestrijding is.[11] Als je steeds een bepaalde groep controleert en ook mensen uit die groep kunt aanhouden, dan lijkt dat misschien effectief. Maar tegelijk wordt een andere groep dan niet gecontroleerd en mis je dus wat daar misgaat. En er speelt nog iets: de zogeheten *feedbackloop*.

De feedbackloop

Het idee dat etnisch profileren effectief is, komt door een mechanisme dat wel de *feedbackloop* wordt genoemd.[12] Stel we weten dat 10% van alle mensen crimineel is. Bij wijze van experiment besluiten we een dag etnisch te profileren. We controleren 40 witte mensen, en 60 zwarte mensen. Als 10% van de bevolking crimineel is houden we dus 4 witte mensen aan en 6 zwarte mensen. Als we dit aan het einde van de dag aan onze baas rapporteren, lijkt het erop dat zwarte mensen crimineler zijn. Daarom geeft onze baas ons de opdracht de volgende dag nog maar 30 witte mensen te controleren en daarnaast 70 zwarte mensen. En warempel: we houden 3 witte mensen aan en 7 zwarte mensen.

Etnisch profileren lijkt in dit voorbeeld bewezen effectief. We pakken veel meer zwarte dan witte mensen op. Dus laten we daar maar op controleren. We zien vervolgens ook dat er meer zwarte mensen worden veroordeeld. Dat is een bevestiging (*feedback*) dat zwarte mensen crimineler zijn. Maar dat klopt dus niet. Het gaat hier om schijnlogica. Zwarte mensen worden in dit voorbeeld vaker veroordeeld, omdat zij vaker worden aangehouden. Zij worden vaker aangehouden, omdat zij vaker worden gecontroleerd. En ze worden vaker gecontroleerd omdat we hier ooit op basis van een vooroordeel mee begonnen zijn en nu dénken dat dit goed werkt. Dat is de *loop* 'lus'.

2.3 Etnisch profileren in Nederland: hoe zit dat?

We weten niet goed hoe vaak er in Nederland etnisch geprofileerd wordt. Dat komt doordat niet alle controles worden geregistreerd. Veel overheidsinstanties registreren alleen controles die tot een resultaat hebben geleid. Daarbij kun je denken aan een boete of aanhouding. Dat betekent dat een groot deel van de in Nederland verrichtte controles achteraf niet zichtbaar is.[13]

Dat niet alle staandehoudingen worden geregistreerd, vertroebelt en verergert de *feedbackloop* nog meer. In ons voorbeeld zouden we helemaal niet meer kunnen terugzien dat we extra hebben gecontroleerd op mensen van een

---

[9] Zie onder andere Amnesty International, *Gelijkheid onder druk: de impact van etnisch profileren*, 2013, p. 16-19.; P. Rodrigues en M. van der Woud, Proactieve politiecontrole en onderscheid naar etniciteit of nationaliteit, *Nederlands Juristenblad* (NJB) 2016, aflevering 32, p. 2298; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, 2020, p. 55-56.

[10] Zie voor een overzicht van onderzoeken Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (WODC), *Aangifte- en meldingsbereidheid: trends en determinanten*, 2016, p. 35-36. Zie ook Amnesty International, *We sense trouble, automated discrimination and mass surveillance in predictive policing in The Netherlands*, 2020, p. 23.

[11] Zie onder andere European Union Agency for Fundamental Rights (EU FRA), *Naar een effectiever politieoptreden. Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen: een gids*, 2010, p. 40 e.v.; Bureau Beke, *De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam. Een onderzoek naar effecten, criteria, en meetmare indicatoren*, 2019, p. 33.

[12] Zie onder andere hoogleraar wetenschapscommunicatie I. Smeets, 510 Staandehoudingen en de zelfversterkende feedback-loop, *de Volkskrant*, 21 juni 2019; J.P. van der Leun e.a., *Etnisch profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*, 2014, p. 42.

[13] Zie United Nations, *Visit to the Netherlands, Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, 2020, p. 11.

ONDERZOEK

andere etniciteit. We zien alleen terug dat we die mensen vaker hebben aangehouden. Dat geeft dan ten onrechte het idee dat die mensen crimineler zijn en (nog) vaker gecontroleerd moeten worden.

Wat wel helder is, is dát er in Nederland etnisch geprofileerd wordt. Dat weten we door Europese cijfers[14], maar ook door onderzoek in Nederland[15] en doordat de politie dat zelf toegeeft (en veroordeelt).[16] Daarnaast delen veel mensen hun ervaringen: op sociale media, in documentaires zoals *Verdacht* en in de vorm van klachten. Discriminatie en etnisch profileren is een belangrijk maatschappelijk thema. Dat is ook logisch, want het gaat hier over fundamentele rechten.[17] Het recht om net zo behandeld te worden als ieder ander. In het afgelopen jaar hebben we gezien dat dit thema ook in Nederland leeft. De toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, voetballers die zich expliciet uitspraken tegen racisme en de *Black Lives Matter*-beweging zijn hier voorbeelden van. Dat we geen harde cijfers hebben over etnisch profileren in Nederland, kan en mag geen reden zijn om dit onderwerp niet de aandacht te geven die het verdient.

2.4 Etnisch profileren, wat moet de ombudsman daarmee?

De Nationale ombudsman houdt zich bezig met de vraag wat burgers van een behoorlijke overheid mogen verwachten. Dat is in ieder geval dat er niet etnisch geprofileerd wordt. Totdat het zover is, is het belangrijk dat de overheid zo veel mogelijk doet om etnisch profileren te voorkomen. Een onderdeel daarvan is de manier waarop de overheid omgaat met klachten en signalen van burgers dat zij etnisch geprofileerd zijn. Niet alleen hebben die burgers er recht op om echt gehoord te worden, maar de overheid kan als zij dat wil ook daadwerkelijk leren van die klachten. Zo kan klachtbehandeling eraan bijdragen dat ambtenaren niet meer etnisch profileren.

Conclusie

In dit hoofdstuk zag je dat etnisch profileren gaat om het gebruik van criteria als ras, huidskleur, nationaliteit, taal, geloof of afkomst bij opsporing of rechtshandhaving. Dit kan zowel bewust als onbewust gebeuren. Het mechanisme van de *feedbackloop* kan het idee geven dat etnisch profileren een effectieve manier van rechtshandhaving en opsporing is. Maar dat is niet het geval. Bovenal is belangrijk dat etnisch profileren een vorm van discriminatie is en daarmee onwenselijk is. Hoe vaak er in Nederland etnisch geprofileerd wordt weten we niet. Dát er etnisch geprofileerd wordt weten we wel. Burgers mogen van de overheid verwachten dat zij niet etnisch profileert. Goede klachtbehandeling door de overheid draagt bij aan het tegengaan van etnisch profileren en is een kans voor de overheid om te leren.

ONDER EMBARGO

[14] European Union Agency for Fundamental Rights (EU FRA), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main Results*, 2017, p. 72 e.v.

[15] Zie onder andere Amnesty International, *Proactief Politieoptreden vormt een risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*, 2013; W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven Vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*, 2016, p. 53 e.v. Voor een literatuuroverzicht zie W. Landman en H. Sollie, *Tegengaan van etnisch profileren. Een internationale literatuurstudie naar effecten van interventies*, 2018, p. 7-10.

[16] Zie bijvoorbeeld informatie op de website van de politie waar de politie aangeeft wat zij doet tegen etnisch profileren. De politie erkent dat etnisch profileren meer dan incidenteel voorkomt en stelt dat het niet gewenst is. Sinds 2017 werkt de politie met een handelingskader proactief controleren.

[17] Zie ook de speciale VN-rapporteur voor racisme na een bezoek aan Nederland: *End of Mission Statement of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance at the Conclusion of Her Mission to the Kingdom of the Netherlands*, 7 oktober 2019.

3. De rol van klachtbehandeling

In dit hoofdstuk staan we stil bij de vraag welke rol klachtbehandeling heeft bij het tegengaan van etnisch profileren. Om die vraag te kunnen beantwoorden, geven we eerst antwoord op een andere vraag: Waarom zou je klachten willen ontvangen? Vervolgens staan we stil bij wat een klacht is en wie de klacht behandelt. Hierbij kijken we ook naar de verschillende fasen van klachtbehandeling. Daarna bespreken we hoe klachtbehandeling zich tot andere instrumenten verhoudt.

3.1 Waarom zou je klachten willen ontvangen?

Het lijkt zo mooi: weinig klachten over jouw instantie. Maar is het ook zo mooi? Dat mensen niet klagen betekent niet dat zij geen klachten hebben. Via het meldpunt kregen we binnen vijf weken zo'n 160 reacties van mensen die etnisch profileren ervaren. Daaruit maken we op dat er wel degelijk veel mensen met klachten over etnisch profileren zijn.

> Ik was ontzettend teleurgesteld in het uniform en waar de politie voor stond. Ik realiseer mij terdege dat er twee kanten aan het verhaal zitten en dat deze twee individuen niet de gehele politie vertegenwoordigen. Maar zij zijn met hun houding en gedrag wel degelijk verantwoordelijk voor wat zij uitstralen namens het instituut. Het spreekwoordelijk gezegde is hier van toepassing: *vertrouwen komt te voet en gaat te paard.*

Een klacht is een kans

Voor organisaties is het belangrijk om zichzelf steeds te verbeteren. Zeker als het gaat om ernstige onderwerpen zoals discriminatie en etnisch profileren. Daarom is het belangrijk om klachten niet alleen in ontvangst te nemen, maar er zelfs naar op zoek te gaan. Zorg ervoor dat je weet wat er bij de burger leeft. Alleen dan kun je ervan leren en er actief aan werken. Het is natuurlijk heel cliché, maar dat maakt het ook juist waar: een klacht is een kans.

'Deze mensen hebben toch al geen vertrouwen meer...'

Sommige overheidsinstanties leggen de focus in de klachtbehandeling op het herstel van vertrouwen. Bij klachten over etnisch profileren zeggen zij dan al snel dat herstel van vertrouwen niet meer mogelijk is. De burger die daarover klaagt, uit namelijk ook vaak wantrouwen richting de hele instantie, overheid of zelfs maatschappij. Maar dat kan nooit een reden zijn om een klacht niet te behandelen. Uit de *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling* blijkt dat klachtbehandeling twee doelen heeft: de overheid laten leren en de burger (op weg) helpen.[18] Ook als je het vertrouwen van een burger niet kunt herstellen, dan kun je nog steeds van zijn klacht leren. Bovendien vraagt die burger jou om de klacht te behandelen, en help je hem dus door dat te doen. Iemand neemt de moeite jouw organisatie te voeden met een klacht. Dat honoreer je met goede klachtbehandeling. Oók als het vertrouwen niet meer hersteld kan worden. Het gaat bovendien niet alleen om het herstel van vertrouwen in de ambtenaar over wie iemand klaagt, maar over herstel van vertrouwen in de hele instantie, overheid en maatschappij. Goede klachtbehandeling draagt daaraan bij.

3.2 Klachtbehandeling: een vak van ons allemaal

De Nationale ombudsman vat een klacht op als 'iedere uiting van ongenoegen van een burger'.[19] Hiermee hanteren we een ruime opvatting van het begrip klacht. Dat betekent automatisch ook dat we het begrip *klachtbehandeling* ruim moeten opvatten. Klachtbehandeling is meer dan wat er staat in titel 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gaat om de manier waarop de overheid reageert op alle uitingen van ongenoegen van burgers. Niet alleen medewerkers met de functie van klachtbehandelaar houden zich hiermee bezig, maar elke ambtenaar die contact heeft met burgers en die dus met ongenoegen van burgers in aanraking komt.

[18] Zie de *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*, p. 17 e.v. Alle publicaties van de Nationale ombudsman waar we in dit rapport naar verwijzen kun je lezen op nationaleombudsman.nl.
[19] Zie de *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*, p. 8 e.v.

ONDERZOEK

De klachtbehandeling bij de overheid kent vier stadia:



Er ontstaat ongenoegen in het **directe contact tussen burger en ambtenaar**. Er is dan nog geen sprake van een klacht in de zin van de Awb. Er is echter wel ongenoegen en in die zin een klacht. Vaak kan dit ongenoegen in deze fase praktisch en in onderling overleg tussen burger en ambtenaar worden opgelost. Een klachtbehandelaar heeft in deze fase dan ook geen actieve rol, maar kan wel een rol spelen in de preventieve sfeer. Bijvoorbeeld door medewerkers te trainen over hoe ze kunnen omgaan met onvrede bij burgers.



Lukt het niet om de onvrede direct op te lossen? Of heeft een van beide partijen behoefte aan bemiddeling door een derde? Dan ligt er een taak voor de **klachtbehandelaar** binnen de organisatie. Dit is eigenlijk de eerste fase van de klachtbehandeling door de overheidsinstantie zoals bedoeld in de Awb. De klachtbehandelaar onderzoekt wat de kern van de klacht is en kijkt of er nog een oplossing mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld een bemiddelingsgesprek zijn, maar ook het geven van uitleg over de werkwijze van de instantie of het aanspreken van de betrokken medewerker. Als de burger tevreden is met de klachtbehandeling in deze fase, is de klachtbehandeling hiermee afgerond.[20]



Leidt de klachtbehandeling in de eerste fase niet tot tevredenheid van de burger? Dan kan de burger vragen om de klachtbehandeling door te zetten naar de tweede fase van klachtbehandeling door de overheidsinstantie: het geven van een **formeel oordeel**. Dit is een schriftelijk oordeel van de bestuurder over de klacht. Bij sommige organisaties speelt een onafhankelijke externe klachtencommissie ook een rol in deze fase. Deze commissie adviseert de bestuurder dan voordat deze zijn oordeel geeft.



Is een burger niet tevreden met het formele oordeel over de klacht? Dan kan hij een **ombudsvoorziening** vragen onderzoek te doen en een oordeel te geven. De *ombudsvoorziening* is daarmee een soort hogerberoepsinstantie voor klachten. Daarnaast kan de ombudsvoorziening in uitzonderlijke gevallen ook eerder een rol spelen, door te interveniëren wanneer de klachtbehandeling bij de overheidsinstantie niet goed verloopt. Tot slot kan de ombudsvoorziening bemiddeling aanbieden. In dat geval geeft de ombudsvoorziening geen oordeel over de klacht.

3.3 Klachtbehandeling is niet dé oplossing

Klachtbehandeling is een belangrijk en krachtig instrument. Het biedt inzicht in wat er misgaat in een organisatie en in waar kansen voor verbetering liggen. Maar het is niet alomvattend. Een goede klachtprocedure alleen lost de hardnekkige en ernstige problematiek van etnisch profileren niet op. Daarvoor is meer nodig dan alleen klachtbehandeling. Het is juist het samenspel van klachtbehandeling én andere manieren waarop overheidsinstanties zich actief (moeten) inzetten tegen etnisch profileren, dat daadwerkelijk het verschil kan maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het maken van selectiebeleid met neutrale, én met neutrale data onderbouwde, selectiecriteria, het sturen op de uitvoering daarvan en het doorlopend voeren van het gesprek hierover binnen organisaties.

Conclusie

De Nationale ombudsman ziet iedere uiting van ongenoegen als een klacht. Het doel van klachtbehandeling door de overheid is tweeledig: de burger (op weg) helpen en de overheid laten leren. Klachtbehandeling kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van etnisch profileren, maar klachtbehandeling alleen is niet dé oplossing. Het is juist het samenspel van klachtbehandeling én andere manieren waarop overheidsinstanties zich actief (moeten) inzetten tegen etnisch profileren, dat daadwerkelijk het verschil kan maken.

ONDER EMBARGO

[20] Artikel 9:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Wat ervaren burgers?

De Nationale ombudsman gelooft dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Dus ook bij klachtbehandeling. Dat betekent dat om de vraag te kunnen beantwoorden hoe goede klachtbehandeling bij klachten over etnisch profileren eruitziet, we eerst door de bril van die burgers moeten kijken. De Nationale ombudsman heeft daarom een meldpunt geopend.[21] Daarnaast heeft het onderzoeksteam verdiepende interviews met burgers gehouden. De groep die op het meldpunt reageerde en de burgers waarmee we spraken waren divers: mannen en vrouwen, jong en oud, uit de stad of uit een dorp en van rechters, advocaten en ondernemers tot studenten, reclasseringsmedewerkers, en profvoetballers. In dit hoofdstuk laten we eerst zien wat al deze burgers ervaren in hun contact met de overheid en daarna wat voor impact dat heeft.

4.1 Wanneer en waardoor voelen burgers zich etnisch geprofileerd?

In welke situaties ervaren burgers dat het gaat om etnisch profileren? Hoe vaak maken zij dat mee en waarom denken zij dat dat gebeurt?

Ik ben heel vaak zonder geldige reden staande gehouden door de politie. Wanneer ik om een reden vroeg, zeiden ze dat het een algemene controle was. De eerste keer geloofde ik dit. Maar na letterlijk meer dan tien keer ga je twijfelen aan jezelf.

Situaties die steeds terugkeren

In de ervaringen met etnisch profileren waarover burgers ons verteld hebben, komt een aantal type situaties steeds terug. We hebben veel gezien dat burgers etnisch profileren ervaren als ze:

- eruit gepikt worden voor controles van de auto in het kader van de Wegenverkeerswet;
- eruit gepikt worden voor controles op het vliegveld door de Belastingdienst Douane of de KMar;
- op straat staande gehouden of aangesproken worden door boa's of agenten.

In de auto worden burgers bijvoorbeeld staande gehouden voor een standaardcontrole of alcoholtest. Ook beschrijven meerdere burgers voorvallen waarin hun eigendom betwijfeld of betwist wordt. Ze krijgen bijvoorbeeld de vraag hoe zij hun auto kunnen betalen en of die wel echt van hen is. Op het vliegveld kan het gaan om situaties waarin burgers uit de rij moeten stappen voor een extra controle.[22] Bij de controles op straat hebben wij vaak gezien dat de plek waar burgers zich bevinden, verdacht wordt gevonden. Zij krijgen dan de vraag waarom ze op die plek zijn en wat zij daar doen. Een rode draad in alle gebeurtenissen is dat burgers denken dat hun etniciteit de reden is dat zij, of hun gedrag, verdacht zijn.

Het blijft niet bij één keer

Bijna 60%[23] van de respondenten heeft meerdere ervaringen met etnisch profileren. Een deel hiervan heeft meerdere ervaringen met één instantie. Zo vertellen burgers bijvoorbeeld dat de politie hen veelvuldig staande houdt of dat zij er vaak uit worden gepikt bij controles op het vliegveld. Er is ook een aantal dat bij verschillende instanties etnisch profileren ervaren heeft. Bijvoorbeeld burgers die zowel controles door boa's als door de politie noemen.

Ik ben 65 jaar. Vanaf mijn 24e vlieg ik bijna jaarlijks voor een vakantie. Al vanaf de eerste keer dat ik vloog word ik uit de wachtrij gehaald en ten overstaan van iedereen gefouilleerd. Dat gebeurt nog steeds, zij het de laatste jaren discreter.

Etnisch profileren: waarom en waarom ik?

De vragen *'Waarom?'* en *'Waarom ik?'* zijn de eerste vragen die bij mensen opkomen als zij eruit worden gepikt of staande worden gehouden voor een controle. Bij sommige burgers ontstaat direct het vermoeden dat dit met etniciteit te maken heeft. Daarbij spelen ervaringen met discriminatie en etnisch profileren uit het verleden vaak een rol. Bij andere

[21] In de bijlage bij dit rapport staat een totaaloverzicht van de kwantitatieve data die het meldpunt opleverde. We ontvingen bijna tweehonderd reacties. Een deel daarvan konden we niet gebruiken, omdat die niet over de overheid gingen, maar bijvoorbeeld over discriminatie op de arbeidsmarkt of in het uitgaansleven. Daarnaast was een deel van de reacties afkomstig van mensen die zelf geen ervaringen hadden met etnisch profileren. Van de reacties die we hebben ontvangen, hebben we er uiteindelijk 159 kunnen gebruiken.
[22] Zie ook ons rapport 2017/044: *Uit de rij gehaald*.
[23] De percentages die we noemen zijn afgerond op hele cijfers.

ONDER EMBARGO

burgers ontstaat het vermoeden dat er sprake is van etnisch profileren tijdens het contact of als zij later terugkijken op het contact. Burgers krijgen door verschillende factoren het idee, of een bevestiging van hun idee, dat er sprake is van etnisch profileren. Het gaat dan om deze drie factoren:

1. de ambtenaar geeft geen of een te algemene reden voor de controle;
2. iemand is als enige gecontroleerd en anders aangepakt;
3. het gedrag van de ambtenaar.

De ambtenaar geeft geen of een te algemene reden voor de controle
De uitleg die op het moment zelf wordt gegeven kan erg verschillen. Dat heeft ook een verschillend effect op de burger. Als een ambtenaar een erg algemene uitleg geeft of eerst prioriteit wordt gegeven aan de controle en daarna pas tot uitleg wordt overgegaan, zien we dat burgers die uitleg vaak onvoldoende of niet geloofwaardig vinden. Vooral als de burger eruit wordt gepikt op een moment waarop hij de enige is met bepaalde uiterlijke etnische kenmerken.

Ik werd gecheckt omdat ik er blijkbaar "verdacht" uitzag. Waarom ik er verdacht uitzag, konden ze mij niet vertellen.

Daarnaast zijn er situaties waarin een burger zelf om uitleg vraagt en de ambtenaar vervolgens volstaat met een algemene uitleg. Bijvoorbeeld de uitleg dat er 'een algemene controle' plaatsvindt of dat iemand aan 'een signalement voldoet'. Dit laatste vinden burgers niet altijd geloofwaardig als ze geen extra uitleg krijgen, bijvoorbeeld over wat dit signalement dan is. Ook geven ze aan dat de beschrijving van zo'n signalement vaak erg algemeen is, bijvoorbeeld 'een jonge man van West-Afrikaanse afkomst'. Als burgers de uitleg 'een algemene controle' krijgen, blijven zij zich afvragen waarom nu juist zij hieraan onderworpen worden. Daarbij speelt een rol dat vaak niet wordt uitgelegd op welke manier er bepaald wordt welke individuen tijdens een algemene controle gecontroleerd worden.

Hij reageerde er niet echt op. Hij herhaalde slechts dat het een algemene controle was.

Ze schoten in de verdediging en kwamen met smoesjes.

Als enige gecontroleerd en anders aangepakt
Veel respondenten hebben het gevoel dat ze etnisch geprofileerd worden op het moment dat zij als enige gecontroleerd worden. Bijvoorbeeld als zij als enige uit een rij met verder alleen witte mensen gehaald worden op het vliegveld. Zo vertelt een mevrouw die een hoofddoek draagt dat zij iedere keer als zij vliegt als enige vrouw uit de rij wordt gehaald om haar koffer na te kijken.

Ik werd ergens op afgerekend terwijl het een paar meter verder ook gebeurde. Ik kreeg als argument "jouw soort doet dit veel vaker".

Burgers beschrijven ook situaties waarin zij strenger behandeld worden dan degene(n) met wie zij op pad zijn of anderen om hen heen. Ook dan ontstaat het idee dat er sprake is van etnisch profileren. Bijvoorbeeld wanneer zij in een park aan het barbecueën zijn en erop worden aangesproken dat dat daar niet mag, of zelfs een boete krijgen, terwijl andere mensen op dat moment ook aan het barbecueën zijn en niet worden aangesproken.

Daarnaast geven burgers aan dat er vragen aan hen worden gesteld die aan andere burgers niet worden gesteld. Bijvoorbeeld over waarom zij aanwezig zijn in een bepaalde wijk of hoe ze hun vakantie, sieraden of auto betaald hebben. Voor deze burgers spreekt daaruit al de verwachting dat die spullen niet hun rechtmatig eigendom zijn en dus eigenlijk wel op een criminele manier verkregen moeten zijn.

Ik ben vaker staande gehouden vanwege het rijden van een duurdere auto en een jonge leeftijd en heb moeten bewijzen dat het mijn auto was en met eerlijk geld betaald was (ik was ondernemer). Dat kan natuurlijk niet als je een kleurtje hebt. Ik heb een duidelijk verschil gezien met blanke vrienden die nooit staande zijn gehouden in nog duurdere auto's in dezelfde buurten (Oud-Zuid, in en rond Amsterdam).

ONDER EMBARGO

Het gedrag van de ambtenaar
Ook het gedrag van de ambtenaar kan een rol spelen bij ervaringen met etnisch profileren. Ruim een kwart (29%) van de respondenten noemt in de beschrijving van hun ervaring met etnisch profileren een of meer aspecten in het gedrag van de ambtenaar. Ook in onze gesprekken met burgers kwam dit vaak terug. Het gedrag van ambtenaren zorgt er in sommige gevallen voor dat het vermoeden van etnisch profileren ontstaat, en in andere gevallen dat dat vermoeden wordt bevestigd.

Aspecten die burgers in het gedrag noemen, zijn opmerkingen die ambtenaren maken en de toon waarop er tegen hen gepraat wordt. Ook noemen burgers handelingen van ambtenaren die escalerend werken, zoals het vragen om een legitimatiebewijs zonder dat daar een grondslag voor is of, in een enkel geval, het snel gebruik van handboeien en toepassen van geweld.

Wij hebben burgers het vaakst gehoord over opmerkingen en toon. Burgers noemen bijvoorbeeld dat ambtenaren stereotyperende opmerkingen maken over de groep waartoe zij zouden behoren en opmerkingen waar een bepaald vooroordeel uit spreekt. Ook noemen burgers opmerkingen die hen het gevoel geven dat zij als buitenlands worden gezien, terwijl zij Nederlands zijn.

Aangehouden wegens niet dragen van gordel. Kreeg meteen de opmerking: "Ik weet niet waar jij jouw rijbewijs hebt gehaald, maar hier behoor je je aan de regels te houden." Omdat ik er niet als 'volbloed Nederlander' uitzag, werd meteen ook aangenomen dat ik een buitenlander was en geen Nederlands rijbewijs zou hebben.

Toen ik met mijn kinderen terugkwam uit Marokko kreeg ik de vraag waar ik was geweest. Ik vertelde waar ik vandaan was gekomen. Er werd gevraagd waarom ik daar was, ik antwoordde dat ik daar vijf jaar woonde. Vervolgens de vraag of ik er werkte. Ik antwoordde van niet. Daarna kreeg ik "oh, zeker een uitkering" als antwoord.

Door dit soort stigmatiserende en/of discriminerende opmerkingen kan het zo zijn dat er feitelijk geen sprake is van etnisch profileren, maar iemand wel dit gevoel krijgt of bevestigd wordt in dit gevoel.[24]

Wat betreft de toon geven burgers aan dat er bijvoorbeeld op een arrogante, onbeschofte of intimiderende manier tegen hen gepraat wordt, of dat er juist heel lacherig op hen gereageerd wordt.

Ze vergeten gewoon dat 90% onschuldig is. En ze gaan het gesprek met je aan op dezelfde manier als met de schuldige 10%. Ze gaan ervan uit dat je schuldig bent. Omdat je donker bent.

Het is ook dat zij gelijk de negatieve toon pakken. In reactie op de vraag waarom ik staande ben gehouden krijg ik dan "Als jij moeilijk gaat doen, dan kunnen wij ook moeilijk doen."

Burgers die uiteindelijk een officiële klacht indienen, geven daarbij vaak aan dat hun ongenoegen op het moment zelf niet serieus is genomen. Dat is ook logisch, want als het ongenoegen op het moment zelf naar tevredenheid is opgelost, zal iemand geen klacht meer indienen. Meerdere burgers vertellen dat ze werden uitgelachen toen ze aangaven een klacht te gaan indienen, of dat hun 'veel succes' werd gewenst.

Zodra ik aangaf dat ik jurist was, m'n rechten ken en zelfs les heb gegeven aan de universiteit, werd ik uitgelachen of werd me verteld "mijn bek te houden". Het kennen van je rechten heeft geen enkel nut als de overheid je rechten niet respecteert.

Eerdere ervaringen, verhalen, berichten en beelden
Niet alleen de situatie zelf leidt ertoe dat burgers zich etnisch geprofileerd voelen. Eerdere ervaringen, verhalen van familie en vrienden, en berichten uit de media dragen daar ook aan bij. Vrijwel alle burgers die wij spraken vertellen ons

[24] Zie ook ons rapport 2019/035.

ONDER EMBARGO

dat zij veel ervaringen met discriminatie hebben en dit bijna als een vanzelfsprekend onderdeel van hun leven ervaren. Dat er gediscrimineerd wordt, is voor deze burgers geen pijnlijke verrassing, maar een pijnlijke realiteit.

Meer dan de helft van de respondenten (58%) heeft een eerdere ervaring met de overheid die zij zelf als etnisch profileren beschrijven. Dat staat nog los van andere discriminerende ervaringen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, bij het uitgaan of op school. Die ervaringen kleuren het beeld van overheid en maatschappij. Daar komt bovenop dat deze burgers soortgelijke ervaringen horen van vrienden en familie en in berichtgeving in de (sociale) media. Al deze zaken leiden ertoe dat burgers met een andere bril naar het contact met de overheid kijken: zij zijn extra alert op het feit dat zij mogelijk etnisch worden geprofileerd.

4.2 Wat is de impact?
Etnisch profileren is een ervaring die raakt tot in de kern van wie je bent. Het idee ontstaat dat er voor verschillende mensen verschillende regels gelden. De boodschap lijkt te zijn dat niet iedereen erbij hoort. Wat voor gevolgen heeft deze boodschap voor burgers die etnisch geprofileerd zijn en voor de relatie tussen hen en de overheid? Dat lees je in deze paragraaf.

De boodschap is: 'jij hoort er niet bij'
De controles waaraan burgers herhaaldelijk onderworpen worden en de vragen die daarbij aan hen worden gesteld, geven deze burgers een boodschap mee. In alle gesprekken die wij met burgers voerden, kwam steeds terug dat deze burgers het gevoel krijgen er niet bij te horen. Voor hen gelden er andere regels. Iets wat bij een Nederlander met een witte huidskleur niet verdacht is, is bij hen ineens wél verdacht. Dit doet burgers twijfelen over hun plek in onze samenleving.

Ik heb me nog nooit zo minderwaardig gevoeld. Ik voelde me ineens geen Nederlander meer. Terwijl ik hier ben geboren.

Regels en fatsoensnormen schijnen anders te gelden voor mij. Het gevoel van een tweedeklasburger zijn komt bij mij op. Het gevoel dat je je plaats moet kennen.

Een ervaring die raakt tot in de kern van je zijn
Etnisch profileren raakt mensen tot in hun kern. Burgers voelen zich anders behandeld, alleen vanwege hun ras, huidskleur, nationaliteit, taal, geloof of afkomst. Dit doet wat met hen. In de verhalen die wij van burgers gehoord hebben, zien wij dat deze ervaringen veel gevoelens en emoties losmaken. Burgers beschrijven schaamte, minderwaardigheid, oneerlijkheid, gekwetstheid, machteloosheid, frustratie, boosheid en verdriet.

Het is heel erg kwetsend. Je hebt het gevoel dat je op je plek gezet wordt. Na een 'random controle' voel je je bekeken en anders. Wat je bijdrage ook was of is geweest aan de samenleving, op dit moment ben jij de verstotene.

Als je altijd gecontroleerd wordt, voel je je een beetje vies over jezelf. Het gevoel dat je foute dingen doet, dat mensen dat steeds denken.

Hoe reageren mensen op ervaringen met etnisch profileren?
Voor sommige burgers zijn de ervaringen met discriminatie en etnisch profileren reden om actief op te komen voor hun rechten. Om goed voorbereid te zijn, informeren zij zich vooraf over hun rechten. Zij zijn zich er daardoor van bewust dat een ambtenaar niet zomaar om legitimatie mag vragen. Ook weten zij dat zij het recht hebben om een ambtenaar te filmen. Een deel maakt daar gebruik van, bijvoorbeeld met een dashboardcamera of door bij een contact meteen te beginnen met filmen. Dat hangt ook samen met het feit dat deze groep weet dat etnisch profileren moeilijk te bewijzen is. In hun ervaring worden klachten hierover regelmatig weggezet als 'overgevoeligheid' en krijgen ze het verwijt dat ze van een mug een olifant maken. Burgers die weten wat hun rechten zijn, willen ook dat daar iets mee gebeurt. Zij houden hun negatieve ervaringen niet voor zichzelf, maar delen deze via (sociale) media, met belangenorganisaties zoals Controle Alt Delete en met de overheidsinstanties zelf: in de vorm van (herhaalde) klachten of een rechtszaak.

ONDER EMBARGO

Er zijn ook burgers die hun gedrag wijzigen vanwege hun negatieve ervaringen. Zij maken hun keuzes niet meer zorgeloos, maar wegen steeds mee of die keuzes de kans op een controle door de overheid vergroten. Dat klinkt misschien positief als het zou gaan om de keuze bepaalde misdrijven niet te plegen, maar het gaat hier om heel andere keuzes. Burgers die ons vertellen hun dure auto verkocht te hebben, omdat ze het zat waren maandelijks staande te worden gehouden. Burgers die bewust een auto met getinte ruiten kopen, zodat de politie niet kan zien dat zij een donkere huidskleur hebben. Burgers die niet meer met het vliegtuig, maar met de auto op vakantie gaan, om te vermijden dat zij er op het vliegveld wéér uit gepikt worden. En ook: niet 's avonds in een witte wijk wandelen, niet te lang met je vrienden op een straathoek hangen en nooit je identiteitsbewijs vergeten, want je kunt er overal en altijd om gevraagd worden.

Wat zijn de gevolgen voor de relatie tussen burger en overheid?
De ervaringen met etnisch profileren en de boodschap er niet bij te horen, kleuren het beeld dat burgers van de overheid hebben. In onze gesprekken gaven veel burgers aan dat zij het belang van opsporing en rechtshandhaving begrijpen. Dat overheidsinstanties zich inzetten voor de veiligheid in Nederland vinden zij belangrijk. Zij respecteren de taken van deze instanties en begrijpen ook dat er controles plaatsvinden. Maar door hun ervaringen hebben zij er minder vertrouwen in dat de overheid deze taken eerlijk, rechtvaardig en effectief uitvoert. De overheid is er om de burger te helpen en te beschermen, maar ervaringen met etnisch profileren geven deze burgers het gevoel dat de overheid er niet voor hen is. Dat leidt tot negatieve gevoelens over de overheid. Vaak richten die gevoelens zich niet zozeer op de ambtenaar in kwestie, maar op de overheidsinstantie of de hele overheid. Het idee of de uitspraak dat het slechts om 'een enkele rotte appel' zou gaan bevestigt voor deze burgers dat de overheid deze problematiek niet serieus genoeg neemt. Zij geven aan geen vertrouwen te hebben in de overheid, en deze zelfs te wantrouwen. Een deel van de burgers is boos op de overheid, en een enkeling spreekt zelfs over haatgevoelens.

Mijn houding richting de politie is wel heel erg veranderd. En ook mijn kijk op mijzelf. Nu is het zo van: "Zie je wel, ik ben wel de buitenlander hier in Nederland." Terwijl ik mijzelf daarvoor eigenlijk nooit zo zag. Je kijkt toch anders naar jezelf.

Langzamerhand ga je ook zo over jezelf denken, en krijg je onbewust een afkeer tegen handhavers, omdat ze je toch niet als een gelijkwaardig persoon behandelen. Wat ik heel erg vervelend vind.

De ervaringen en emoties hebben niet alleen impact op de burgers zelf, maar hebben ook grotere maatschappelijke gevolgen. En gevolgen voor de relatie tussen burger en overheid. Als het vertrouwen in de overheid geschaad is, heeft dat ook consequenties voor het verdere contact met de overheid. Burgers die minder vertrouwen hebben in de overheid zullen bijvoorbeeld ook minder snel de hulp van de overheid inschakelen als zij die nodig hebben. Daardoor is er een grote groep burgers in Nederland die wel hulp nodig heeft van de overheid, maar deze niet meer opzoekt. Dat heeft bovendien grotere maatschappelijke gevolgen dan alleen voor die burger zelf. Zo daalt bijvoorbeeld de aangiftebereidheid en daarmee ook de mogelijkheid om aan de hand van die aangiften criminaliteit op te sporen en te voorkomen. Het ontwijkende gedrag beperkt zich daarbij vaak niet tot de overheidsinstantie waarmee iemand een negatieve ervaring had, want veel burgers zien de overheid als één groot orgaan. Dat betekent dat één negatieve ervaring met een overheidsinstantie impact kan hebben op het contact met de hele overheid.

Ik ga niet naar het politiebureau omdat ik geen vertrouwen heb in hun integriteit. De laatste keer dat ik naar een politiebureau ben geweest, was om aangifte te doen voor mijn fiets die gestolen was. Hun antwoord op mijn verzoek was dat ik eerst bij mijn broer in de schuur moest gaan kijken. "Misschien had hij hem wel gestolen."

Er is oprechte haat en wantrouwen ontstaan naar de politie. Ik begrijp goed dat niet elke agent zo is, maar ik zal nooit meer vrijwillig meewerken als ze me nodig hebben.

Afstand nemen
Sommige burgers vertellen dat zij zich minder onderdeel van de maatschappij en minder 'Nederlander' voelen door hun ervaringen. Een reclasseringsambtenaar die zelf ervaringen heeft met etnisch profileren en die met jongeren werkt die ook deze ervaringen hebben, wijst erop dat dit ertoe leidt dat groepen in de samenleving steeds meer afstand van elkaar

ONDER EMBARGO

gaan nemen. In meerdere interviews geven burgers aan die tendens te zien: de overheid heeft een bepaald – negatief – beeld van hen, en zij hebben een bepaald – negatief – beeld van de overheid.

Als je steeds op de neus wordt gedrukt met "zie je, je bent geen gelijke", wat gebeurt er dan? Je gaat je terugtrekken in je eigen gemeenschap. En die scheren weer alle Nederlanders over één kam. En zo ontstaat er distantiëring. Er ontstaat een afstand tussen bevolkingsgroepen.

Kijk, ik kan het nog relativeren. Maar als het een jochie van 16 overkomt, dan gaat het van kwaad tot erger. De impact die je geeft, is vele malen erger dan het positieve dat je ermee bereikt.

Conclusie

De Nationale ombudsman heeft een meldpunt geopend voor burgers met ervaringen van etnisch profileren en verdiepende interviews gehouden. Daaruit blijkt dat bijna twee derde van deze burgers meerdere ervaringen van etnisch profileren heeft. Burgers krijgen het idee dat zij er vanwege hun etniciteit uit gepikt worden als er geen of een algemene reden voor een controle wordt gegeven, of zij als enige worden gecontroleerd en anders worden aangepakt dan anderen. Het gedrag van de ambtenaar in het contact zelf heeft invloed op het beeld dat er etnisch geprofileerd wordt. Daarnaast spelen ook eerdere ervaringen, verhalen, berichten en beelden, van familie, vrienden en media een rol.

Burgers die het gevoel hebben etnisch geprofileerd te worden, krijgen van de overheid de boodschap dat zij anders zijn dan anderen en er niet bij horen. Zij beschrijven gevoelens van schaamte, minderwaardigheid, oneerlijkheid, gekwetstheid, machteloosheid, frustratie, boosheid en verdriet. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat zij ander gedrag vertonen om de kans op etnisch profileren zo veel mogelijk te vermijden. Anderen komen juist actief op voor hun rechten. Beide groepen hebben het gevoel dat de overheid er niet voor hen is.

ONDER EMBARGO

5. Burgers en klachten

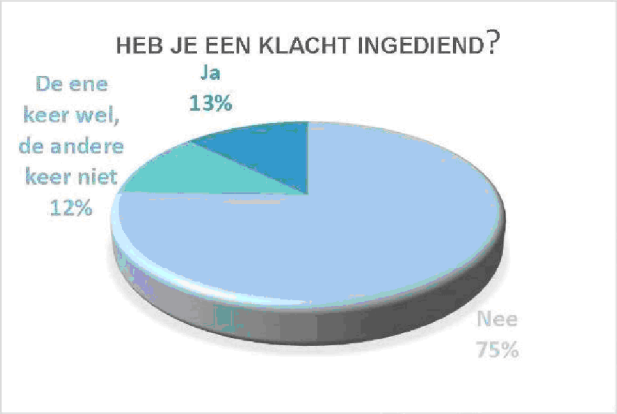
Wat houdt burgers tegen om te klagen over hun ervaringen met etnisch profileren? Daar kijken we in dit hoofdstuk naar aan de hand van de resultaten van ons meldpunt[25] en de verdiepende interviews. Maar ook gaan we in op wat burgers die wél klagen met hun klachten willen bereiken en wat klachtbehandeling zinvol maakt voor hen. Daarnaast bespreken we hoe burgers de klachtbehandeling op dit moment ervaren.

5.1 Waarom klagen burgers niet?

Veel burgers die etnisch profileren ervaren dienen geen klacht in. Waarom doen zij dat niet? Dat bespreken we in deze paragraaf.

De grote meerderheid klaagt niet

Etnisch profileren heeft grote gevolgen, zo bleek uit het vorige hoofdstuk. Toch lijken hierover weinig klachten bij de overheid te worden ingediend. In ons meldpunt hebben wij burgers gevraagd of zij na hun ervaring(en) met etnisch profileren een klacht hebben ingediend. Maar liefst driekwart van de respondenten die etnisch profileren hebben ervaren, blijkt nog nooit een klacht te hebben ingediend.



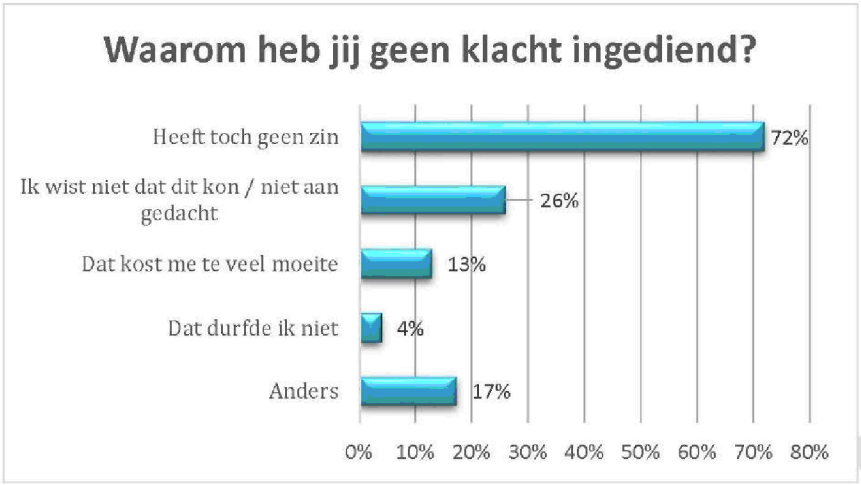
Hieruit kun je concluderen dat het aantal klachten dat de overheid over etnisch profileren ontvangt, dus geen indicatie is van hoe vaak mensen dit ervaren. En hoeveel mensen dus met negatieve gevoelens over (hun contact met) de overheid rondlopen. Blijkbaar is het slechts een kleine groep die na een ervaring met etnisch profileren besluit om een klacht in te dienen. Wat is daarvan de reden?

'Klagen heeft geen zin'

Van de burgers die niet klaagden of ervoor kozen niet nogmaals te klagen, gaven veruit de meesten daarvoor als reden dat een klacht indienen geen zin heeft. Bijna driekwart van de respondenten (72%) koos dit antwoord. Hiernaast gaf een substantieel deel van de respondenten aan niet te weten dat het mogelijk was om een klacht in te dienen, of daar niet aan te hebben gedacht. Dit antwoord is door iets meer dan een kwart (26%) gekozen.

ONDER EMBARGO

[25] In de bijlage bij dit rapport staat een totaaloverzicht van de kwantitatieve data die het meldpunt opleverde. We ontvingen bijna tweehonderd reacties. Een deel daarvan konden we niet gebruiken, omdat die niet over de overheid gingen, maar bijvoorbeeld over discriminatie op de arbeidsmarkt of in het uitgaansleven. Daarnaast was een deel van de reacties afkomstig van mensen die zelf geen ervaringen hadden met etnisch profileren. Van de reacties die we hebben ontvangen, hebben we er uiteindelijk 159 kunnen gebruiken.



Wij hebben de respondenten gevraagd om hun antwoord toe te lichten. Ook in onze interviews hebben wij burgers gevraagd naar de redenen om geen klacht in te dienen. Die redenen hangen vaak met elkaar samen, zoals hierna zal blijken. Wat zijn die redenen?

- Het idee dat de overheid én de maatschappij er toch niks aan willen doen
- Gebrek aan vertrouwen in een onpartijdige klachtbehandeling
- Bewijsproblematiek en het gevoel het nooit te kunnen winnen van de overheid
- Gebrek aan succesverhalen over klachtbehandeling
- Geen zin in 'gedoe'
- Begrip voor het feit dat je met een bepaalde etnische achtergrond vaker wordt gecontroleerd

De overheid en de maatschappij willen niks aan dit probleem doen
Bij een deel van de respondenten bestaat het beeld dat de overheid en de maatschappij helemaal niet willen veranderen en leren op dit onderwerp. Het probleem van etnisch profileren (en discriminatie in het algemeen) bestaat al lang en er is naar hun ervaring weinig in veranderd. Burgers vragen zich af of het probleem wel écht erkend wordt en of er wel écht een wil is om het aan te pakken. Sommigen hebben zelf al vaker discriminatie ervaren en/of zien dit in hun omgeving. Discriminatie en etnisch profileren wordt gezien als onderdeel van een bestaande realiteit waar moeilijk iets tegen te doen valt. Klagen lijkt dan bij voorbaat al zinloos.

Veelal worden klachten over etnisch profileren gebagatelliseerd. "Het is maar een grapje", "het hoort erbij", "ja maar er zijn ook zoveel rotte appels" zijn veelgehoorde opmerkingen. In de maatschappij lijkt het haast niet mogelijk dat dit gebeurt bij een buitenlander die een voorbeeldig burger is.

Ik heb er geen vertrouwen in dat de overheid discriminatie wil aanpakken. Ik citeer Mark Rutte, onze premier: "Als je gediscrimineerd wordt, vecht je in." In plaats van "Ik verdedig jullie grondrechten."

Je moet etnisch profileren eerst erkennen om er iets aan te kunnen doen.

Tegenwoordig doet men alsof je van een mug een olifant maakt en krijg je niet eens van je vrienden steun. Want je zal wel overdrijven als zwart persoon.

Gebrek aan vertrouwen in een onpartijdige klachtbehandeling
Een belangrijke reden om geen klacht in te dienen, is dat burgers niet verwachten dat die klacht echt serieus behandeld zal worden. Ze denken dat de overheid er toch niets mee doet, of de klacht wegwuift of bagatelliseert. Hierbij speelt wantrouwen over de onpartijdigheid van klachtbehandeling een belangrijke rol.

ONDER EMBARGO

Burgers moeten hun klacht (eerst) bij de overheidsinstantie zelf indienen. Zij zijn dus afhankelijk van de interne klachtbehandeling die de instantie uitvoert. Sommige burgers hebben hierdoor bij voorbaat al twijfels over de onpartijdigheid van die klachtbehandeling. Een veelgehoorde uitspraak is dan ook 'Het is de slager die zijn eigen vlees keurt.' Dit is overigens een uitspraak die wij als ombudsman niet alleen bij klachten over etnisch profileren horen. Het beeld is dat ambtenaren, waaronder ook de klachtbehandelaar, elkaar dekken. Bij klachten over etnisch profileren zien we bijvoorbeeld dat burgers de uitleg van de klachtbehandelaar over waarom iemand is geselecteerd niet geloven, maar zien als 'de boel rechtbreien'.

Je klaagt bij de politie over de politie. Daar wordt niks mee gedaan.

Voor mijn gevoel heeft het geen zin: tegen de staat klagen over de staat. Ze beschermen elkaar toch.

Dat burgers geen vertrouwen hebben in klachtbehandeling door de overheid bij klachten over diezelfde overheid zien we ook terug als reden om niet bij de Nationale ombudsman te klagen. Bijna 60% van de respondenten denkt dat dat geen zin heeft.

De ombudsman valt ook onder de overheid en dat geeft mij geen gevoel van vertrouwen, aangezien de politie ook onder de overheid valt.

Bewijsproblematiek en het gevoel het nooit te kunnen winnen van de overheid
Wat we ook horen en terugzien in de resultaten van het meldpunt, is dat burgers het gevoel hebben dat zij moeten bewijzen dat er sprake is van etnisch profileren. Maar dat is in de meeste gevallen onmogelijk. Zij beginnen er daarom bij voorbaat niet aan. Mensen twijfelen al aan de onpartijdigheid van de klachtbehandeling, dus zonder bewijs heeft het naar hun idee al helemaal geen zin om een klacht in te dienen. Het is een gevecht dat ze toch niet kunnen winnen, de overheid wint altijd.

De politie zegt vaker tegen mij "Je kan er tegen ingaan maar dat heeft geen zin." Dit geeft mij een gevoel van onmacht. Als ik me sterker in mijn schoenen voelde en serieuzer genomen werd, zou ik het wel doen. Maar de macht waar ze het mee zeggen "jouw woord tegen het mijne", dan denk je al meteen dat je verloren hebt.

Dan zijn er ook mensen die wel het gevoel hebben etnisch geprofileerd te zijn, maar zelf door het gebrek aan bewijs twijfelen of dit nu ook écht zo was. Het gaat daarbij vooral om burgers voor wie dit de eerste negatieve ervaring met de overheid is. Deze mensen denken dat hun vermoedens niet voldoende reden zijn om een klacht in te dienen.

Gebrek aan succesverhalen over klachtbehandeling
Vrijwel alle burgers in ons onderzoek geven aan dat zij nog nooit een succesverhaal over klachtbehandeling hebben gehoord. Als zij al mensen kennen die een klacht hebben ingediend, horen zij daarvan vooral negatieve ervaringen.

Wil je dat er iets aan gedaan wordt, dan heb je objectief bewijs nodig. Begin daar maar eens aan. Daarnaast heb ik nooit gehoord dat er iets mee is gedaan van mensen die wel een klacht hebben ingediend. Te veel moeite en te weinig effect.

Klachtbehandeling is zinvol als je weet dat je in het gelijk kán worden gesteld.

Geen zin in 'gedoe'
Sommige burgers geven aan de negatieve ervaring het liefst zo snel mogelijk achter zich te willen laten en zo klein mogelijk te willen houden. Hun ervaring is dat je het alleen maar erger maakt door er meer aandacht aan te besteden.

De waarom-vraag heeft vaak tot escalatie geleid. "Als jij moeilijk gaat doen, kunnen wij ook moeilijk doen." Toen ik jonger was, vroeg ik dat. Nu heb ik geleerd dat ik rustig moet blijven, het heeft toch geen zin.

ONDER EMBARGO

Veel burgers geven ook aan niet in de negativiteit te willen blijven hangen, en wat is gebeurd maar liever zo snel mogelijk achter zich te willen laten.

Je bent onderweg naar je vakantie en je wil er gewoon zo snel mogelijk van genieten. Om dan nog lang bezig te zijn met de gebeurtenis verpest dit.

Klagen wordt soms ook gezien als het nog eens benadrukken dat jij 'anders' bent. Dit hangt samen met de verwijten van slachtofferschap en het 'trekken van de discriminatiekaart' die zij regelmatig horen. Burgers die er wel voor kiezen een klacht in te dienen, vertellen ook dat dit door mensen om hen heen niet altijd als positief wordt gezien.

Mijn moeder vindt het lastig dat ik wel klaag over dit soort dingen. Zij geeft meer waarde aan de witte persoon die dat lastig vindt. Haar eigen pijn is ondergeschikt.

Burgers geven daarnaast aan dat het proces van klagen ook veel energie en tijd kost. Zij maken iets vervelends mee. Vervolgens moeten zij de tijd en moeite nemen om daar een klacht over in te dienen, uit te zoeken hoe het klachtproces precies werkt, en de stappen in het klachtproces doorlopen. Door dit proces komen zij ook telkens weer terug op de vervelende ervaring. Dit is veel gevraagd, al helemaal als de verwachting is dat het niet veel zal opleveren.

Ik kan wel een klacht gaan indienen, maar ben van mening dat dit weinig tot geen zin heeft. Dit kost mij alleen energie en frustratie, maar gaat niets verbeteren. Om mijzelf de teleurstelling te besparen, heb ik ervoor gekozen geen klacht in te dienen.

Mensen zijn meldingsmoe. Niet klagen is een *copingsysteem*.

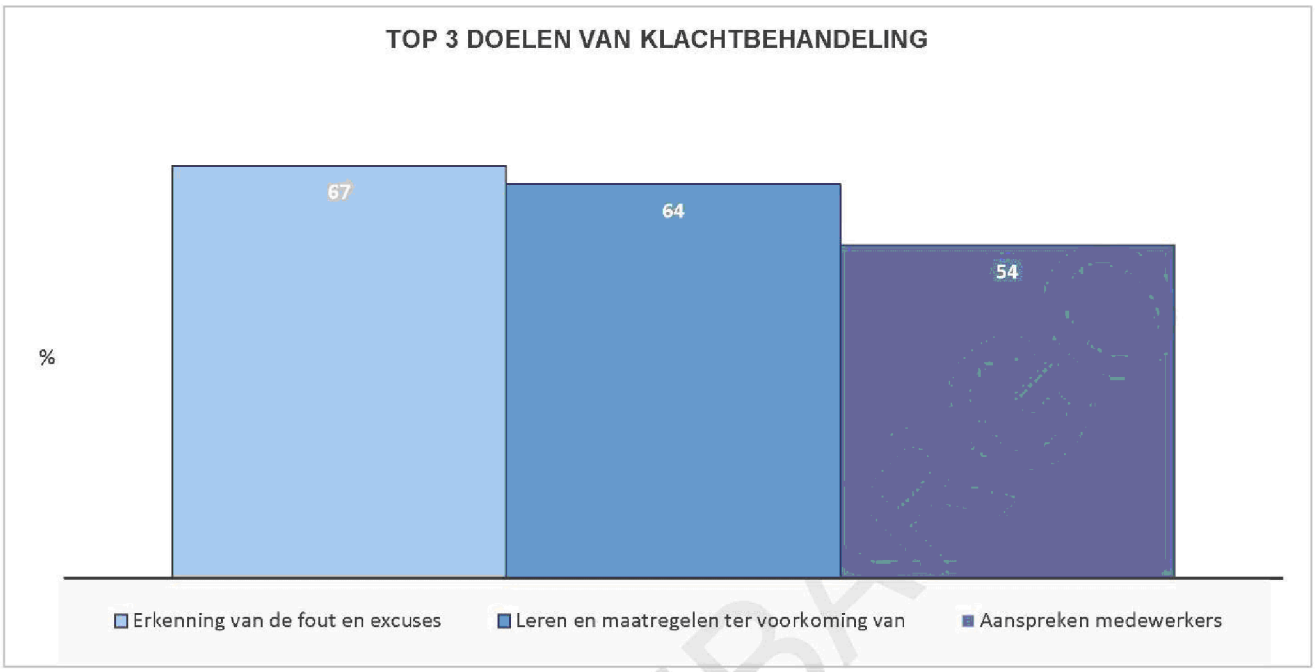
Begrip voor het feit dat je met een bepaalde etnische achtergrond vaker wordt gecontroleerd
Er zijn ook burgers die geen klacht indienen, omdat zij er eigenlijk wel begrip hebben voor het gebruik van etnische factoren bij de selectie van te controleren burgers. Hoewel zij het als vervelend ervaren om vaak gecontroleerd te worden, accepteren zij dat zij er (vaker) worden uitgepikt. Bijvoorbeeld omdat zij vinden dat handhavers nu eenmaal gewoon hun werk doen. Of omdat zij vinden dat zij tot een groep behoren die bovenmatig vertegenwoordigd is in de criminaliteitscijfers.

5.2 Wat vinden burgers belangrijk bij klachtbehandeling?

Burgers dienen een klacht in omdat ze ontevreden zijn. Wat zij met die klacht willen bereiken, kan per persoon verschillen. Om een klacht goed te kunnen behandelen, is het belangrijk om te weten wat iemand met de klacht wil bereiken.[26] Om tot een kader voor klachtbehandeling te komen, vinden wij het dan ook belangrijk dit te onderzoeken. We hebben burgers daarom gevraagd wat zij willen bereiken als zij een klacht indienen.

[26] Zie de Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, p. 24 e.v.

ONDER EMBARGO



Erkennen, leren en aanspreken
Wij hebben respondenten gevraagd wat zij met hun klacht willen bereiken. Het was mogelijk om meer doelen te kiezen. Uit de resultaten blijkt dat ruim twee derde van de klagers (67%) wil dat de overheid het etnisch profileren erkent en daar excuses voor aanbiedt. Een bijna even groot deel (64%) van de klagende respondenten hoopt dat de overheid ervan leert en maatregelen neemt om etnisch profileren in de toekomst te voorkomen. Ongeveer de helft (54%) wil dat de betrokken medewerkers op hun handelen worden aangesproken.

Burgers hebben een vervelende ervaring met een overheidsinstantie en willen die door een klacht in te dienen teruggeven aan de instantie en de betrokken ambtenaar. Zij geven hierbij bijvoorbeeld aan dat ze een gesprek met de ambtenaar zouden willen, zodat die op zijn handelen kan reflecteren en misschien begrip krijgt voor hoe zij een en ander ervaren hebben. Voor sommigen is de erkenning dat er iets niet goed gegaan is belangrijk. Die erkenning hoeft voor burgers niet altijd gepaard te gaan met het formele oordeel dat er etnisch geprofileerd is. Belangrijker is dat er van de klacht geleerd wordt.

Schadevergoeding?
Naast deze redenen heeft een vijfde van de respondenten (20%) aangegeven een schadevergoeding te willen. Dit punt komt dus niet in de top drie van doelen voor, maar is zeker noemenswaardig. De Nationale ombudsman ziet namelijk dat wanneer mensen in het kader van een klacht schadevergoeding vragen of eisen, dit vaak niet echt om het geld gaat. Veel burgers kunnen zich moeizaam uiten in woorden. Met het vragen van een schadevergoeding willen zij duidelijk maken aan de overheid hoeveel impact het etnisch profileren op hen heeft gehad. Ook in de interviews voor dit onderzoek werd dit beeld bevestigd.

De overheid voelt dit pas in haar broekzak.

Een open en empathische houding van de overheid
Ongeacht wat burgers precies met hun klacht willen bereiken, vinden zij een open grondhouding belangrijk. Met die openheid staat of valt de verdere klachtbehandeling. In onze gesprekken benadrukten veel burgers het belang van een open gesprek waarin echt naar hen geluisterd wordt. Hierbij noemden sommige burgers ook het belang van een overheid zich inleeft in wat zij hebben meegemaakt. Zij willen dat er ruimte is voor hun verhaal en dat er in elk geval

ONDER EMBA

erkenning is voor hun ervaring. Zij willen zich gehoord voelen en van de instantie het gevoel krijgen dat hun klacht serieus genomen wordt.

De wijkagent kan als wit persoon nooit weten hoe het is. Maar hij kan wel zeggen: wat vervelend en naar dat dit u is overkomen. Dat hij mij het gevoel geeft: ik hoor u en zie u. Ik kan het niet oplossen, maar wel uw verhaal serieus nemen.

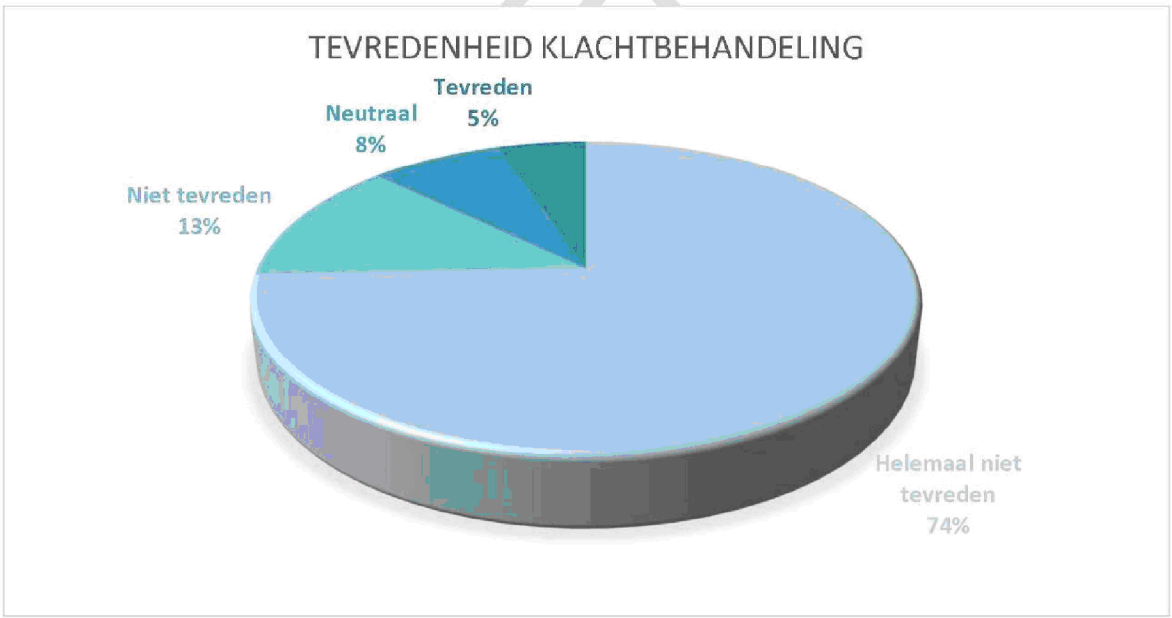
Bijdragen aan een groter bewustzijn van het probleem

Eerder zagen wij dat burgers soms niet klagen, omdat zij denken dat etnisch profileren onderdeel is van een veel groter, structureel probleem. Maar tegelijkertijd zien wij dat deze gedachte ook juist een reden kan zijn om wél een klacht in te dienen. Met hun klacht willen burgers dan bijdragen aan een groter bewustzijn van het probleem. Zij klagen, omdat zij vinden dat de overheid moet weten dat etnisch profileren voorkomt en zich moet inzetten om het te bestrijden. Zij zijn zich ervan bewust dat als er niet geklaagd wordt, er ook geen bewijs is van een bestaand probleem. Voor deze burgers is het belangrijk dat hun klacht bijdraagt aan het leren door de instantie.

Ik heb het gedaan omdat ik dacht: er zijn meerdere mensen die het ook meemaken en die geen klacht indienen. Temeer dit soort meningen en ervaringen gehoord worden, temeer bewustzijn er komt, ook bij de politie. Dat een agent weet: voor mij is het gewoon iemand aanhouden, maar voor jou heeft het een enorme impact. Ik denk ook dat daar de oplossing zit: dit soort verhalen moeten naar buiten. Dat creëert bewustzijn. En met bewustzijn creëer je verandering. Als je je ergens bewust van bent en er dan mee bezig gaat, daar ligt de oplossing.

5.3 Hoe ervaren burgers de klachtbehandeling?

Aan de respondenten die wel of weleens een klacht over etnisch profileren hebben ingediend, hebben wij gevraagd of zij tevreden waren over de klachtbehandeling. Slechts 5% van de respondenten gaf aan tevreden te zijn. Dit is een behoorlijk laag percentage. Dat benadrukt de noodzaak om de overheid handvatten te bieden om klachten over etnisch profileren goed te kunnen behandelen.



We vroegen burgers in het meldpunt en tijdens de interviews om hun ontevredenheid toe te lichten. Daaruit bleek dat er drie hoofdcategorieën zijn van factoren die belangrijk zijn voor hoe burgers de klachtbehandeling ervaarden:

1. vertrouwen in de klachtprocedure;
2. de uitkomst van de klachtbehandeling;

3. het proces van klachtbehandeling.

Vertrouwen in de klachtprocedure
Een belangrijke factor is het vertrouwen in de klachtbehandeling. De meerderheid van deze burgers gaat ervan uit dat de overheidsinstantie de eigen medewerkers de hand boven het hoofd houdt. Hierbij wordt vaak gesproken over 'de slager die zijn eigen vlees keurt'. Deze burgers geloven dus niet dat de klachtbehandeling echt onafhankelijk is. Vaak bestaat dit gevoel al bij het begin van de klachtprocedure en wordt daarna in andere factoren een bevestiging gezien van dit gevoel. We zien dit bijvoorbeeld terug in situaties waarin de overheidsinstantie aangeeft de feiten niet te kunnen achterhalen. Over het algemeen is het idee van burgers dat de overheidsinstantie in zo'n geval onvoldoende onderzoek heeft gedaan en er bewust voor kiest de feiten niet te achterhalen. Zij geven aan niet het gevoel te hebben dat zij en hun klachten serieus worden genomen, terwijl dat juist hetgeen is dat klachtbehandeling in hun ogen zinvol maakt.

Opvallend is dat deze aspecten grotendeels overeenkomen met de redenen die burgers ook noemen om juist af te zien van het indienen van een klacht.

De uitkomst van de klachtbehandeling
De uitkomst van de klachtbehandeling speelt een grote rol bij of iemand er tevreden over is of niet. Het gaat daarbij niet alleen om het oordeel, maar ook om de consequenties die daaraan zijn verbonden. Bijvoorbeeld of er excuus is gemaakt, en zo ja of dat voelde als een gemeend excuus. Of dat bijvoorbeeld juist excuses zijn geweigerd. Ook is van belang of de burger het idee heeft dat de instantie daadwerkelijk van de klacht heeft willen leren. Soms zegt een instantie wel dat er van een klacht geleerd is, maar is het voor de burger niet duidelijk hoe er geleerd is en wat er in de toekomst concreet anders zal gaan. In dat geval hebben burgers het idee dat hun klacht geen echt effect heeft gehad en er alleen op papier van de klacht geleerd is.

Het proces van klachtbehandeling
Burgers noemen tot slot verschillende factoren in het proces van klachtbehandeling die bijdragen aan hun ontevredenheid: de behandelduur, het ontbreken van voortgangsinformatie en in sommige gevallen zelfs het totaal stilvallen van het contact. Deze procedurele factoren zijn niet onbelangrijk, omdat ze bijdragen aan een gevoel van *procedurele rechtvaardigheid*.[27] Zo geven burgers die de procedure als positief hebben ervaren maar wiens klacht ongegrond is geacht, het oordeel 'neutraal' wanneer zij naar hun tevredenheid over de klachtbehandeling worden gevraagd.

Conclusie
De overgrote meerderheid van de burgers met ervaringen met etnisch profileren dient daarover geen klacht in. De voornaamste reden daarvoor is dat zij denken dat klagen toch geen zin heeft. Sommige burgers hebben het idee dat de overheid en maatschappij het probleem van etnisch profileren niet erkennen en er niets aan willen doen. Andere belangrijke factoren zijn een gebrek aan vertrouwen in een onpartijdige klachtbehandeling en het idee een bewijsachterstand te hebben en het nooit te kunnen winnen van de overheid. Dat burgers geen succesverhalen van klachtbehandeling bij klachten over etnisch profileren kennen, motiveert ook niet om te klagen.

Burgers vinden klachtbehandeling waardevol als zij en hun ervaringen daarin serieus worden genomen. Ze willen graag delen wat de impact op hen is geweest. Daarmee willen ze bereiken dat de overheid die ervaringen erkent en daarvan leert, om zo herhaling in de toekomst te voorkomen. Een open en empathische houding van de overheidsinstantie is daarbij cruciaal.

Over het algemeen zijn burgers die klagen over etnisch profileren niet tevreden over de klachtbehandeling. Ook hier spelen vertrouwen en het gevoel (niet) serieus genomen te worden opnieuw een grote rol.

[27] Meer lezen over procedurele rechtvaardigheid? Zie K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties'. In: *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context*. 2007, Den Haag, p. 183-195.

ONDER EMBARGO

6. Wat ervaren ambtenaren?

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk om in onderzoeken een volledig beeld te vormen. Dat betekent dat we niet alleen kijken naar hoe de burger het contact met de overheid ervaart, maar ook naar hoe dit voor de overheid is. Voor dit onderzoek hielden we daarom ook interviews met diverse ambtenaren van de politie, KMar en gemeenten. In dit hoofdstuk staan we stil bij hoe zij klachten over etnisch profileren ervaren.

6.1 Hoe kijken ambtenaren naar etnisch profileren?

Ambtenaren erkennen dat burgers ervaren dat zij etnisch geprofileerd worden. Maar zij ervaren ook dat zij er vaak op worden aangekeken, ook als dat niet terecht is. Ze hebben ook de indruk dat het minder vaak voorkomt dan bijvoorbeeld in de media lijkt. Hoe zit dat precies?

Ik kan me voorstellen dat het vervelend is, maar het is ook vervelend voor mij om te horen dat ik een racist ben terwijl ik dat niet ben.

Aandacht voor etnisch profileren

Binnen de KMar en politie bestaat veel aandacht voor het onderwerp etnisch profileren. De organisaties erkennen dat etnisch profileren, hoewel ongewenst, voor kan komen. Er wordt, met name in de top van de overheidsinstanties en in contact met de media, regelmatig over het onderwerp gesproken. Ook is er beleid opgesteld om etnisch profileren te voorkomen en zijn er medewerkers wiens rol specifiek op dit onderwerp ziet.[28] Bij gemeenten verschilt dit beeld, maar ook daar is men het erover eens dat etnisch profileren onwenselijk is. In alle organisaties lijkt dus in ieder geval in de top aandacht te zijn voor het onderwerp. Het wordt als een serieus probleem gezien.

Het is bij ons een heel 'hot item'. Als je ziet wat hierin geïnvesteerd wordt om het bespreekbaar te maken, zodat ambtenaren zich veilig voelen om te kunnen zeggen wat ze voelen. De baas heeft er van alles aan gedaan om de discussie op gang te krijgen. Er worden verschillende tools aangereikt door de baas om hier goed mee om te gaan. Het wordt bloedserieus genomen, op een goede manier.

Vooral bij de KMar valt op dat ambtenaren in alle lagen van de organisatie de overtuiging hebben dat etnisch profileren niet alleen onwenselijk is, maar ook absoluut niet getolereerd wordt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen etnisch profileren en het gebruikmaken van etnische factoren terwijl daar een objectieve rechtvaardiging voor is.[29]

Dat is een stukje cultuur dat er heerst, het is gewoon uit den boze om etnisch te profileren en dat doen we niet. Wij zijn neutraal aan het werk en wij houden ons bij ons werk.

Oog voor de realiteit

De ambtenaren die wij spraken gaven over het algemeen aan tegen etnisch profileren te zijn. Daarbij plaatsten zij wel een aantal belangrijke kanttekeningen. De voornaamste daarvan is dat de manier waarop in de media, de politiek en de top van de organisaties over dit onderwerp gesproken wordt, niet altijd overeenkomt met de ervaren werkelijkheid op de werkvloer. Er wordt veel over etnisch profileren gesproken, maar de ambtenaren voelen zich daarbij niet altijd gezien. Er is in hun ogen onvoldoende oog voor de andere kant van de medaille: hoe het is om de beschuldiging van etnisch profileren keer op keer onterecht tegengeworpen te krijgen. Etnisch profileren bestaat volgens hen misschien wel, en is ook onwenselijk, maar komt niet zo vaak voor als burgers en media doen geloven.

ONDER EMBARGO

[28] Binnen de politie zijn de afgelopen jaren diverse beleidsdocumenten, programma's en interventies ontwikkeld en ingevoerd. Voorbeelden van interventies zijn trainingen die zijn gericht op het versterken van het vakmanschap bij het uitvoeren van proactieve controles en de inzet van ambassadeurs in basisteams. Sinds 2017 werkt de politie met een handelingskader voor proactief controleren. In 2019 is de aanpak in Amsterdam geëvalueerd, zie: Bureau Beke, *De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam. Een onderzoek naar effecten, criteria, en meetmare indicatoren*, 2019. Voor meer informatie over de aanpak van de politie, zie ook W. Landman en H. Sollie, *Tegengaan van etnisch profileren. Een internationale literatuurstudie naar effecten van interventies*, 2018 en de Kamerbrief over voortgang aanpak etnisch profileren van 12 december 2019.

[29] Etnisch profileren wordt hier dus ook gezien als het gebruik van criteria als ras, huidskleur, nationaliteit, taal, geloof of afkomst *terwijl dat niet objectief te rechtvaardigen is.*

In de media wordt niet altijd het hele verhaal verteld. Sommige incidenten worden op een bepaalde manier gebracht en dan zou je willen dat je er zelf over kan berichten en zelf kan aangeven wat er gebeurd is.

Het is heel makkelijk om vanachter een bureau te oordelen. Maar kom een keer kijken. De praktijk is veel rauwer en onvoorspelbaarder dan de theorie.

Vermoeidheid
Ambtenaren geven aan dat burgers de laatste jaren steeds vaker stellen etnisch geprofileerd te worden. Dat gebeurt ook in situaties waarin sprake is van een duidelijke overtreding en de burger op grond daarvan wordt staande gehouden. De beschuldiging van etnisch profileren is snel gemaakt. Zowel burgers als de eigen organisatie, media en politici zeggen volgens de ambtenaren dan ook te makkelijk dat er etnisch geprofileerd wordt. Dat leidt tot irritaties en vermoeidheid bij de ambtenaren. Zij begrijpen niet goed waarom burgers deze beschuldiging keer op keer uiten, terwijl daar geen aanleiding voor lijkt te zijn.

Het gebeurt steeds vaker op straat dat mensen het tegen je zeggen, dat je racistisch bent, omdat je iemand op zijn lazer geeft vanwege een overtreding. Ik snap de logica dan vaak ook niet.

Het is een beetje een dooddoener geworden. Ik geloof echt wel dat er mensen zijn die racistisch zijn, het is bijna onderdeel van de menselijkheid. Maar mij interesseert het niet hoe je eruitziet.

Ik vind dat het begrip *etnisch profileren* erg gemakkelijk wordt geroepen. Het is kennelijk een modewoord aan het worden en een makkelijke manier om in de slachtofferrol te kruipen.

Vervelend, maar niet onze schuld
Uit de interviews die het onderzoeksteam hield, komt naar voren dat er ook een groep ambtenaren is die het probleem eigenlijk niet zo ziet; zij zijn overtuigd van de effectiviteit van het focussen op bepaalde etnische groepen. Dat hangt vaak samen met hun praktijkervaring.[30] Zij zijn zich ervan bewust dat door etnisch profileren mensen benadeeld worden die niks gedaan hebben, maar vinden het oké dat de goeden onder de kwaden lijden. Soms wordt daarbij ook opgemerkt dat die etnische groep daar ook zelf aan moet werken en er zelf verantwoordelijk voor is.

Er is een groep die er echt voor openstaat, voor deze problematiek. Maar er zijn ook een hoop collega's die gewoon zeggen: "Wat etnisch profileren? Het zijn toch gewoon feiten dat het vooral bepaalde etniciteiten zijn die voor bepaalde problemen zorgen?"

Als er een discussie komt over etnisch profileren, dan zijn politieagenten 'gekleurd'. Die hebben veel ervaringen met personen die verdacht zijn van strafbare feiten, die hebben vaak een kleurtje. Sommigen werken al heel lang bij de politie, dus hebben veel ervaring met bepaalde vormen van criminaliteit, wat vaak gecombineerd is met iemand met een kleur. Dus dan is de agent ook 'gekleurd', dus dan heeft de agent een rugzakje.

6.2 Wat is de impact?
De ambtenaren die werkzaam zijn in de opsporing en rechtshandhaving doen dat vaak vanuit een bepaalde overtuiging. Zij willen bijdragen aan de veiligheid van ons land. De overtuiging van die ambtenaren is dat ze goed werk doen, in het belang van iedereen, en dat zij daarbij integer handelen, dus eerlijk en behoorlijk zijn. De beschuldiging van etnisch profileren kan dan aanvoelen als een aanslag op de integriteit. Ambtenaren voelen zich uitgemaakt voor racist. Dat ervaren zij als onrechtvaardig en storend. De beschuldiging van etnisch profileren roept soms ook wantrouwen op richting de burger. Voelt hij zich echt etnisch geprofileerd, of heeft hij andere motieven? Anderen vinden dat dit soort klachten gewoon bij hun werk hoort.

Een onrechtvaardige beschuldiging
Er is een groep ambtenaren die het idee heeft zelf over één kam geschoren te worden. Zij hebben het ook wel over *omgekeerd etnisch profileren*. Zij hebben het gevoel dat zij onafhankelijk van wie ze zijn, waar ze voor staan en wat ze

[30] Zie ook de uitleg over de feedbackloop in paragraaf 2.2.

ONDER EMBARGO

doen, maar alleen omdat ze een uniform dragen of een bepaalde functie hebben, gezien worden als mensen die etnisch profileren. Als racisten. Deze ambtenaren ervaren de beschuldiging van etnisch profileren als een onterechte en persoonlijke aanval. Bij deze groep medewerkers valt ook regelmatig de uitdrukking *de discriminatiekaart trekken*.

Soms zeg ik: "Het is makkelijk, trek die kaart maar, maar denk maar even na over wat je doet." Bijvoorbeeld mijn blanke collega met een donkere vriendin, die op straat beschuldigd wordt en dan zegt: "Ja ik ben racistisch, zal het straks aan mijn donkere vriendin vertellen."

In de klachtdossiers van de politie die wij inzagen, lazen wij dit ook. Zo stond daarin bijvoorbeeld:
'Klager zou eerst eens naar zijn eigen gedrag en bejegening richting de politie moeten kijken.'
'Klager scheert alle agenten over één kam. Excuses jegens de politie zouden op hun plaats zijn.'
'Klager is de enige die op basis van vooroordelen handelt.'
'Op het moment dat betrokkene ons beticht van etnisch profileren kunnen wij het ook omdraaien. Betrokkene zegt eigenlijk dat wij als blanke agenten hem aan de kant hebben gezet omdat hij "zwart haar" heeft.'

Storend in het werk
Ambtenaren vinden de beschuldiging van etnisch profileren niet alleen onterecht en oneerlijk, zij ervaren die ook als storend in hun werk. Zij willen gewoon het werk doen waar zij voor staan, en de beschuldiging van etnisch profileren is daarin een stoorzender. Dat roept ergernis op. Dat burgers zich daarbij op hun rechten beroepen, terwijl dat in de ogen van de ambtenaar eigenlijk niet nodig is, is nog storender. Bijvoorbeeld als een burger ze vraagt om legitimatie 'om te bewijzen dat ze van de politie zijn'. Terwijl door het uniform en het voertuig in de ogen van de ambtenaar al lang overduidelijk is, en hij ook niet het idee heeft dat de burger hier echt aan twijfelt. Deze groep ambtenaren ervaart de klacht op dat moment als een belemmering bij het uitvoeren van hun werk. Zij willen zo snel mogelijk doen waarvoor ze gekomen zijn. Door de klacht duurt dat langer dan in de ogen van de ambtenaar nodig is.

Die gasten staan voor hun taak, dat is voor hen het belangrijkste.

In processen-verbaal van de politie wordt dit belemmerende en storende gedrag onder andere beschreven als *'bijdehand', 'uitdagend', 'provocerend, 'onbeschoft', 'direct geagiteerd', 'zuigend', 'recalcitrant', 'geïrriteerd', 'deed moeilijk'* en *'zeer direct verbaal aanwezig'*. De beschuldiging van etnisch profileren en de toon waarop deze wordt geuit, wordt door de agenten als irritant en onbeschoft ervaren. Hun integriteit – en daarmee hun gezag – wordt in twijfel getrokken. Een deel van de politieambtenaren is ervan overtuigd dat burgers dit bewust doen.

Kijk je hebt ook doelgroepen die zijn gepokt en gemazeld, die zijn in aanraking gekomen met criminaliteit en weten hoe ze een diender kunnen kietelen. Dat is het spel dat op straat wordt gespeeld.

Het zijn altijd bepaalde mensen die klagen. Je moet er wel heel erg voor waken dat je ze niet in een bepaald hokje plaatst. Je merkt het in je werk terug dat je een bepaalde afkeer ontwikkelt voor dit soort mensen.

Een verdachte kwestie
De beschuldiging van etnisch profileren roept regelmatig wantrouwen op. Is het soms een afleidingsmanoeuvre? Wat heeft iemand eigenlijk te verbergen? Het maakt iemand soms juist nog eens extra verdacht. Waarom zou je immers niet gewoon meewerken als je niets te verbergen hebt?

Onderdeel van het werk
Er is ook een groep ambtenaren die zich minder persoonlijk geraakt voelt door de beschuldiging van etnisch profileren. Zij vinden dat het aan hen als ambtenaar is om goed met zo'n beschuldiging om te gaan en de situatie alsnog in goede banen te leiden. Dit is volgens hen (meestal) ook goed mogelijk. Deze groep ervaart klachten ook als minder belastend. Met name bij de KMar leeft het beeld dat dit soort klachten nu eenmaal bij het werk horen. En dat je als overheidsinstantie de verplichting hebt om een goede klachtbehandeling te hebben. Zeker als je in de opsporing en rechtshandhaving werkt en dus een vergaande bevoegdheid hebt, die in veel gevallen ingrijpt in de persoonlijke

ONDER EMBARGO

levenssfeer van mensen. Vanuit de overtuiging dat zij dit werk integer doen, zien deze ambtenaren een klacht met vertrouwen tegemoet.

De essentie van ons werk is dat wij ons met jou bemoeien. Je kan klachten en gevoelens nooit voorkomen. Het enige wat we kunnen doen is heel streng zijn op onszelf. Uit goede overwegingen handelen.

We houden ons aan strenge normen, we doen ons best, ons werk is nu eenmaal ons met jullie bemoeien. Foutjes ontstaan. Hoe meer controle hoe meer fouten. Daartegenover moet een goede klachtbehandeling staan.

Conclusie

De Nationale ombudsman ziet dat er binnen overheidsinstanties aandacht is voor het onderwerp etnisch profileren. Die aandacht heeft niet altijd de juiste uitwerking op de ambtenaren bij die instanties. Sommigen zijn niet bekend met wat hun organisatie aan dit onderwerp doet en hoe hun organisatie daartegenaan kijkt. Anderen zijn hier wel mee bekend, maar voelen zich daarin niet gehoord en niet gezien. Zij wijzen op de impact die de veelvoorkomende beschuldiging van etnisch profileren op hen heeft. Ze voelen zich ten onrechte uitgemaakt voor racist, beschuldigd en soms ook veroordeeld nog voordat ze hebben kunnen spreken, en zij voelen zich belemmerd bij de uitvoering van hun werk.

ONDER EMBARGO

7. Ambtenaren en klachten

Hoe gaan ambtenaren om met een klacht van een burger over etnisch profileren? Waarom denken ambtenaren dat hierover wordt geklaagd en hoe ervaren zij de klachtprocedure? Wat werkt volgens hen goed en wat juist niet? In dit hoofdstuk laten we het perspectief zien van de ambtenaar op straat, de leidinggevende en de klachtbehandelaar.

7.1 Wat doen ambtenaren als een burger op het moment zelf klaagt?

Sommige burgers die etnisch profileren ervaren, klagen daar direct op het moment zelf over bij de ambtenaar. De ambtenaar kan dan op verschillende manieren reageren. Daar gaan we in deze paragraaf op in.

Bewust zijn van hoe je overkomt

In onze gesprekken benadrukten sommige ambtenaren het belang van het (eerste) contact met de burger en het vinden van de juiste toon in een gesprek. Zij zijn zich ervan bewust dat het uniform en wapen indruk maken op de burger en zelfs intimiderend kunnen overkomen. Binnen de KMar wordt hierover bewust geïnstrueerd en is er aandacht voor de manier waarop burgers worden aangesproken en hoe dat op hen kan overkomen.

Die jongens lopen elke dag klaar in die outfit en zijn zich heel bewust van het effect daarvan op hun omgeving. Een groepscommandant die daar bovenop zit is daar ook continu mee bezig. Directe feedback. Hoe spreek je mensen aan.

Wees relaxed, wees jezelf, wees vriendelijk. Je kijkt niet boos, staat niet met je wapen te spelen, spreekt mensen vriendelijk aan. Als je iemand tegenkomt waar je aandacht voor wilt hebben, zeg je dat gewoon in alle rust. Zet iemand even apart, zodat niet dertig man staan mee te kijken.

Vragen naar bewijs

Ambtenaren begrijpen niet altijd goed waarom burgers denken dat zij etnisch geprofileerd worden. Soms vragen zij de burger hier dan ook naar. Uit onze gesprekken blijkt dat sommige ambtenaren daarbij met name gericht zijn op het bewijs dat een burger hiervoor kan aandragen. Zij willen zich hiertegen kunnen verdedigen. Het gesprek dat volgt gaat dan over de vraag welke concrete aanwijzingen een burger heeft voor het feit dat hij etnisch geprofileerd wordt.

Ik daag degene die het dan meldt uit om met feiten te komen. 99 van de 100 keer hebben ze niks.

Laat de mensen naar zichzelf kijken. Dat meen ik echt serieus. Waar baseer je de beschuldiging op?

Wat ik regelmatig meemaak, is dat men de discriminatiekaart trekt en in een slachtofferrol gaat zitten. Terwijl het dan helemaal niet bewezen is. Dat ervaar ik als negatief, want je wilt je werk doen, maar er wordt dan een stempel op gedrukt. Het wordt in mijn richting geprojecteerd. Ik vraag dan vaak door waarom die betreffende persoon die 'kaart' speelt.

Over het algemeen kunnen burgers geen harde feiten aandragen. Zij kunnen niet in het hoofd van de ambtenaar kijken en weten dus ook niet zeker waarom de ambtenaar ze eruit heeft gepikt. Ze hebben dus slechts een vermoeden, gebaseerd op hoe zij behandeld worden en hoe zij zien dat anderen behandeld worden. Burgers verwijzen daarbij ook regelmatig naar andere, eerdere, ervaringen. Sommige ambtenaren geven aan daar weinig mee te kunnen; die eerdere ervaring gaat immers niet over hen en zegt niets over hoe zij hun werk doen.

Dat hij wekelijks wordt staande gehouden ligt buiten mijn invloed en ik kan mij hier dan ook niet verantwoordelijk voor voelen.

Vragen naar gevoel

Er zijn ook ambtenaren die aandacht besteden aan het vermoeden van de burger, zonder daarbij in een welles-nietesdiscussie te belanden. Zij vragen dan door op wat de burger nu het gevoel van etnisch profileren geeft. Zij willen

ONDER EMBARGO

vooral weten waarom een burger het gevoel heeft etnisch geprofileerd te worden, zodat zij daarvan kunnen leren en zij dat gevoel indien mogelijk kunnen rechtzetten.

Wat je moet voorkomen, is dat je tegen elkaar op gaat praten. Dan is de kans dat de escalatie groter wordt.

Je moet een klager wel duidelijk aandacht geven op het moment zelf en hem echt zijn verhaal laten doen. Je moet het wel op dat moment serieus nemen, niet pas achteraf als er een officiële klacht is ingediend.

Je kan als alfamannetjes tegen elkaar op gaan boksen. Maar je kunt beter even terugstappen. Dat is dan zogenaamd even 'het onderspit delven'.

Uitleg geven

Naast het doorvragen over waarom de burger meent etnisch geprofileerd te worden, vinden ambtenaren het belangrijk om uit te leggen waarom zij handelen zoals zij doen. De ervaring leert dat door tijd te nemen voor uitleg veel mogelijke klachten worden voorkomen. KMar-medewerkers geven aan dat er binnen hun organisatie veel aandacht is voor hoe je op burgers overkomt en voor het belang van het geven van uitleg als je verkeerd overkomt. Volgens hen is juist dit de reden dat zij in verhouding tot de hoeveelheid burgercontacten relatief weinig klachten ontvangen. Ook bij de politie benadrukken veel ambtenaren het belang van het geven van een goede uitleg. De ervaring is dat uitleg in veel gevallen al een oplossing biedt. Daarmee wordt voor de burger immers alsnog duidelijk waarom hij eruit is gepikt.

We zijn nu eenmaal de overheid, je wordt geacht te allen tijde te kunnen uitleggen waarom we doen wat we doen.

Wat ik als leidinggevende ook probeer mee te geven, is: denk even na wat je tegen die bestuurder gaat zeggen wanneer je bij hem komt. Als je zegt: "Dit is een algemene verkeerscontrole.", dan ben je eigenlijk al af. Dat is niet voldoende.

Ook klachtbehandelaars geven aan dat uitleg het contact kan maken of breken. Door uitleg te geven bij aanvang van een controle voorkom je dat een burger zelf gaat invullen waarom juist hij gecontroleerd wordt.

Wat ik vaak terugzie is dat informatieverstrekking over waarom controle plaatsvindt ontbreekt. Dat men zoiets heeft van "Waarom controleer je mij?" Dan is het idee al ontstaan en heb je al gelijk de discussie. Waarom geef je dan niet op voorhand al die info? Leg het van tevoren uit. Anders begin je het gesprek al op de verkeerde voet.

Een heleboel dingen liggen in de communicatie. Er wordt niet goed gecommuniceerd met de burger. Ik zeg altijd tegen de ambtenaar, neem even twee of drie minuten meer om de burger uit te leggen wat er aan de hand is. Want voor ons is het gesneden koek.

Bij het geven van uitleg zijn ook de omstandigheden van belang. Zo geven veel ambtenaren binnen de KMar aan iemand die opmerkt het gevoel te hebben etnisch geprofileerd te worden direct even apart te nemen voor uitleg. Zij zijn zich ervan bewust dat juist het eruit gepikt worden voor een publiek en in aanwezigheid van vrienden, familie of collega's gevoelig ligt. Ook ervaren de ambtenaren het zelf als prettig om een-op-een rustig met iemand te kunnen praten.

Als luisteren en uitleggen niet meer helpt...

Soms helpt uitleg in de ervaring van de ambtenaren echter niet (meer). Bijvoorbeeld wanneer burgers al een heel sterk negatief beeld hebben van de instantie, en dat ook laten weten. Ambtenaren ervaren dan vaak dat zij niet veel meer kunnen doen om dit beeld te veranderen. Ook komt het voor dat burgers erg geëmotioneerd raken. Ambtenaren merken dat zij dan vaak niet meer openstaan voor uitleg.

Gelijk hoog in de emotie. Daarmee valt ook gelijk vaak de redelijkheid weg in de discussie. We proberen uit alle macht terug te pakken naar de inhoud, dus vertellen waarom we iemand aanspreken en uitleggen van onze taak. Maar als iemand al zo hoog in zijn emotie zit, dan bereik je hem niet meer en wordt het lastig een inhoudelijk gesprek te voeren.

ONDER EMBARGO

Een leidinggevende bij de KMar vertelt dat als luisteren en uitleggen niet meer helpt, de medewerkers in zijn team altijd een klachtenfolder geven aan de burger. Zo kunnen ze hem toch verder op weg helpen. De klachtenprocedure kan dan een geschikte manier zijn om toch een rustig moment te vinden om op de gebeurtenis terug te komen. Van de politie hebben wij meerdere voorbeelden gehoord waarbij uitleg op het moment zelf niet werkte, maar in de klachtenprocedure – na het ruimte bieden voor de ervaringen en emoties van de klager – wel ruimte was voor uitleg.

Gevolgen voor het werk?
De ambtenaren die wij hebben gesproken gaven aan dat voor zover zij ooit beschuldigd zijn van etnisch profileren die beschuldiging in hun ogen onterecht was. Daarom zien zij daarin geen aanleiding om af te zien van een controle. Soms gebeurt zelfs het tegenovergestelde: de beschuldiging wordt als extra verdacht gedrag gezien. De beschuldiging roept dan de vraag op wat iemand te verbergen heeft.

Je stopt niet omdat iemand je beschuldigt. Als iemand zo reageert, is dat een trigger: er is iets aan de hand. De collega's die hier langer werken, zeggen uit ervaring dat je dan juist een grote kans hebt.

Bij de mensen die het hardst tegenspreken en boos worden vinden we ook wel iets op naam. Dat zijn de meesten die niet willen meewerken. Dan moeten we juist doorpakken. Zo iemand wil het niet, maar we moeten wel ons werk doen.

Daar staat tegenover dat er ook ambtenaren zijn die worstelen met het feit dat zij steeds opnieuw beschuldigd worden. Zij vragen zich af of ze hun werkwijze moeten aanpassen. Moeten zij bijvoorbeeld extra mensen van een andere etniciteit controleren, die geen verdacht gedrag vertonen? Sommige ambtenaren vertellen dat het risico op de beschuldiging hun collega's tegenhouden om hun werk te doen:

Er is ook een groep die gewoon helemaal geen controles uitvoert. Die collega's zeggen: ik voer geen controles uit, want ik krijg de racismekaart naar m'n hoofd geslingerd. Bij een zwart iemand schrijf ik een bon niet uit, die ik bij een wit persoon wel zou uitschrijven.

Terugkijken op de ervaring
Een leidinggevende bij de KMar vertelt dat beschuldigingen van etnisch profileren de medewerkers niet onberoerd laten. Daarom wordt na een situatie waarin het geven van uitleg niet tot een oplossing heeft geleid een zogenoemde *hot debrief* gehouden: *'Binnentrekken: Wat deed het met je? Hoe heb je hem aangelopen? Wat was je benadering? Welke woorden heb je gebruikt? Hoe heb je het gedaan? Wat vond je belangrijk? Hoe heb je gereageerd?'* Er is ruimte om even af te koelen, de ervaring te delen met collega's én erop te reflecteren. Wordt vermoed dat het contact uiteindelijk tot een klacht zal leiden? Dan wordt tijd genomen om een en ander op papier te zetten. *'Dat is handig als het vers is. Daar investeren we op.'*

Als ik een klacht verwacht, zet ik het op papier. Daar zijn geen officiële richtlijnen voor, maar ik was er achteraf wel blij om. Een collega gaf me het advies om het in grote lijnen op papier te zetten. Een klacht kan best weken of maanden later komen, nu heb je alles nog vers in je geheugen.

7.2 Waarom denken ambtenaren dat burgers over etnisch profileren klagen?
Pas als je weet waar een klacht echt om draait en wat de burger ermee wil bereiken, kun je die goed behandelen. In deze paragraaf bespreken we waarom ambtenaren denken dat burgers klagen over etnisch profileren.

Doel van klacht duidelijk?
Een van de geïnterviewde klachtbehandelaars vertelde ons dat je bij klachten over etnisch profileren net als bij iedere andere klacht eerst moet kijken naar wat de burger zelf met zijn klacht wil bereiken. Maar dat kwam niet naar voren uit de politieklachtdossiers die wij analyseerden: daarin was het in een relatief groot aantal gevallen (42%) op basis van het dossier voor het onderzoeksteam van de ombudsman niet duidelijk wat die burgers met hun klacht wilden bereiken. Dat roept de vraag op of dit voor de politie zelf dan wel duidelijk was of is geworden.

ONDER EMBARGO

Gehoord willen worden
De leidinggevende en klachtbehandelaars die wij spraken geven aan dat het er bij klachten over etnisch profileren vaak om gaat gehoord te worden. Burgers willen hun verhaal kwijt en hebben soms ook expliciet de wens om in gesprek te gaan met de betrokken ambtenaar of leidinggevende daarvan.

Meestal willen ze gehoord worden. Aankaarten dat het maatschappelijk speelt, niet alleen bij de KMar. De organisatie als middel zien om gehoor te krijgen erover.

Een maatschappelijk probleem willen aankaarten
De burger wil niet altijd alleen aandacht voor het incident waar hij over klaagt, maar vraagt ook regelmatig aandacht voor het grotere maatschappelijke probleem. Overheidsinstanties vinden dat lastig. Zij hebben het idee dat klachtbehandeling bij deze groep eigenlijk geen zin heeft. Die groep wil namelijk niet alleen een oordeel over een incident, maar is ervan overtuigd dat er een groter probleem is en wil daar een oplossing voor.

Sommige mensen komen telkens terug. Dat is wel opvallend. Mensen die hun tanden erin hebben gezet. Als ik diegene zie terugkomen, dan denk ik: die ga ik niet bereiken, dat wordt moeilijk.

Andere belangen
Ambtenaren letten ook op andere belangen: is het de klager echt om etnisch profileren te doen, of speelt er eigenlijk iets anders?

Meestal halen ze het erbij om onder de bon uit te komen. Ze zeggen het wanneer ze een bekeuring krijgen. Daarom is het altijd goed om te kijken: welke belangen spelen mee?

Sommige burgers vragen of eisen een schadevergoeding. Dat geeft ambtenaren over het algemeen het idee dat de klacht minder serieus is. Het lijkt dan meer een middel om tot schadevergoeding te komen, dan dat het om het incident zelf gaat.

Je merkt bij bepaalde jongeren dat ze zeggen dat ze etnisch geprofileerd zijn en dat ze een schadevergoeding willen. Ik denk dan al snel: hoe serieus moet ik zo'n klacht nemen?

7.3 Hoe ervaren ambtenaren de klachtbehandeling?
Hoe ervaren klachtbehandelaars en leidinggevenden klachten over etnisch profileren? Hoe gaan zij om met die klachten en hoe zien ze hun eigen rol en verantwoordelijkheid daarin? Daarover gaat deze paragraaf.

De rol van de klachtbehandelaar
De klachtbehandelaars die wij spraken vinden het belangrijk dat zij onpartijdig zijn. Zij hebben een bijzondere positie binnen de overheidsinstantie waar ze werken. Ze maken deel uit van die instantie, en hebben daar vaak in het verleden zelf in de uitvoering gewerkt. Daardoor begrijpen ze waar ambtenaren in de praktijk mee te maken hebben. Dat helpt ze vaak ook om de actie van een ambtenaar te kunnen plaatsen en hierover uitleg te geven aan burgers.

Contact hebben met die burger, dat hij weet dat ik onafhankelijk ben. Dat hij doorheeft dat ik een eed heb afgelegd, en dat ik het mooiste werk heb binnen de organisatie. Ik hoef alleen verantwoording te geven aan de grote baas. Burgers helder maken dat ik in het midden sta, echt onafhankelijk dus. Ik kijk objectief naar de zaak. Ik ben wel eerlijk, helder en transparant. "Ik ben er voor u, want u klaagt. Ik ben er om te bekijken wat ik voor u kan betekenen om uw beeld over de politie weer te herstellen."

Doordat klachtbehandelaars onderdeel zijn van de instantie waarbinnen zij werken, hebben zij niet alleen een beeld van het dagelijks werk, maar vaak ook van de collega over wie de klacht gaat. Sommige klachtbehandelaars zijn zich hier heel bewust van en proberen te voorkomen dat zij hierdoor toch in een partijdige positie belanden. Andere

ONDER EMBARGO

klachtbehandelaars zien die kennis van hun collega juist als een voordeel bij de klachtbehandeling, omdat het ze helpt in te schatten of de klacht een kern van waarheid bevat.

Ik probeer zo veel mogelijk op die onafhankelijke rol te zitten. Vooral wanneer er een welles-nietesdiscussie ontstaat. Je hebt zelf een beeld over je collega. Dus je moet als klachtbehandelaar uitkijken dat dat beeld niet meespeelt in de beoordeling.

Ik kijk in het gesprek naar de houding van de klager en in gedachten naar de houding van de handhaver. Soms hoef ik niet eens een naam te zien van de handhaver en ik weet al om wie het gaat.

Veel klachtbehandelaars geven aan dat zij het niet als hun taak zien om een oordeel te vormen over de klacht. Dat hangt vaak samen met hun rol in de organisatie: mogen zij de bestuurder adviseren over zijn oordeel, of is het geven van een oordeel voorbehouden aan de bestuurder, na advies van de klachtencommissie? Wat opvalt is dat de klachtbehandelaars die wij gesproken hebben, over het algemeen denken dat het niet hun taak is om normen te stellen aan het gedrag van de ambtenaar. Dat betekent dat zij de ambtenaar zelf niet aanspreken op zijn gedrag richting burgers of zijn houding in de klachtbehandeling. Sommige klachtbehandelaars geven daarvoor als reden dat zij denken dat een ambtenaar zich weinig van de mening van een klachtbehandelaar zal aantrekken. Anderen geven aan dat dat zij dat niet zelf moeten doen, maar de bestuurder of leidinggevende. Daarbij lijkt ook een rol te spelen dat het best spannend is om een collega-ambtenaar feedback te geven over iets wat hij niet goed heeft gedaan, en dat het per organisatie(onderdeel) erg kan verschillen waar de klachtbehandelaar in de hiërarchie zit.

Als een medewerker over de schreef is gegaan, is dat voor mij een constatering. Ik heb meer een signalerende functie. Ik communiceer het met de teamleider. Het is aan hem om in gesprek te gaan met zijn teamlid. Het kan ook zo zijn dat diegene vaker dit soort klachten heeft, wat opmerkelijk is. Dan kan ik dat ook terug communiceren. Het is niet mijn functie om te vertellen: "Jij bent hier over de schreef gegaan." Dat laat ik aan de teamleider over.

Je moet wel tegen een collega durven zeggen: "Ik begrijp het, maar zou je het de volgende keer weer doen? Kan je het de volgende keer anders aanpakken?" En dan hebben ze geen andere keus dan daar gewoon in mee te gaan. Je moet duidelijk maken dat je niet naast ze staat, maar dat je er wel ook voor hen bent. En op het moment dat de collega iets goed heeft gedaan, dan durf ik dat ook gewoon te zeggen tegen de burger. Maar als de ambtenaar het anders had kunnen doen, dan moet je dat ook gewoon kunnen zeggen. Ik trigger collega's vaak door te vragen of zij een leermoment uit de klacht hebben kunnen halen.

Het contact met de klager

De meeste klachtbehandelaars en leidinggevenden geven aan dat het belangrijk is om het gesprek met de klager aan te gaan. En dat een klacht over etnisch profileren daarin niet verschilt van een andere klacht: je moet achterhalen waar het de burger om te doen is. Daarbij speelt persoonlijk contact met de burger een belangrijke rol.

Ik vind het belangrijk dat ik inlevend ben en mijn conclusies nog niet heb getrokken. Je moet objectief en nieuwsgierig zijn. Waarbij ik benieuwd ben: hoe ziet de oplossing voor u eruit? Bij klachtbehandeling is niet het hoogste doel om te voorkomen dat je bij klachtencommissie komt. Fouten toegeven moet er ook onderdeel van zijn.

Klachtbehandelaars en leidinggevenden geven aan dat een klacht over etnisch profileren wel afwijkt van andere klachten. Dat komt doordat het soms best lastig en spannend kan zijn om je in te leven, als je die situatie zelf nooit hebt ervaren. Zij vertellen dat het kan helpen om dat ook te benoemen.

De meeste klachtbehandelaars zijn witte mensen. Vooral bij dit onderwerp denk ik dat het belangrijk is dat je ook mensen hebt met een andere achtergrond. Dat je elkaar dan toch beter begrijpt bij dit onderwerp. Een wit persoon heeft misschien privé nog nooit zoiets meegemaakt, die snapt misschien het gevoel van de burger niet

ONDER EMBARGO

die daarover klaagt. Dan is het gesprek op een heel ander niveau. Dat opent op de een of andere manier toch de ogen.

Als ik zelf in gesprek ga met een klager, is dat ook wel een beetje spannend. Dan ben ik zelf onderdeel van het systeem waar die klager twijfels over heeft. Omdat ik wit ben, dus wie ben ik om dit gesprek te voeren, om echt te begrijpen wat die klager ervaart. Ik los dat op door in het gesprek met de klager aan te geven dat ik niet weet hoe het is om gediscrimineerd te worden. Dat ik het moet doen met verhalen van familie en vrienden.

Niet alleen de ambtenaren die het dagelijks werk verrichten, maar ook de klachtbehandelaars hebben verschillende opvattingen over het gesprek met klagers. In hoeverre moet het gesprek gaan over hun gevoelens, de onderbouwing van hun klacht of juist uitleg over waarom de overheidsinstantie zo gehandeld heeft. Dat lijkt samen te hangen met het beeld dat de klachtbehandelaar van zijn eigen rol heeft: is hij bezig om te onderzoeken wat er gebeurd is, of is hij vooral gefocust op het wegnemen van de klacht door het geven van uitleg?

Als je vraagt naar bewijs van etnisch profileren, dan zijn die mensen vaak wel in verweer. Ze hebben vaak al dat plaatje in hun hoofd en blijven dat benoemen en zijn vaak niet van dat standpunt af te brengen.

Ik begrijp de emotie, maar we zullen het toch ook echt over de inhoud moeten hebben.

Ik vind het ook oprecht vervelend als iemand aangeeft: ik heb het gevoel dat ik benadeeld ben door de overheid vanwege mijn huidskleur. [...] Vervolgens gaan we over op de inhoud. Geef mij dan ook de kans om uit te leggen waarom dingen zijn gegaan zoals ze zijn gegaan.

Een grote ergernis is als klagers niet in gesprek willen. De ambtenaren hebben dan het idee dat ze niet de mogelijkheid krijgen om het beeld van de klager over de instantie en gebeurtenis recht te zetten.

Een informele afhandeling van de klacht

In de Awb staat dat de klachtbehandeling mag stoppen als de klacht naar tevredenheid van de burger is afgehandeld. In zo'n geval hoeft het niet tot een formeel oordeel van de bestuurder van de overheidsinstantie te komen. Bij de analyse van klachtdossiers viel met name bij de politie op dat veel klagers afhaakten tijdens de klachtprocedure, zonder dat uit het dossier een duidelijke reden daarvoor bleek. Ook was in die gevallen niet duidelijk of dat de klachtbehandeling daadwerkelijk naar tevredenheid was afgerond. Zo lazen wij dit in de registratie van een informeel afgehandelde klacht: *'Samen tot de conclusie gekomen dat hij de beschuldiging van etnisch profileren niet kan onderbouwen en klachtbehandeling stopt.'*

Toen we ernaar vroegen, vertelden de klachtbehandelaars vaak niet te weten waarom iemand tussentijds afhaakt. Over het algemeen denken zij dat iemand dan zelf tot het inzicht is gekomen dat zijn klacht toch wel overdreven was. Daarnaast zijn er ook burgers die vooral hun ervaring willen delen, zodat de instantie hiervan kan leren, maar die geen behoefte hebben aan een oordeel van de instantie over die ervaring.

Een bemiddelingsgesprek voeren is een informele manier om een klacht te behandelen. Klachtbehandelaars bij de politie en KMar geven aan hier goede ervaringen mee te hebben. Een bemiddelingsgesprek biedt voor zowel de klager als de ambtenaar ruimte om zijn verhaal te vertellen. Dit kan ertoe leiden dat beide partijen meer begrip voor elkaar krijgen. Daarbij is het wel van belang dat beiden ook echt bereid zijn naar elkaar te luisteren en openstaan voor het gesprek.

Ieder heeft zo zijn beleving van een voorval. Ook al was het niet de intentie van de ambtenaar, het gevoel is wel ontstaan. Een gesprek zorgt ervoor dat je elkaars zienswijze kunt gaan begrijpen.

Ik vind dat je een klacht moet bemiddelen: dan kan je begrip krijgen voor elkaar, zeggen dat je fout zat.

Bij de KMar wordt een tussentijdse afronding van de klacht altijd schriftelijk of per e-mail bevestigd. Daarbij krijgt een klager ook de gelegenheid om hier binnen een redelijke termijn op terug te komen. Hiermee is gewaarborgd dat klagers

ONDER EMBARGO

bewust niet meer van zich laten horen. En een informele afhandeling dus niet het doodbloeden van de klachtbehandeling is, maar een daadwerkelijke afhandeling van de klacht.

Excuses
Wat opvalt is dat de KMar in vrijwel alle klachten over etnisch profileren op voorhand excuses aanbiedt voor het feit dat de burger een negatieve ervaring heeft gehad in het contact met deze overheidsinstantie. Tijdens de verkennende fase van ons onderzoek gaf de Sociale Verzekeringsbank aan dit ook te doen. Door vooraf excuses aan te bieden, geven deze overheidsinstanties niet bij voorbaat toe dat hun ambtenaren iets fout hebben gedaan en etnisch geprofileerd hebben, maar laten zij weten dat het niet de bedoeling is dat burgers een naar gevoel overhouden aan het contact met die instantie.

Bij het aanbieden van excuses luistert de formulering daarvan nauw. Zeg je eigenlijk 'wat vervelend dat u hierover klaagt' of zeg je 'ik vind het oprecht vervelend dat onze instantie jou dat gevoel heeft gegeven'? Sommige klachtbehandelaars vinden excuses een goedkope vorm van klachtbehandeling.

Ik ben er wel vanaf gestapt. Het is gewoon een dooddoener voor die mensen. Alsof je er zo mee weg wilt komen. Dan bagatelliseer je het een beetje.

De zienswijze van de betrokken ambtenaar
Het werk op het terrein van opsporing en rechtshandhaving brengt met zich mee dat er vaak processen-verbaal zijn opgemaakt van de situaties waarover wordt geklaagd. Die processen-verbaal bieden een eerste bron van informatie over wat er is gebeurd. Een andere manier om te onderzoeken wat er nu precies gebeurd is, is door in gesprek te gaan de met de betrokken ambtenaar, en te vragen om zijn zienswijze. Dit gebeurt niet altijd, en er wordt ook niet altijd met álle betrokken ambtenaren gesproken. Soms lijkt het erop dat er om praktische redenen eerst wordt gekeken of de klacht informeel kan worden afgedaan, zonder zienswijze of met één zienswijze.

Wat ik ook weleens doe, bij een zwak verhaal, één tegen één verklaring, dan wil ik ook weleens de collega van die handhaver horen over de situatie.

Beklaagde terugvinden?
Hoewel de verwachting op basis van het aantal burgercontacten misschien anders zou zijn, geven alle geïnterviewden van de KMar aan dat zij over het algemeen geen problemen hebben om een betrokken ambtenaar te achterhalen. Daarvoor moet alleen duidelijk zijn waar en wanneer het incident zich voordeed. Met die informatie kan de kring van mogelijk betrokken ambtenaren snel worden verkleind, en binnen die kleine kring kan makkelijk navraag worden gedaan. Als een situatie escaleert en iemand een klacht verwacht, dan is dit over het algemeen ook al wel bekend in een team. Ook bij de politie en gemeenten hebben wij niet gehoord dat het terugvinden van de betrokken ambtenaar vaak een probleem of belemmering vormt voor de klachtbehandeling.

De inhoud van de zienswijzen
Klachtbehandelaars en leidinggevenden geven aan het belangrijk te vinden dat de betrokken ambtenaar open en eerlijk vertelt wat er is gebeurd. Ook als daaruit blijkt dat er iets fout is gegaan.

Ik wil echt dat iemand vanuit eigen perspectief vertelt. Dan krijg ik een eerlijk verhaal, open. We investeren ook in een cultuur van openheid, integriteit en eerlijkheid. Stel dat er iets gebeurd is, een fout gemaakt is, dan is dat niet erg, dan praten we erover, kunnen we het rechtzetten. Maar alles moet wel op tafel.

Ambtenaren waarover geklaagd wordt ervaren die klachten en de klachtprocedure die daarop volgt soms als belastend. Dat is vooral het geval als zij vinden dat de klacht weinig of geen feitelijke grondslag heeft. Zij hebben dan het idee dat zij en hun organisatie ten onrechte aan het werk worden gezet vanwege een ongefundeerde klacht.

ONDER EMBARGO

Het gebeurt vaak dat je van iets wordt beticht dat niet heeft plaatsgevonden. Maar je hebt wel het gevoel dat je met 1-0 achterstaat. Want die ander neemt het initiatief. En degene die het initiatief neemt, dat zal dan wel waar zijn. Diegene heeft dan ook al twee uur met de klachtbehandelaar gebeld voordat mijn verhaal gevraagd wordt.

Je hebt altijd mensen die niet van kritiek houden. Elke klacht is een 'aanval'. Ik ben de boodschapper, dan krijg ik de wind van voren. Je moet me gewoon vertellen wat er is gebeurd. Ik heb de klacht niet verzonnen. Sommigen houden niet van klachten, die gaan er dan wel echt over zeuren. Maar goed, dat is de consequentie van een handhaver zijn.

Klachtbehandelaars vertellen dat veel ambtenaren bij klachten over etnisch profileren vooral benadrukken dat zij geen racist zijn. Vaak zeggen zij dan ook dat zij goed samenwerken met collega's van een andere etniciteit of dat zij buitenlandse vrienden hebben.

Diegene heeft dan zoiets van: ik probeer mijn werk te doen en dit zijn de handvatten die ik aangereikt heb gekregen, en daarop voer ik die controle uit. En dan word ik nu beschuldigd en neergezet als een soort van racist. Dat die dan dat gevoel krijgt. "Maar ho eens even, ik ben geen racist." Dat probeert hij uit te leggen. [...] Dan ga je ook al in verdediging.

Beklaagde zal denken: word ik nou neer gezet als racist? Dat ben ik niet, ik heb gewoon mijn werk gedaan. Die blijft zijn kant toelichten. Ze kunnen naar elkaar luisteren, maar begrijpen is iets heel anders.

Zienswijzen van betrokken ambtenaren stellen over het algemeen dat er een goede reden voor de controle was en etniciteit hierbij geen rol heeft gespeeld. Zo geven ambtenaren bijvoorbeeld aan dat zij een honderdprocentscontrole deden. Of dat ook echt zo was, is vaak niet goed na te gaan.

Tot nu toe was er altijd een objectieve rechtvaardiging. Maar uiteindelijk kan ik niet voor 100 procent zeggen dat het geen etnisch profileren was, ik kan niet in hun hoofden kijken.

De zienswijze delen met de burger

Klachtbehandelaars delen de zienswijze van de betrokken ambtenaar met de burger in het kader van hoor en wederhoor. Over het algemeen sturen zij de volledige zienswijze naar de burger, maar sommige klachtbehandelaars doen dat bewust niet vanwege de mogelijke gevolgen die dat heeft.

Een verklaring van de beklaagde delen we op inhoud. Want dan heb ik zelf ook nog de nuance in de hand.

Het gaat hierbij niet om het achterhouden van feitelijke informatie, maar om het niet willen delen van uitspraken waar de overheidsinstantie zelf niet achterstaat. Dergelijke uitspraken kunnen immers escalerend werken en de klachtbehandeling in de weg zitten. Zo kwam het onderzoeksteam een klacht tegen waarin de zienswijze van de betrokken ambtenaar niet voor meer begrip zorgde, maar juist negatief uitpakte:

Bij nader inzien willen wij van een gesprek afzien. Met name de reactie van een bepaalde medewerker heeft ons duidelijk gemaakt dat zo'n gesprek weinig zin heeft. De vooringenomenheid waarvan deze medewerker blijk heeft gegeven, biedt geen aanknopingspunt voor een goed gesprek over de gevolgen van etnisch profileren en de bewustwording daarvan bij de politie.

Aansluiten bij de zienswijze?

Sommige klachtbehandelaars gaan ervan uit dat de zienswijze van de betrokken ambtenaar de werkelijkheid beschrijft. Zij volgen dan automatisch de inhoud van die zienswijze. Dat doen zij omdat ze geen reden hebben om te twijfelen aan die inhoud.

Uit de zienswijze van onze medewerker blijkt dat uw gedrag recalcitrant was. U sprak op enigszins dreigende toon.

ONDER EMBARGO

Ik heb geen reden om te twijfelen aan de lezing van deze agent.

Impliciet wordt hiermee eigenlijk gezegd dat er blijkbaar wel een reden is om te twijfelen aan de zienswijze van de burger. Staan de verklaringen van burger en ambtenaar tegenover elkaar staan en is er geen mogelijkheid om te achterhalen wat er echt gebeurd is? Dan is er nog een optie: het niet geven van een oordeel.

Ik geef ook vaak geen oordeel. Dit gebeurt vooral bij klachten waarbij de burger en handhaver in een welles-nietesverhaal terechtkomen. Bij herhaling van klachten over een bepaalde handhaver, wordt zijn verhaal wel ongeloofwaardiger. Klagers zijn vaak wel tevreden met de beoordeling 'geen oordeel'.

De rol van de leidinggevende

De leidinggevende wordt niet in alle gevallen bij de klachtbehandeling betrokken of daarover geïnformeerd. Alle door ons geïnterviewde ambtenaren vinden een actieve rol in de beoordeling van de klacht ongepast, omdat daarmee de onpartijdigheid in het geding komt.

Binnen de brigade heeft de teamleider geen rol in klachten. 'De slager keurt zijn eigen vlees', daar blijven we verre van. Ik kan me wel voorstellen dat iemand in het kader van zijn klacht in gesprek wil met mij als teamleider. Daar sta ik dan ook zeker voor open.

Als de leidinggevende wel een rol heeft, is die vanuit het oogpunt van de klachtbehandelaar met name gericht op het ondersteunen van de ambtenaar over wie de klacht gaat.

Ik licht ook gelijk teamleiders in. Dat is dan meer in de vorm van: stel je wil nog iets kwijt over de klacht, dan kan je het ook met teamleider bespreken, heb je iemand om op terug te vallen.

Tegelijk zien we dat klachtbehandelaars een belangrijke rol zien weggelegd voor leidinggevenden wanneer het gaat om het leren van klachten en het aanspreken van medewerkers. Om die reden lichten zij leidinggevenden ook in als er bepaalde signalen zijn:

Als ik merk dat er meerdere klachten binnenkomen over een bepaalde handhaver, dan zal ik contact opnemen met afdelingshoofd of teamleider, en bekijken we of de handhaver in een coachingstraject of dergelijke gaat lopen. We willen visitekaartjes op straat hebben. Het straalt uit naar de organisatie en andere collega's als je burgers niet goed behandelt. Handhavers hebben een voorbeeldfunctie.

Leren van klachten

Klachtbehandelaars vinden het belangrijk dat de instantie leert van klachten en dat de burger dat ook te horen krijgt. En ook ervaart. Sommige klachtbehandelaars betrekken burgers hier actief bij door te vragen welke leerpunten zij in de klacht zien. Bij klachten over etnisch profileren kiest een instantie er daarom soms voor om de burger in gesprek te laten gaan met het betrokken team of een groep medewerkers die nog in opleiding is. Zo is het mogelijk om breder van de klacht te leren en bewustzijn te creëren.

Ik stel ook altijd de vraag: "Wat kunnen we in uw ogen anders of beter doen?" Daar komt dan wel vaak iets uit. Dat zit ook vaak in de vorm of de communicatie.

Ik hoop dat die persoon ondanks dat hij misschien niet heeft gekregen wat hij wilde toch iets positiefs heeft meegekregen. De KMar neemt het wel serieus op. De klacht verdwijnt niet in de la of door de *shredder*.

Wat opvalt is dat klachtbehandelaars over het algemeen zichzelf geen grote rol geven bij het leren. Zij signaleren vooral en dragen aan.

ONDER EMBARGO

Als ik het onder de aandacht breng bij de teamleider, dan geef ik ook altijd aan "deze casus kan je misschien meenemen bij training of vorming". Hoe het verder loopt, daar zit ik niet bovenop. Dat laat ik aan de teamleider en personen waar het over gaat. Ze moeten ook elkaar aanspreken.

Een klacht is ook om van te leren, niet alleen maar afhandelen en eentje afstrepen. Ik zeg altijd tegen de leidinggevende dat ik hoop dat de klacht effect heeft. Ook al is een klacht niet terecht, dan in ieder geval wat betreft bewustzijn. Dat er wordt gekeken "wat stralen we uit en hoe doen wij tegen burgers?"

Conclusie

Ambtenaren reageren op verschillende manieren op de beschuldiging van etnisch profileren en dat heeft een verschillend effect. Een beschuldiging van etnisch profileren is voor ambtenaren geen aanleiding om af te zien van een controle. Eerder het tegenovergestelde: de beschuldiging kan als een afleidingsmanoeuvre en daarmee als extra verdacht gedrag worden gezien.

Leidinggevenden en klachtbehandelaars denken dat burgers vooral klagen omdat zij gehoord willen worden en een groter maatschappelijk probleem willen aankaarten. Dat laatste wordt als lastig ervaren, omdat klachtbehandelaars hun rol vaak beperkt zien tot het incident waarover geklaagd wordt.

Klachtbehandelaars zijn trots op hun bijzondere en onpartijdige positie binnen de overheidsinstantie waar ze werken. Dat ze daar werken kan helpen bij de behandeling van klachten, maar is ook een valkuil. Ze hebben namelijk vaak al een beeld van waarom dingen op een bepaalde manier zijn gegaan of van de collega over wie de klacht gaat. Wat betreft de klachtbehandeling geven klachtbehandelaars aan dat persoonlijk contact met de burger hierin heel belangrijk is. Ook hebben klachtbehandelaars goede ervaringen met bemiddelingsgesprekken. Het is lastig voor klachtbehandelaars om na te gaan of etniciteit een rol heeft gespeeld bij de keuze om een burger eruit te pikken. Een grote groep klachtbehandelaars geeft aan dat het gelet op hun rol in de organisatie niet hun taak is om een oordeel te vormen over de klacht. Wel vinden zij het belangrijk dat de organisatie leert van klachten, en dat de burger dat ook meekrijgt en ervaart.

ONDER EMBARGO

De klachten van Delano

Hieronder twee voorbeelden van het effect dat klachtbehandeling kan hebben. Deze voorbeelden zijn gebaseerd op wat onderzoekers van de ombudsman hebben gehoord en gezien tijdens het onderzoek. Hoewel ze fictief zijn, zijn ze typerend voor de manier waarop klachten over etnisch profileren worden behandeld én het effect dat dit kan hebben.

"Laat maar, zo hoeft het niet"

Delano barbecuet met zijn vrienden in het park. Op een bord staat dat dat niet mag. Maar ach, het veld zit vol vriendengroepen en gezinnen, die hetzelfde doen. Dan loopt er een boa van de gemeente voorbij. Hij spreekt Delano's vriendengroep aan en zegt dat ze de regels overtreden. Ze moeten vertrekken, anders krijgen ze een bekeuring.

Delano vraagt zich af waarom de boa alleen zijn groep aanspreekt en niet de anderen. Is dat soms omdat die wit zijn en zij niet?! Delano besluit een klacht in te dienen bij de gemeente. Hij vindt dat de gemeente maar eens goed moet uitzoeken waarom de boa nu juist zijn groep aansprak! Het is namelijk niet de eerste keer dat zoiets hem overkomt.

De klachtbehandelaar van de gemeente belt Delano om over zijn klacht te praten. Hij vraagt Delano waarom hij de boa zomaar beschuldigt van etnisch profileren. Heeft Delano daar bewijs voor, behalve zijn 'gevoel' en 'eerdere ervaringen'? En heeft hij wel door dat dit een heel serieuze beschuldiging is, die veel impact heeft op de boa? Delano krijgt het gevoel dat hij zich nu ineens moet verantwoorden. Zou dat niet andersom moeten zijn in een klachtprocedure?

De klachtbehandelaar vertelt ook nog dat Delano's klacht helemaal nergens op slaat. De klachtbehandelaar kent de boa over wie de klacht gaat en weet toevallig dat die "het ook hartstikke goed kan vinden met buitenlandse collega's". De klachtbehandelaar adviseert Delano om er nog maar eens een nachtje over te slapen. Als Delano zijn klacht écht wil doorzetten, kan hij dat laten weten.

Delano slaapt er nog een nachtje over. En hij praat erover, met vrienden en familie. Die zeggen dat deze reactie hun niet verbaast. Dat het helemaal geen zin heeft om klachten in te dienen over dit soort zaken. Delano kiest ervoor om het er maar bij te laten. Als hij dezelfde boa de volgende keer weer tegenkomt, loopt hij wel een blokje om.

ONDERZOEK

"De moeite waard"

Delano loopt 's avonds laat naar huis, nadat hij zijn vriendin naar huis heeft gebracht. Er rijdt een politieauto voorbij. Even later komt de auto weer terug. Er stapt een agent uit die hem vraagt wat hij daar doet. Delano krijgt een ongemakkelijk gevoel. Hoezo vraagt die agent dat? Toch geeft hij antwoord. Vervolgens vraagt de agent om zijn identiteitsbewijs. Delano vraagt waarom de agent zijn identiteitsbewijs wil zien. De agent zegt dat hij zijn mond moet houden, en gewoon zijn identiteitsbewijs moet laten zien. Delano weigert en vraagt de agent waarom nu juist hij er weer voor de zoveelste keer wordt uitgepikt. "Gewoon meewerken nou" zegt de agent. Dat is geen antwoord, maar Delano wil naar huis en heeft niks te verbergen. Daarom laat hij zijn identiteitsbewijs toch maar zien. Daarna mag hij gaan.

Delano besluit een klacht in te dienen bij de politie. De klachtbehandelaar van de politie belt hem. Zij vraagt wat er precies gebeurd is en hoe dat voor Delano was. Hij vertelt zijn hele verhaal. De klachtbehandelaar neemt de tijd om naar Delano te luisteren. Vervolgens vraagt ze hem wat hij nu graag zou willen dat er met zijn klacht gebeurt. Dat is best een lastige vraag, want daar heeft Delano eigenlijk nog niet zo bij stilgestaan. Hij wil op zich wel met de agent in gesprek. Dat was immers wat hij eigenlijk ook op het moment zelf had gewild.

Op de dag van het gesprek vindt Delano het best spannend en is hij zenuwachtig. Zal die agent nu gaan vragen wat voor bewijs hij heeft van etnisch profileren? En moet hij zich dan gaan verdedigen, terwijl hij toch eigenlijk het slachtoffer is?

Bij de start van het gesprek geeft de agent direct aan dat hij erg geschrokken is van de klacht. Hij heeft er behoorlijk slecht van geslapen. Dat hij Delano het gevoel heeft gegeven dat hij hem controleerde, alleen maar vanwege zijn huidskleur. Dat is nooit zijn bedoeling geweest. Hij heeft naar aanleiding van de klacht ook met zijn teamleider gesproken over het incident. Hij heeft zich gerealiseerd dat hij in het moment zelf alleen maar bezig was met wat voor hem belangrijk was, en eigenlijk geen oog en aandacht had voor wat voor Delano belangrijk was. Hij had nogal een kort lontje, omdat hij net daarvoor door iemand met een wapen bedreigd was. Hij nam de beschuldiging over etnisch profileren niet serieus, omdat voor hem duidelijk was dat Delano's huidskleur niet de reden was om hem staande te houden. Maar voor Delano was dat helemaal niet zo duidelijk. De agent biedt zijn excuses aan voor het feit dat hij niet de tijd heeft genomen om naar Delano te luisteren en met hem in gesprek te gaan.

Delano vertelt hoe het voor hem is geweest. Door hoe de agent daarop reageert en door het feit dat de klacht ook met de leidinggevende is besproken, heeft Delano het idee dat er echt van de klacht geleerd is. Hij is blij dat hij de klacht heeft ingediend en het gesprek is aangegaan.

8. Hoe behandel je een klacht over etnisch profileren?

In de hoofdstukken hiervoor hebben we kennisgemaakt met het perspectief van burgers en ambtenaren rond klachten over etnisch profileren. Sommige burgers denken dat klagen weinig zin heeft. Veel verwachten niet dat hun klacht serieus genomen zal worden en dat de overheid ervan wil en zal leren. We hebben ook gezien dat veel ambtenaren worstelen met hoe zij moeten omgaan met de beschuldiging van etnisch profileren.

Als een burger de stap neemt om een klacht[31] in te dienen over etnisch profileren, hoe moet de overheid daar dan mee omgaan? In dit hoofdstuk schetsen we een handelingskader voor de eerste fase van klachtbehandeling, zoals beschreven in paragraaf 3.2. Dat wil zeggen dat dit hoofdstuk concrete handvatten geeft voor hoe je als klachtbehandelaar bij een overheidsinstantie omgaat met een klacht over etnisch profileren. Tegelijk maakt dit hoofdstuk duidelijk wat burgers van de klachtbehandeling mogen verwachten. Zij kunnen hier dan ook een beroep op doen.

8.1 De basis: wat is nodig om klachten over etnisch profileren goed te kunnen behandelen?

In deze paragraaf kijken we naar de basis: wat heb je nodig om goed om te kunnen gaan met klachten over etnisch profileren?

Uitgangspunten uit Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling

In de Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling heeft de Nationale ombudsman een algemeen kader geschetst om met uitingen van ongenoegen van burgers om te gaan. Uiteraard geldt dit kader ook voor klachten over etnisch profileren. De Ombudsvisie is de basis voor een goede klachtbehandeling.

Wees je bewust van je eigen 'rugzak'

Klachtbehandelaars werken bij de overheidsinstantie waar de klacht over gaat. Vaak hebben zij in het verleden binnen de organisatie zelf in de dagelijkse praktijk gewerkt. Ze hebben daardoor automatisch een bepaalde band met de ambtenaar over wie geklaagd wordt. Ze kunnen zich goed inleven in zijn positie. Dat is aan de ene kant een voordeel, maar aan de andere kant een valkuil. Als klachtbehandelaar is het dan ook belangrijk om je hier altijd bewust van te zijn en stil te staan bij de vraag of je voldoende onpartijdig bent.[32] Zeggen dat een bepaalde ambtenaar 'sowieso niet etnisch profileert, omdat zijn partner buitenlands is' getuigt bijvoorbeeld niet van een onpartijdige houding. Je hebt je oordeel dan al gevormd op basis van wat jij van die ambtenaar als collega weet, en niet op basis van de situatie en van wat de burger en de ambtenaar daarover vertellen.[33]

Los van de vraag of je onpartijdig bént, is er ook nog de vraag of je onpartijdig *overkomt*. Sta ook hierbij stil. Als je direct uitleg geeft over het handelen van een collega-ambtenaar zonder die ambtenaar eerst te spreken of goed uit te zoeken wat er in dit geval gebeurd is, dan kan dat bijvoorbeeld overkomen alsof je de klacht direct wilt weerleggen en partij kiest voor je collega.

Ken het kader

Het is belangrijk dat jij als klachtbehandelaar weet wat jouw organisatie van etnisch profileren vindt en hoe klachten over etnisch profileren worden beoordeeld. Zijn er in jouw organisatie bijvoorbeeld bijzondere protocollen of handelingskaders om etnisch profileren te voorkomen?[34] Pas als je die informatie kent, kun je die informatie ook delen met burgers en medewerkers, en gebruiken in je onderzoek naar de klacht.

Klachtbehandeling is niet altijd gericht op het vormen van een oordeel. Toch is het wél altijd belangrijk om het beoordelingskader te kennen. Wanneer bij aanvang van de klachtbehandeling al duidelijk is dat een klacht gegrond is, vergt dat immers een andere houding en aanpak dan een klacht waarbij dat nog niet duidelijk is. Daarnaast verzamel je als klachtbehandelaar de informatie op basis waarvan uiteindelijk mogelijk een oordeel wordt gegeven. Om ervoor te

[31] In paragraaf 3.2, onder 'Klachtbehandeling: een vak van ons allemaal', lees je meer over wat de Nationale ombudsman onder een klacht verstaat en wat de verschillende stadia van klachtbehandeling zijn.
[32] Lees meer over hoe (on)partijdigheid in de praktijk wordt ervaren in paragraaf 5.1, onder 'Een gebrek aan vertrouwen in een onpartijdige klachtbehandeling' en in paragraaf 7.3, onder 'De rol van de klachtbehandelaar'.
[33] Zie ook ons rapport Professionele klachtbehandeling door de politie, paragraaf 5.2.
[34] Zo is er bij de politie bijvoorbeeld het handelingskader proactief controleren.

ONDER EMBARGO

zorgen dat je alle relevante informatie verzamelt, is het belangrijk het beoordelingskader te kennen.[35] In paragraaf 9.2 lees je meer over het beoordelingskader bij klachten over etnisch profileren.

8.2 Normeren zonder een oordeel te geven

Er is een verschil tussen een oordeel geven over een klacht en het normeren van gedrag. In deze paragraaf leggen we dit nader uit.

Deel waar de organisatie voor staat

In paragraaf 8.1 zagen we dat het belangrijk is dat je als klachtbehandelaar weet wat jouw organisatie van etnisch profileren vindt en hoe klachten over etnisch profileren worden beoordeeld. Wees daar ook duidelijk over naar de burger én de medewerker. Hoewel we zouden willen dat het als vanzelfsprekend wordt gezien dat de overheid tegen etnisch profileren is, wordt dat niet altijd zo gevoeld en ervaren. Daarom is het belangrijk hier actief stelling in te nemen. Door aan te geven dat de overheidsinstantie etnisch profileren afkeurt en veroordeelt, maak je als klachtbehandelaar duidelijk wat de organisatie van medewerkers verwacht.

Leg ook uit wat de overheidsinstantie doet om etnisch profileren tegen te gaan. De Nationale ombudsman heeft tijdens dit onderzoek gezien dat veel instanties intern actief bezig zijn met het onderwerp etnisch profileren.[36] Tijdens ons onderzoek bleek dat burgers hiervan vaak niet op de hoogte zijn.[37] De uitleg over wat je als instantie al doet, geef je niet om jezelf op de borst te kloppen, maar om transparant te zijn over wat er gebeurt. Daarmee verhoog je het vertrouwen dat de overheid wél iets wil doen aan dit probleem. En dat het dus ook de moeite is om dit probleem bij de overheid aan te kaarten.

In ons onderzoek kwamen we ook ambtenaren tegen die niet goed op de hoogte waren van hoe hun organisatie in dit onderwerp staat.[38] Of die dergelijke programma's, beleid en visies alleen zagen als iets voor het publiek. Dan kun je op papier nog zo goed bezig zijn, maar merkt de burger er in de praktijk weinig van. Het is daarom belangrijk dat er niet alleen op papier en in de top van de organisatie aandacht is voor het onderwerp etnisch profileren en hoe de organisatie daarnaar kijkt, maar juist ook bij de ambtenaar die dagelijks contact heeft met burgers. Pas dan ziet de burger ook daadwerkelijk resultaat. Als klachtbehandelaar kun jij hieraan bijdragen door de organisatienormen actief uit te dragen en een klacht aan te grijpen als kans om hierover met medewerkers in gesprek te gaan.

Vertaal de normen naar het concrete geval

Als de organisatienormen duidelijk zijn en het verhaal van een burger is dat een medewerker in strijd met die normen heeft gehandeld, durf daar als klachtbehandelaar dan duidelijk over te zijn. Dat houdt in dat je zegt dat áls het daadwerkelijk zo is gebeurd, dat niet is wat de burger van jouw instantie mocht verwachten. Dat is iets anders dan toegeven dat het gebeurd is of op het oordeel vooruitlopen.

Let op: het uitleggen van waar de organisatie voor staat en wat de organisatie doet en het normeren van het gestelde handelen van de ambtenaar is iets anders dan een oordeel geven over de klacht. Dat betekent dat ook als de klachtbehandeling binnen jouw instantie zo georganiseerd is dat jij geen oordeel mag geven omdat alleen de klachtencommissie en/of bestuurder dat mag, jij wél iets kan zeggen over de algemene normen.

ONDER EMBARGO

[35] Zie ook ons rapport Professionele klachtbehandeling door de politie, paragraaf 8.1.
[36] Zo loopt bij de politie bijvoorbeeld het programma 'Politie voor iedereen' en worden politiemedewerkers getraind op de uitvoering van proactieve controles. Zie voetnoot 28 voor meer informatie over de aanpak binnen de politie. Voorbeelden van trainingen zijn een 'Search Detect React'-opleiding (ook wel 'spottersopleiding'), waarin medewerkers leren om te selecteren op afwijkend gedrag, en trainingen met behulp van *Virtual Reality* simulaties. Hierin worden situaties op straat gesimuleerd. Politiemedewerkers kiezen dan in de simulatie wie zij op straat selecteren voor een controle. Daarna gaan ze hier met elkaar over in gesprek. Deze training dient er onder andere toe om politiefunctionarissen bewuster te maken van hun vooroordelen. Ook besteden leidinggevenden van diverse instanties bewust aandacht aan dit onderwerp en/of aan diversiteit in brede zin.
[37] Zo opperden burgers om ambtenaren te trainen op wie zij selecteren en om het mogelijk te maken klachten laagdrempelig telefonisch of via een app in te dienen. Dit laatste is bij de politie al mogelijk via de via de Politie-app.
[38] Zie ook United Nations, *Visit to the Netherlands, Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, 2020, p. 11, punt 54.

Geef geen oordeel aan de voorkant
Dat de overheidsinstantie tegen etnisch profileren is en initiatieven neemt om daar iets tegen te doen, is niet hetzelfde als dat etnisch profileren binnen de instantie niet voorkomt. Je kunt dus nooit als klachtbehandelaar bij aanvang van klachtbehandeling meteen zeggen: 'Wij doen dat niet.' Daarmee neem je de klacht van de burger immers niet serieus. Pas na gedegen onderzoek kun je mogelijk tot de conclusie komen dat de klacht ongegrond is en er niet etnisch is geprofileerd.

Excuses voor de ervaring
Een burger die zich etnisch geprofileerd voelt heeft een nare ervaring met de overheidsinstantie waar jij als klachtbehandelaar voor werkt. Het kan passend zijn om – zonder dat je een oordeel geeft over de klacht – al bij aanvang van de klachtbehandeling excuses aan te bieden voor die ervaring. Daarmee geef je niet toe dat de instantie een fout heeft gemaakt, maar wel dat de instantie de burger een gevoel heeft gegeven dat zij niet zou willen geven.

Excuses betekenen het meest als degene die de pijn heeft veroorzaakt ze aanbiedt. Dat betekent niet dat excuses namens de organisatie niet óók waardevol zijn. Het aanbieden van dergelijke excuses kan juist een goede basis bieden om vervolgens samen met elkaar te bekijken hoe het komt dat de burger het handelen van een medewerker van jouw instantie zo heeft ervaren.[39] Bekijk dus zelf als klachtbehandelaar per geval of je aanleiding ziet om excuses aan te bieden. Maar let op, bied geen excuses aan uit automatisme of als je dat niet meent. De ander voelt dat en voelt zich daardoor nog minder serieus genomen.

8.3 Het verhaal achter de klacht

Zet de wens van klager centraal
Klachtbehandeling heeft twee doelen: de burger (op weg) helpen en de overheid laten leren.[40] Om de burger daadwerkelijk met zijn klacht te kunnen helpen, moet allereerst de vraag gesteld worden wát die burger zou helpen. Wat wil de burger met zijn klacht bereiken? Wil hij meer uitleg over hoe de organisatie werkt en waarom juist hij eruit gepikt is? Wil hij in gesprek met de betrokken ambtenaar? Of wil hij bijvoorbeeld een formeel oordeel over zijn klacht?

Regelmatig wordt gedacht dat de meeste burgers die klagen over etnisch profileren uit zijn op het ontslag van de betrokken ambtenaar wat geen doel is van klachtbehandeling. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt echter dat de meeste burgers heel andere doelen beogen.[41] Zij willen bijvoorbeeld graag dat er naar hen geluisterd wordt, dat de overheid van hun geval leert en dat herhaling in de toekomst wordt voorkomen.

Om te achterhalen wat een burger met zijn klacht wil bereiken, is het belangrijk persoonlijk contact met hem op te nemen. Dat kan telefonisch of *face to face*. Alleen dan ontdek je waarom en waarover de burger precies klaagt. Door persoonlijk contact op te nemen laat je bovendien zien dat je de burger en zijn klacht serieus neemt.[42]

Verwachtingenmanagement
Meerdere burgers gaven tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aan dat zij niet goed weten wat ze van klachtbehandeling kunnen verwachten en wat ze daarmee kunnen bereiken. Als burgers die informatie niet hebben, is het moeilijk een keuze te maken om wel of niet te klagen, of om aan te geven wat ze precies met hun klacht willen bereiken. Wees daarom helder over wat zij wel en niet met klachtbehandeling kunnen bereiken. Zo kan de burger een geïnformeerde keuze maken over de vraag of hij zijn tijd en energie in een klachtprocedure wil steken. En of hij zich daarbij bijvoorbeeld wil focussen op het met elkaar reflecteren op wat er gebeurd is, of op het krijgen van een oordeel.

Wees ook duidelijk over hoe het proces van klachtbehandeling verloopt. Wat is wiens rol? Wat mag de burger van de overheid verwachten en andersom? En wat betekent de uiteindelijke uitkomst?

[39] Je leest meer over het maken van excuses in de Excuuskaart, in vijf stappen naar een goed excuus van de overheid.
[40] Zie de Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, p. 20.
[41] Zie paragraaf 5.2, 'Wat vinden burgers belangrijk bij klachtbehandeling?'
[42] In paragraaf 7.2, 'Waarom denken ambtenaren dat burgers over etnisch profileren klagen?', en in paragraaf 7.3, onder 'Het contact met de klager', lees je meer over hoe belangrijk het is om de wens van de klager te kennen.

ONDER EMBARGO

Een open en nieuwsgierige opstelling
Klachtbehandeling is geen juridisch proces waarin een burger iets moet bewijzen. Het is een menselijk proces, waarin de overheidsinstantie van ervaringen van burgers probeert te leren. De nadruk leggen op de vraag of een burger zijn klacht kan bewijzen is dan ook niet passend.[43] Daarmee leg je alle verantwoordelijkheid voor de klacht bij de burger.[44]

Natuurlijk moet je wel achterhalen wat er feitelijk gebeurd is. Dat doe je niet door de burger met een – vaak onmogelijke – bewijsopdracht het bos in te sturen, maar door in gesprek te gaan over zijn ervaringen. Wat gebeurde er exact? Wanneer en waardoor kreeg hij het gevoel dat er sprake was van etnisch profileren? Hoe vindt hij dat de ambtenaar had moeten handelen? Wat had hij in die situatie van de overheid verwacht? Stel open vragen, zonder oordeel. Wees nieuwsgierig.

Wees je bewust van de 'rugzak' van de burger
Niet alleen jij als klachtbehandelaar hebt een rugzak, de burger heeft uiteraard ook eerdere ervaringen die tijdens zijn contact met de overheid en tijdens klachtbehandeling een rol kunnen spelen. Ervaringen van die burger zelf of van mensen dichtbij hem. Ervaringen van discriminatie en etnisch profileren. Ervaringen met onbevredigende klachtbehandeling.

Dat iemand verwijst naar eerdere incidenten betekent niet dat je die incidenten terzijde kan schuiven. Die eerdere incidenten zeggen niet altijd iets over het incident waar de burger nu over klaagt, maar zijn voor hem wel relevant en belangrijk, want anders zou hij er niet over beginnen. Veel burgers zien de overheid als één groot instituut. Meerdere incidenten vormen dan een opeenstapeling van slechte ervaringen met de overheid. Daarbij is het incident waarover iemand een klacht indient soms slechts de druppel die de emmer doet overlopen.

Jij bent als klachtbehandelaar verantwoordelijk voor wat je doet met de onvrede die de burger nu bij jou neerlegt. Daar hoort bij dat je de ervaringen uit het verleden en verwijzingen daarnaar serieus neemt en die niet wegwuift als irrelevant.[45]

Formele klachtbehandeling is een recht
Sommigen burgers willen vooral een formeel oordeel over wat ze is overkomen. Vindt de overheidsinstantie dat het handelen van de betrokken ambtenaar behoorlijk was of niet? Als een burger laat weten dat hij niet over zijn klacht in gesprek te willen, maar een oordeel wil, dan is dat zijn goed recht. Dat betekent dat klachtbehandeling nooit kan worden geweigerd omdat de klager niet bereid is een bemiddelingsgesprek te voeren.[46] Uiteraard mag wel van de burger verwacht worden dat hij duidelijk uitlegt waarover hij klaagt en waarover hij een oordeel wil.[47]

8.4 In gesprek met de betrokken medewerker
Je hebt nu helder gekregen wat de klacht is en wat iemand met de klacht wil bereiken. Dan komt de volgende stap: het gesprek aangaan met de betrokken medewerker. Burgers kunnen verschillende doelen hebben. Als klachtbehandelaar heb je altijd als doel dat de overheidsinstantie van de klacht leert. Alleen al daarom zul je met de betrokken medewerker in gesprek moeten gaan.

Ga het gesprek aan met de betrokken ambtenaar
Om te achterhalen wat er gebeurd is, is het belangrijk om ook in gesprek te gaan met de betrokken medewerker. Om geen genoegen te nemen met in systemen vastgelegde registraties, maar de medewerker ook de ruimte te geven zijn kant van het verhaal te vertellen. Een klacht over etnisch profileren is een heftige beschuldiging. Dat is juist reden om het gesprek aan te gaan met de betrokken medewerker. Hoe heeft hij een en ander ervaren? Hoe kijkt hij terug op zijn handelen? Daarbij is er een verschil tussen oog hebben voor de gevoelens en ervaringen van die ambtenaar, en het

[43] Je leest in paragraaf 9.2, onder 'Speelde etniciteit een rol? Omkering van de bewijslast', meer over de bewijslast bij klachten over etnisch profileren.
[44] Lees meer over wat voor effect het heeft als de nadruk wel op het bewijs wordt gelegd in paragraaf 5.1, onder 'Bewijsproblematiek en het gevoel het nooit te kunnen winnen van de overheid' en 'Gebrek aan succesverhalen over klachtbehandeling', paragraaf 7.1, onder 'Vragen naar bewijs' en paragraaf 7.3, onder 'Het contact met de klager'.
[45] In paragraaf 4.1, onder 'Eerdere ervaringen, verhalen, berichten en beelden' lees je meer over de rol die deze ervaringen in de praktijk spelen.
[46] Zie ook ons rapport Professionele klachtbehandeling door de politie, paragraaf 7.1.
[47] Zie ook ons rapport 2016/029, p. 11.

ONDER EMBARGO

overnemen van zijn visie op wat er gebeurd is. Als klachtbehandelaar ben je onpartijdig en volg je dus niet klakkeloos de visie van de betrokken ambtenaar. Verklaart de ambtenaar anders dan de burger, vraag dan hoe je dat moet zien.

Praat met de medewerker over zijn 'rugzak'
Natuurlijk heeft ook de medewerker zijn eigen ervaringen. Mogelijk heeft hij daardoor beelden over bepaalde groepen burgers. Bewust of onbewust. Vooroordelen hebben is menselijk, maar het is iets anders om daar als professional ook naar te handelen. 'Intuïtie' kan je op het verkeerde been zetten.[48] Ga hierover in gesprek met de medewerker en daag hem uit om bij zichzelf na te gaan welke vooroordelen hij heeft én welke rol die spelen bij de keuzes die hij maakt in zijn werk. Zo gebruik je de klacht als een kans om te reflecteren en te leren.

8.5 Onderzoek naar de klacht

Goede klachtbehandeling vergt naast een grondige analyse van de klacht ook een analyse van wat er nu precies gebeurd is. Of de klachtbehandeling nu eindigt met een oordeel, of bijvoorbeeld met (aanvullende) uitleg over het handelen van de betrokken ambtenaar, of een bemiddelingsgesprek. In al die gevallen zal je als klachtbehandelaar eerst meer moeten weten over wat er gebeurd is. Die analyse helpt je om te bepalen of er nog ruimte is voor een informele oplossing of dat er aanleiding bestaat voor een formeel oordeel. Daarnaast speelt ook hier weer het tweede doel van klachtbehandeling een rol: de overheidsinstantie laten leren. Dat lukt alleen als je weet wat er zich heeft afgespeeld.

Stel drie standaardvragen
In deze paragraaf werken we drie vragen uit die je als klachtbehandelaar in ieder geval zou moeten stellen als je te maken krijgt met een klacht over etnisch profileren:
1. Waarom deze burger?
2. Welke uitleg is gegeven?
3. Hoe heeft de ambtenaar gereageerd op de beschuldiging van etnisch profileren?

Waarom deze burger?
Het is als eerste belangrijk om te achterhalen waarom de medewerker deze specifieke burger eruit heeft gepikt. Deed hij dat, zoals meerdere ambtenaren, op basis van zijn ervaring en instinct?[49] Of waren er objectieve factoren, zoals verdacht gedrag? En waarom was dat gedrag dan precies verdacht? Een man die hard rent in een drukke winkelstraat en geen sportkleren draagt vertoont mogelijk verdacht gedrag. Een man die geen sportkleren draagt en hard rent op een station niet. Die wil waarschijnlijk gewoon zijn trein halen.

Sta ook stil bij de vraag op basis van welke bevoegdheid en instructies de ambtenaar handelde. Dat is belangrijk, omdat duidelijkheid hierover richting de burger het gevoel van willekeur kan verminderen.

Een zeer ruim geformuleerde bevoegdheid – zoals bijvoorbeeld in het kader van de Wegenverkeerswet – vraagt om duidelijke afspraken binnen de overheidsinstantie, om ambtenaren neutrale indicatoren te geven en zo het risico op etnisch profileren te verkleinen. Het is dus belangrijk niet alleen na te gaan op basis van welke bevoegdheid de ambtenaar handelde, maar ook welke instructies er waren over hoe de ambtenaar die bevoegdheid moest toepassen. Ga na of de ambtenaar het beleid dat van toepassing is kende en of hij dat ook heeft betrokken bij zijn selectie. Let wel, het beantwoorden van de bevoegdheidsvraag maakt niet direct duidelijk of er sprake was van etnisch profileren. Dat er binnen een bepaalde bevoegdheid is gehandeld, betekent immers nog niet dat daarbij niet ten onrechte etnische kenmerken zijn betrokken. En dat er buiten een bepaalde bevoegdheid is gehandeld, betekent andersom weer niet automatisch dat er ook etnisch is geprofileerd. De gedraging – de keuze om te controleren en als daarover geklaagd

[48] In paragraaf 2.2, 'Etnisch profileren, wat is daar mis mee?', lees je meer over de manier waarop intuïtie je op het verkeerde been kan zetten.
[49] Zie onder andere W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*, 2016, p. 105; S. Çankaya, *De Controle van Marsmannetjes en ander Schorriemorrie*, 2012, Den Haag, p. 60, 70 en 78; United Nations, *Visit to the Netherlands, Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, 2020, p. 4. Zie ook ons rapport 2011/252, *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*, p.7. Ook in onze gesprekken met ambtenaren en het handelingskader proactief controleren van de politie wordt dit beeld bevestigd.

ONDER EMBARGO

wordt de uitvoering van de controle zelf – zal in het kader van klachtbehandeling altijd beoordeeld moeten worden. Dat die gedraging op beleid gebaseerd was, doet daar niet aan af. [50]

Welke uitleg is gegeven?
Als niet aan een burger wordt uitgelegd waarom hij eruit is gepikt, moet hij de reden hiervoor zelf invullen.[51] Uitleg geven is dus belangrijk om te voorkomen dat de burger ten onrechte denkt dat zijn etniciteit de reden is om hem staande te houden. Vraag de ambtenaar dan ook of hij uitleg heeft gegeven, op welk moment hij dat heeft gedaan, waar die uitleg uit bestond en of hij gecheckt heeft of die uitleg voor de burger helder was.

De enkele opmerking dat iets een 'standaardcontrole' is, is geen uitleg. In zo'n geval mag de burger verwachten dat er ook iets wordt verteld over de aanpak van de standaardcontrole. "We kozen u eruit, omdat we elke tiende persoon controleren." Of: "We kozen u eruit, omdat we alle auto's met een waarde van meer dan xxx euro controleren."

Uitleg moet niet pas worden gegeven wanneer de burger daarom vraagt. Er mag worden verwacht dat de ambtenaar zijn handelen uit zichzelf uitlegt. Uitleg geven dwingt de ambtenaar om stil te staan bij de vraag waarom hij iemand eruit pikt. Als hij geen uitleg kan geven, heeft hij blijkbaar geen bewuste keuze gemaakt bij zijn selectieproces.

Hoe heeft de ambtenaar gereageerd op de beschuldiging van etnisch profileren?
De beschuldiging dat je etnisch profileert is een heftige. Iemand trekt immers je integriteit in twijfel. Veel ambtenaren hebben het gevoel te worden uitgemaakt voor racist. Soms zelfs al voordat er een woord is gewisseld. Het is juist dan belangrijk dat de ambtenaar niet direct focust op de vraag of hij terecht beschuldigd wordt van etnisch profileren. De eerste reactie van de ambtenaar op de beschuldiging van etnisch profileren is belangrijk. Deze kan leiden tot escalatie of de-escalatie.[52]

Vraag de ambtenaar hoe hij op de beschuldiging van etnisch profileren heeft gereageerd. Hoe keek hij zelf naar de beschuldiging? Nam hij die serieus, of dacht hij bijvoorbeeld dat het een afleidingsmanoeuvre was? Wat heeft hij gedaan om dit helder te krijgen? Heeft hij gevraagd waardoor het gevoel van etnisch profileren bij de burger is ontstaan? En onderzocht hij of zijn handelen daarbij een rol heeft gespeeld? Heeft hij gekeken of er de mogelijkheid was om het gevoel weg te nemen, bijvoorbeeld door alsnog uitleg te geven over zijn handelen? Of heeft hij ontkend dat hij etnisch profileert en de burger gevraagd het tegendeel te bewijzen?

Een belangrijke vraag is ook hoe de ambtenaar terugkijkt op zijn eigen handelen. Had dat achteraf bezien een escalerend of de-escalerend effect?

Wees je bewust van de impact van je bevindingen
Als je onderzoek doet naar een klacht, deel je met de klager wat je achterhaald hebt. Wees je bewust van de impact die dat kan hebben. Natuurlijk moet je geen informatie achterhouden. Maar zegt de beklaagde iets waar de organisatie niet achterstaat, denk dan goed na over hoe je dit deelt.[53]

Is het nodig het letterlijk te delen? Als je bijvoorbeeld deelt dat de beklaagde ambtenaar vindt dat de klager de discriminatiekaart te makkelijk trekt en dat juist de klager excuses moet aanbieden, kun je bij voorbaat al bedenken dat de klager hierdoor nóg negatiever over de organisatie gaat denken. Een optie is ook om deze verklaring wel te delen, maar daarbij aan te geven hoe de organisatie hiertegenover staat. In dit geval bijvoorbeeld dat de organisatie alle klachten over etnisch profileren serieus neemt, en de medewerker hierop zal aanspreken.

[50] Zie voor hoe je onderzoek doet naar de vraag 'Waarom deze burger?' ook paragraaf 9.3, 'Onderzoek doen naar de vraag of etniciteit een rol speelde'.
[51] Lees over hoe (geen) uitleg geven in de praktijk wordt ervaren meer in paragraaf 4.1, onder 'De ambtenaar geeft geen of een te algemene reden voor de controle', en paragraaf 7.1, onder 'Het geven van uitleg'.
[52] In paragraaf 4.1, onder 'Het gedrag van de ambtenaar', paragraaf 4.2, onder 'Wat zijn de gevolgen voor de relatie tussen burger en overheid', paragraaf 5.2, onder 'Een open en empathische houding van de overheid', en paragraaf 7.1, onder 'Vragen naar gevoel', lees je meer over het belang van serieus genomen worden en gehoord worden.
[53] In paragraaf 7.3 lees je onder 'De zienswijze delen met de burger' meer over het effect dat het delen van de zienswijze in de praktijk kan hebben.

ONDER EMBARGO



8.6 Leren van klachten

Dat overheidsinstanties leren van klachten is één van de hoofddoelen van klachtbehandeling. Wanneer, met wie, en hoe kan je leren? Dat bespreken we in deze paragraaf.

Leren van alle klachten

Een van de doelen van klachtbehandeling is het leren van klachten. Een klacht is altijd een kans om te leren. Niet alleen als de klacht gegrond is, maar óók wanneer de klacht ongegrond is. Je kunt dan bijvoorbeeld stilstaan bij de vraag hoe het komt dat de ervaring die burger heeft gehad zo naar was, dat hij aanleiding zag om een klacht in te dienen.

In sommige gevallen komt het nooit tot een oordeel over de klacht, namelijk als de burger tevreden is met de manier waarop de overheidsinstantie op zijn klacht heeft gereageerd.[54] Ook in die gevallen kan zeker van een klacht geleerd worden. Sterker nog: het feit dat een instantie zich lerend opstelt en de klacht echt gebruikt om zich in de ervaring van de klager te verdiepen, is vaak de reden dat een burger geen behoefte meer heeft aan een oordeel en de klachtbehandeling ook zonder oordeel als afgerond beschouwt.

Leren met de medewerker

Reflecteer met de betrokken medewerker en bespreek met hem hoe de organisatie tegen etnisch profileren aankijkt, óók als jouw inschatting is dat er geen sprake was van etnisch profileren. Kijk met de medewerker welke rol zijn handelen bij het ontstaan van de klacht heeft gespeeld en of hij in de toekomst mogelijk iets anders zou kunnen doen. Zo help je klachten voorkomen. Ook dat is jouw rol als klachtbehandelaar.

Leren doe je samen

Gelet op de Awb weten in ieder geval de klachtbehandelaar, de beklaagde ambtenaar en de bestuurder dat er een klacht is, wat de overheidsinstantie van die klacht vindt en welke leerpunten daaruit te halen zijn. Hoe meer mensen weten van een klacht, hoe meer er kan worden geleerd. Dat de klacht zag op de gedraging van een individuele ambtenaar betekent immers niet dat alleen die ene ambtenaar zijn werk misschien beter kan doen. Belangrijk is daarom om ook altijd te kijken naar waarom de ambtenaar zijn werk op een bepaalde manier doet. Zijn er bijvoorbeeld geen of onduidelijke instructies? Of instructies die leiden tot klachtwaardig gedrag? Dan zal ook op dat niveau van de klacht moeten worden geleerd.

Bij het leren is de rol van de leidinggevende ontzettend belangrijk, want die kan in het dagelijks werk bij zijn team om aandacht vragen voor een onderwerp. Ook kan hij zijn medewerkers scherp houden én de beklaagde medewerker helpen de klacht vooral te zien als een kans om te leren.

Wees ook open tegen de klager over hoe de organisatie van de klacht leert. Juist door je kwetsbaar op te stellen, laat je zien dat je een en ander serieus neemt. Durf hier expliciet het gesprek over aan te gaan met de klager. Vraag hem bijvoorbeeld welke leerpunten hij voor de overheidsinstantie ziet. En of hij misschien zelf een rol wil spelen bij het leren, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met het team of met een groep medewerkers die in opleiding is. Zie de klager als een serieuze partner in het leren. Iemand die over jouw instantie klaagt, is feitelijk iemand die in jouw instantie investeert.[55]

Geen leren zonder registreren

Om te leren van klachten is het belangrijk dat er een goed beeld is van de klachten die er binnen de overheidsinstantie zijn. Registratie speelt hierbij een grote rol. Stijgen of dalen de klachten over een bepaald onderwerp? Verschilt de hoeveelheid erg per regio? En zo ja, kan het ene team dan wellicht iets leren van een ander team om deze klachten te voorkomen? Alleen met een goede registratie van klachten is analyse en leren mogelijk.

---

[54] Artikel 9:5 van de Awb. In paragraaf 9.2 van het rapport Professionele klachtbehandeling door de politie, 2021/002 lees je meer over de afronding van een klacht bij tevredenheid van de burger.

[55] In paragraaf 5.2, onder 'Erkennen, leren en aanspreken' en 'Bijdragen aan een groter bewustzijn van het probleem', paragraaf 5.3, onder 'De uitkomst van klachtbehandeling', en paragraaf 7.3, onder 'Leren van klachten', lees je meer over het belang van het betrekken van burgers bij het leren door de overheidsinstantie.

ONDER EMBARGO



Conclusie

De kern van goede klachtbehandeling bij klachten over etnisch profileren verschilt uiteindelijk ook weer niet zoveel van de behandeling van andere klachten. Het gaat erom de burger serieus te nemen en het verhaal achter de klacht daadwerkelijk te willen leren kennen. Open en nieuwsgierig te willen onderzoeken wat er gebeurd is en hoe dat heeft kunnen gebeuren. En daarvan te leren door hierover met elkaar in gesprek te gaan en elkaar te durven bevragen en aanspreken op gedrag dat niet past binnen hetgeen je van een behoorlijke overheid mag verwachten.

ONDER EMBARGO

9. Hoe beoordeel je een klacht over etnisch profileren?

Wanneer een burger aangeeft behoefte te hebben aan een oordeel over zijn klacht heeft hij hier recht op. Maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Hoe bepaal je bijvoorbeeld waar je een oordeel over moet geven? Waaraan toets je een klacht over etnisch profileren? En hoe zorg je dat je alle informatie hebt die nodig is om tot een oordeel te komen? Dit hoofdstuk maakt duidelijk hoe je klachten over etnisch profileren beoordeelt.

Het gaat hier om de tweede fase van klachtbehandeling, zoals is beschreven in paragraaf 3.2. Overigens is het onderscheid tussen de eerste en tweede fase niet altijd een harde knip, maar verloopt dit vaak vloeiend. Het onderzoek dat we hierna in paragraaf 9.3 beschrijven, kan bijvoorbeeld ook plaatsvinden en nuttig zijn zonder dat uiteindelijk een oordeel wordt gegeven.

Dit hoofdstuk is relevant voor de klachtbehandelaar die onderzoek doet naar de klacht, maar ook voor een klachtencommissie die over het oordeel adviseert en de bestuurder die het oordeel geeft. Daarnaast is dit hoofdstuk relevant voor de ombudsvoorziening die een oordeel geeft over de klacht.

Uitgangspunten
Burgers mogen van de overheid verwachten dat zij niet anders worden behandeld dan anderen vanwege hun etniciteit. En dat als zij menen dat dat wel het geval is, en zij daarover klagen, die klachten serieus worden genomen. Dat daarnaar wordt geluisterd en ervan wordt geleerd.

Bij het geven van een oordeel bij klachten over etnisch profileren is het grootste probleem dat vaak niet duidelijk is of etniciteit überhaupt een rol heeft gespeeld. Het is niet reëel om de bewijslast hiervoor bij de burger te leggen. Hij zal dat immers vrijwel nooit kunnen bewijzen. De burger mag verwachten dat de overheid kan uitleggen op basis waarvan hij geselecteerd is en in hoeverre etniciteit daarbij een rol heeft gespeeld. Dat betekent dat de overheidsinstantie inzichtelijk moet kunnen maken waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Van de klachtbehandelaar mag hierin een kritische houding worden verwacht.

Als etniciteit een rol speelde bij de keuze om een bepaalde burger te controleren, is dat in beginsel niet behoorlijk. Waar géén jurisprudentie is die zegt dat er onderscheid gemaakt mag worden, zal een overheidsinstantie zich zeer terughoudend moeten opstellen, want er is vooralsnog geen aanleiding om aan te nemen dat je in die situaties onderscheid mag maken.

9.1 Waar moet je over oordelen?

Als je overgaat tot het geven van een oordeel, zul je eerst moeten weten waarover je gaat oordelen. In deze paragraaf bespreken we hoe je dat bepaalt en waar je op moet letten.

Zet de wens van klager centraal
Voordat een overheidsinstantie een oordeel kan geven over een klacht, moet eerst helder zijn waar het de klager om te doen is. Waarover wil hij precies een oordeel? Dat lijkt misschien voor de hand liggend, maar dat is het niet. Het is daarom belangrijk hier altijd met de klager expliciet over in gesprek te gaan.

Voordat je een oordeel gaat geven over de klacht is het dus belangrijk dat je, in het verlengde van het achterhalen van het verhaal achter de klacht, nog eens scherp bij de klager checkt of jullie over dezelfde klacht praten. Daarmee voorkom je dat de klager later teleurgesteld is omdat een voor hem belangrijk klachtonderdeel niet expliciet is beoordeeld. De Nationale ombudsman ziet regelmatig dat burgers bij hem aankloppen, omdat ze het idee hebben dat in de klachtbehandeling door de overheidsinstantie niet alles aan bod is gekomen wat voor hen belangrijk was.

Wees er ook alert op dat het zo kan zijn dat de nadruk in de eerste fase van klachtbehandeling anders ligt dan wanneer wordt overgegaan tot het geven van een oordeel. Het kan bijvoorbeeld dat de focus in de eerste fase op één bepaald klachtonderdeel lag, maar dat nu het tot een oordeel komt de klager toch behoefte heeft aan een oordeel over de hele situatie, en dus over alle klachtonderdelen. Dat kan ook betekenen dat je nog aanvullend onderzoek moet doen, omdat je nog niet alle relevante informatie hebt verzameld die nodig is om een oordeel te geven over deze klachtonderdelen.

Een klacht bestaat vaak uit meerdere klachtonderdelen
In ons onderzoek hebben we gezien dat klachten over etnisch profileren vaak niet alleen gaan om de vraag of iemand er vanwege zijn etniciteit uit is gepikt, maar ook om alle gebeurtenissen daaromheen. Je kunt dan denken aan:

- uitleg die (niet) is gegeven;
- (discriminerende) opmerkingen die gemaakt zijn;
- bepaalde bevoegdheden die zijn ingezet, zoals om een identiteitsbewijs vragen of handboeien of geweld gebruiken;
- de manier waarop de ambtenaar op de beschuldiging van etnisch profileren heeft gereageerd.

Sta dus niet alleen stil bij de vraag of er etnisch geprofileerd is, maar beoordeel ook of de burger los daarvan behoorlijk behandeld is. Zoals we in paragraaf 4.1 hebben gezien, is het juist deze behandeling die het verschil kan maken wanneer het gaat om het gevoel van de burger etnisch geprofileerd te worden. De gegeven uitleg en het gedrag van de ambtenaar (in toon, opmerkingen, luisterende houding en escalatie) zijn factoren die van grote invloed zijn op hoe de burger het contact met de overheid ervaart. Klachten hierover moeten dan ook serieus worden genomen en separaat worden beoordeeld. Deze factoren zorgen er immers voor dat het vermoeden van etnisch profileren ontstaat, en in andere gevallen dat dat vermoeden wordt bevestigd. Ook hierbij geldt: zet de wens van klager centraal bij de vraag over welke klachtonderdelen je als overheidsinstantie een oordeel moet geven.

9.2 Wat is het beoordelingskader?

Wat mag een burger van een behoorlijke overheid verwachten? In deze paragraaf schetsen we een behoorlijkheidskader voor klachten over etnisch profileren.

Behoorlijkheid bij klachten over etnisch profileren
De Nationale ombudsman stelt voorop dat burgers op grond van artikel 1 van de Grondwet van de overheid mogen verwachten dat zij niet anders worden behandeld dan anderen vanwege hun etniciteit. Of dat nu gaat om ras, huidskleur, nationaliteit, taal, geloof of afkomst. Dit is een breed gedragen mensenrechtelijk uitgangspunt, dat ook in het kader van klachtbehandeling geldt.

Burgers mogen daarnaast verwachten dat de overheid haar handelen uit eigen beweging uitlegt. Zeker als dat om een selectie gaat waarbij de ene burger anders wordt behandeld dan de andere. Stelt een burger daar vragen over of heeft hij daar kritiek op, bijvoorbeeld door te stellen dat hij etnisch wordt geprofileerd? Dan mag van de overheid worden verwacht dat daarnaar geluisterd wordt en dat die kritiek serieus wordt genomen. Wanneer daar binnen de situatie de ruimte voor is, zal dus eerst hierover het gesprek moeten worden aangegaan, voordat verder wordt doorgepakt in het kader van de opsporing en rechtshandhaving.

Burgers mogen verwachten dat een ambtenaar altijd stilstaat bij de vraag hoe de situatie voor de burger is. En dat de ambtenaar er rekening mee houdt dat die burger dit soort situaties misschien al veel vaker heeft meegemaakt. Dat hij die ervaringen ook van anderen om zich heen heeft gehoord. Dat de burger bij de start van de situatie al weinig vertrouwen in de overheid had. Dat hij als ambtenaar misschien iets heeft gedaan wat dat beeld, terecht of onterecht, nog eens heeft bevestigd, of dat nu bewust of onbewust was. Het is aan de ambtenaar om dit serieus te nemen, te luisteren en te de-escaleren.

Een situatie waarin een burger een ambtenaar beschuldigt van etnisch profileren kan snel escaleren. Er zijn namelijk twee mensen betrokken die zich tot in hun kern geraakt voelen: de burger die voelt dat hij etnisch wordt geprofileerd en de ambtenaar die voelt dat zijn integriteit in twijfel wordt getrokken. De rol van ambtenaar brengt een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee. Ook al voelt de ambtenaar zich op persoonlijk niveau aangevallen door bijvoorbeeld opmerkingen of doordat hij wordt gefilmd, het is aan hem om de orde te bewaren en de situatie te de-escaleren.

ONDEREMBARGO

Natuurlijk betekent dat niet dat een ambtenaar maar alles moet pikken. Maar het betekent wel dat burgers van een ambtenaar mogen verwachten dat hij tot tien telt en even slikt, voordat hij tot actie overgaat. Dat hij zijn persoonlijke gevoelens opzijzet en handelt zoals van een behoorlijke overheid en een professionele ambtenaar verwacht mag worden. Het is aan de ambtenaar om 'de koninklijke weg te bewandelen'. Dat betekent dat hij altijd professioneel blijft. Ook als hij in zijn ogen ten onrechte wordt beschuldigd van etnisch profileren. Hij verwijt iemand dus niet 'de discriminatiekaart te trekken' en maakt geen discriminerende opmerkingen.

Etniciteit rechtvaardigt in beginsel geen onderscheid

De vraag in hoeverre etniciteit een rol mag spelen bij de selectie van burgers in het kader van opsporing en rechtshandhaving is niet alleen een vraag die in het kader van klachtbehandeling speelt, maar ook een vraag die in de rechtspraak voorligt. Er bestaat nationale en internationale jurisprudentie die een eerste aanzet doet om deze vraag te beantwoorden.

Binnen het klachtrecht moeten overheidsinstanties en dus ook de ombudsman rekening houden met jurisprudentie en lopende procedures. Het is immers niet aan ons om op de stoel van de rechter te gaan zitten. Tegelijk is in de rechtspraak een hele hoop nog niet uitgekristalliseerd rondom dit vraagstuk. Zo loopt op dit moment nog een rechtszaak tegen de KMar over de vraag of etniciteit mag meewegen als één van de factoren binnen een risicoprofiel.[56] Het feit dát deze vraag nog speelt, maakt duidelijk dat je er niet zomaar vanuit kunt gaan dat dit wél mag. Wat de rechtspraak in ieder geval duidelijk maakt is dat om etniciteit een rol te laten spelen bij de selectie van burgers, er een objectieve rechtvaardiging nodig is.[57] En dat zo'n objectieve rechtvaardiging er niet snel zal zijn.[58]

De Nationale ombudsman stelt voorop dat etniciteit vanuit het oogpunt van behoorlijkheid in beginsel geen onderscheid in de behandeling van burgers rechtvaardigt. Dat betekent dat als je in de klachtbehandeling tot de conclusie komt dat etniciteit een rol heeft gespeeld, je van goeden huize zult moeten komen om goed gemotiveerd en juridisch sluitend te concluderen dat dit objectief gerechtvaardigd was. Is iets wel al in de bestaande rechtspraak verduidelijkt, dan zul je daarbij moeten aansluiten. Waar dat niet het geval is, zal een overheidsinstantie zich heel terughoudend moeten opstellen, want er is vooralsnog geen aanleiding om aan te nemen dat je in die situaties onderscheid mag maken.

Speelde etniciteit een rol? Omkering van de bewijslast

Vaak is het moeilijk om de feiten vast te stellen bij klachten over etnisch profileren. Het gaat om het woord van de één tegen de ander. Of juist om de dingen die níét gezegd zijn. Over het algemeen zal een ambtenaar immers niet expliciet zeggen dat hij iemand staande houdt vanwege zijn etniciteit. Het is dan ook vrijwel onmogelijk voor een klager om te bewijzen dat hij eruit is gepikt vanwege zijn etniciteit. Zelfs als alle signalen erop wijzen, weten we nog steeds niet zeker wat er omging in het hoofd van de ambtenaar. Het neerleggen van de bewijslast bij de burger is dan ook niet evenredig en in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van fair play.[59]

Van de overheid mag worden verwacht dat zij kan uitleggen waarom zij handelt zoals zij doet.[60] De burger mag verwachten dat de overheid kan uitleggen op basis waarvan hij geselecteerd is en in hoeverre etniciteit daarbij een rol heeft gespeeld. Dat betekent dat de overheidsinstantie inzichtelijk moet kunnen maken waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Kan de overheidsinstantie dit niet? Dan heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat etniciteit geen rol heeft gespeeld en zal ervan moeten worden uitgegaan dat dit wel het geval was.

---

[56] Amnesty International, Controle Alt Delete, RADAR, en PILP-NJCM zijn deze rechtszaak begonnen. Zie voor meer informatie bijvoorbeeld dit nieuwsbericht: Koninklijke Marechaussee gedagvaard om etnisch profileren.

[57] Dit volgt uit de discriminatieverboden die zijn opgenomen in verschillende internationale en Europese verdragen, bijvoorbeeld in artikel 2 van het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 1 van het Protocol nr. 12 bij het EVRM.

[58] Zie over de vraag wanneer er sprake is van een objectieve rechtvaardiging onder meer EHRM 13 november 2007, 57325/00, *D.H. e.a. tegen Tsjechië* paragraaf 196; en meer recentelijk en specifiek over etnisch profileren EHRM 16 april 2019, 48474/14, *Lingurar tegen Roemenië* paragraaf 68.

[59] Bovendien leidt het neerleggen van de bewijslast bij de burger tot een strijd tussen burger en overheid. Zie ook paragraaf 5.1, onder 'Bewijsproblematiek en het gevoel het nooit te kunnen winnen van de overheid' en 'Gebrek aan succesverhalen over klachtbehandeling', paragraaf 7.1, onder 'Vragen naar bewijs', en paragraaf 7.3, onder 'Het contact met de klager'.

[60] Zie het behoorlijkheidsvereiste van goede motivering: De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: wettelijke voorschriften, de feiten en belangen, en een heldere redenering.

ONDER EMBARGO

9.3 Onderzoek doen naar de vraag of etniciteit een rol speelde

Bij het serieus nemen van klachten hoort ook het doen van goed onderzoek naar die klachten. In deze paragraaf bieden we handvatten voor dat onderzoek wanneer het gaat om de klacht dat iemand etnisch geprofileerd is.[61] Wat moet je precies onderzoeken en wat zijn daarbij aandachtspunten?

Doe gedegen onderzoek

Zoals we hiervoor hebben gelezen, is het moeilijk om de feiten vast te stellen bij klachten over etnisch profileren en wordt van de overheid verwacht dat zij kan uitleggen waarom zij handelt zoals zij doet. Het is daarom belangrijk dat de overheidsinstantie in een zo vroeg mogelijk stadium van klachtbehandeling alle relevante informatie verzamelt die kan helpen om de vraag of etniciteit een rol speelde te beantwoorden. Zoals we in paragraaf 7.1 onder 'Terugkijken op de ervaring' hebben gezien, kan dit soms zelfs al voordat de klacht daadwerkelijk is ingediend.

In paragraaf 8.5 stonden we stil bij drie standaardvragen die je jezelf als klachtbehandelaar zou moeten stellen als je geconfronteerd wordt met een klacht over etnisch profileren. Wanneer het komt tot het geven van een oordeel over de keuze om juist deze burger te controleren, vergt dat diepgaand onderzoek naar de vraag waarom juist deze burger eruit werd gepikt. En meer in het bijzonder: of etniciteit daarbij een rol speelde.

Als je de stap neemt om een formeel oordeel te geven, is het belangrijk om bewust stil te staan bij de vraag of je al alle informatie hebt verzameld die daarvoor nodig is. Het verzamelen van deze informatie doe je als klachtbehandelaar of klachtencommissie in gesprek met de klager en met de betrokken ambtenaar. Maar ook door te kijken in dossierstukken en naar camerabeelden, met getuigen te praten als die er zijn, en door intern beleid erop na te slaan. Kort samengevat: je verzamelt alle informatie die je nodig hebt om in kaart te brengen wat er is gebeurd. Het geven van een oordeel begint immers bij het gedegen vaststellen van de feiten.[62]

Onderzoek alle relevante momenten

Als je onderzoekt of etniciteit een rol heeft gespeeld bij de keuze om iemand eruit te pikken, is het belangrijk om naar het relevante moment te kijken. Dat is het moment waarop een ambtenaar zijn aandacht op een burger richt. Soms is dit moment evident en is er één duidelijk moment. Bijvoorbeeld als iemand een wet of regel overtreedt en daarmee de aandacht trekt.

Maar het is niet altijd zo duidelijk. Er zijn ook gevallen waarin er meerdere relevante momenten zijn. Een voorbeeld daarvan is een controle op basis van de Wegenverkeerswet. Die biedt de politie en KMar ruime bevoegdheden om auto's en hun bestuurders te controleren. In die gevallen zien we dat ambtenaren als reden om iemand staande te houden bijvoorbeeld verwijzen naar de antecedenten die gevonden zijn op naam van de eigenaar van het voertuig. De keuze om te controleren lijkt dan dus niets met de etniciteit van de bestuurder te maken te hebben. Die keuze is immers gebaseerd op een feitelijk gegeven: de antecedenten. De vraag is echter waarom de ambtenaar ervoor kiest om de antecedenten van de eigenaar van juist dát voertuig te controleren. Dat is het moment waarop de ambtenaar iemand eruit pikt en dus ook het moment waarvan we moeten beoordelen of er sprake was van etnisch profileren.

Het gaat dus steeds om het moment waarop de ambtenaar ervoor kiest zich in deze specifieke burger te verdiepen. Wat was daarvoor de reden? Het is daarbij belangrijk dat het niet altijd om bewuste keuzes gaat. Vaak worden intuïtief en in een fractie van een seconde beslissingen genomen. Juist daarom is het zo belangrijk om samen met de ambtenaar te onderzoeken waarom hij deed wat hij deed.

Neem geen genoegen met een eerste antwoord

De ombudsman ziet dat als de overheidsinstantie een verklaring geeft voor haar handelen en daarmee de klacht over etnisch profileren weerlegt, het voor burgers moeilijk is om daar iets tegenover te stellen. Burgers hebben namelijk geen inzage in de systemen en in veel gevallen is de gebeurtenis niet of niet volledig geregistreerd. Burgers mogen daarom van een overheidsinstantie verwachten dat die zich kritisch opstelt en niet zomaar genoegen neemt met het eerste

[61] Let op: het onderzoek dat nodig is om een oordeel te geven over eventuele bijkomende klachtonderdelen zoals genoemd in paragraaf 9.1, onder 'Een klacht bestaat vaak uit meerdere klachtonderdelen', bespreken we hier niet.
[62] Zie ook ons rapport Professionele klachtbehandeling door de politie, paragraaf 8.1.

ONDER EMBARGO

antwoord dat zij van de betrokken ambtenaar krijgt. Er is diepgaand onderzoek nodig, waarbij wordt doorgevraagd op de verkregen antwoorden.

In ons onderzoek kwamen we een aantal verklaringen regelmatig tegen als reden voor het eruit pikken van juist deze ene specifieke burger. Daarom geven we hieronder voorbeelden van waar je bij die verklaringen op zou kunnen en moeten doorvragen.

Signalement
Als overheidsinstantie kun je bij een klacht over etnisch profileren niet volstaan met de simpele vaststelling dat er een signalement was waar etniciteit onderdeel van uitmaakte. Je zult als klachtbehandelaar vragen moeten stellen over hoe specifiek dit signalement was én of de klager er ook echt aan voldeed.

Honderdprocentscontrole
Als een ambtenaar aangeeft dat hij iemand heeft staande gehouden bij een honderdprocentscontrole, lijkt daarmee duidelijk dat iedereen werd staande gehouden. En dat de etniciteit van de burger die klaagt dus geen rol speelde. Een simpele zaak. Of toch niet? In het kader van gedegen onderzoek naar de klacht mag van de klachtbehandelaar verwacht worden dat deze net een stapje verder gaat. Ga bijvoorbeeld na door wie tot de honderdprocentscontrole is besloten en of deze beslissing is vastgelegd. En kijk of de feiten bevestigen dat sprake was van een honderdprocentscontrole. Als op een over het algemeen zeer drukke weg maar één persoon is staande gehouden tijdens een 'honderdprocentscontrole' zou dat vragen moeten oproepen en moet je hier met de betrokken ambtenaar nader over in gesprek gaan.

Steekproef
Verklaart een ambtenaar dat hij de burger op basis van een steekproef heeft geselecteerd, dan zal ook hierop moeten worden doorgevraagd. Wat waren de criteria bij die steekproef? En zijn er feiten die onderbouwen dat die criteria ook daadwerkelijk zijn gehanteerd?

Afwijkend gedrag
Als een ambtenaar aangeeft een burger eruit te hebben gepikt vanwege afwijkend gedrag, is het belangrijk daarop door te vragen. Was het gedrag echt afwijkend? En wordt dat gedrag voor alle mensen als afwijkend gezien, dus los van etniciteit? Het is aan de betrokken ambtenaar om uit te leggen waarom het gedrag als afwijkend moet worden beschouwd en in hoeverre etniciteit daarbij een rol heeft gespeeld. Wees daarbij extra alert op gedrag dat alleen voor mensen met een bepaalde etniciteit als afwijkend wordt beschouwd. Is het bijvoorbeeld even verdacht als er een groepje witte jongeren in een bepaalde wijk hangt als wanneer er een groepje zwarte jongeren in die wijk hangt? Als gedrag alleen voor mensen van een bepaalde etniciteit als afwijkend wordt gezien, heeft etniciteit dus een rol gespeeld bij de keuze om iemand eruit te pikken.

Belangrijk is om niet alleen naar het gedrag zelf te kijken, maar dat gedrag ook in de context te zien. Je zag dat al in paragraaf 8.5 bij het voorbeeld van de rennende man in de drukke winkelstraat en de rennende man op het station.

Het is tot slot belangrijk om het gedrag van de klager te vergelijken met het gedrag van anderen. Was de klager de enige die zich zo gedroeg? Zo nee, waarom werd juist hij eruit gepikt en anderen niet?

Intuïtie en ervaring
Zegt een ambtenaar dat hij een burger er niet vanwege zijn etniciteit uit heeft gepikt, maar op basis van zijn intuïtie of ervaring? Dan is dat geen goede uitleg. Een heldere, voor de burger te begrijpen, en toetsbare motivering ontbreekt dan immers. In dat geval zal moeten worden aangenomen dat etniciteit wel degelijk een rol heeft gespeeld bij de keuze om de burger te controleren.

Niet openbare selectiecriteria
In sommige gevallen wil en kun je als overheidsinstantie niet met de burger delen waarom juist hij eruit is gepikt. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn als je nog middenin een grootschalige operatie zit en je niet wilt dat bekend wordt op basis van welke

ONDER EMBARGO

criteria je binnen die operatie selecteert. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de selectiecriteria bij grenscontrole vanwege contraterrorisme.

In zulke gevallen moet in het kader van klachtbehandeling nog steeds worden onderzocht waarom juist deze burger staande werd gehouden. Dat je de motivering daarvoor niet extern bekend kunt maken, is geen reden om die motivering niet te achterhalen en te beoordelen. Als er een klachtencommissie is, zul je met de klachtencommissie moeten delen wat de reden was om juist deze burger staande te houden. De commissie kan anders immers niet beoordelen of die reden verband hield met de etniciteit van de burger. De overheidsinstantie hoeft die reden in haar uiteindelijke oordeel niet te delen. Dat voelt waarschijnlijk heel onbevredigend voor de burger. Daarom is het zo belangrijk dat de burger zijn klacht vervolgens nog kan voorleggen aan een tweede, onafhankelijke, klachteninstantie: de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman heeft het recht om kennis te nemen van geheime informatie en die informatie te beoordelen. De Nationale ombudsman merkt op dat deze situatie – hoe onbevredigend ook – zich in sommige gevallen zal voordoen. Het gaat hier echter om de uitzondering, en niet om de regel.

Factoren die invloed hebben op de aannemelijkheid van de verklaring van de ambtenaar
Zoals we hiervoor hebben gezien, zal je in klachtbehandeling kritisch moeten zijn op de verklaring van de ambtenaar. Naast het doorvragen op die verklaring, betekent dat ook dat je moet stilstaan bij andere factoren die van invloed zijn op de aannemelijkheid van die verklaring.

Discriminerende opmerkingen kunnen bijdragen aan het idee dat etniciteit een rol speelde bij de keuze om een bepaalde burger eruit te pikken.[63] Maar let op: dat zo'n opmerking is gemaakt, betekent op zichzelf niet dat etniciteit ook de aanleiding was om iemand eruit te pikken. Zulke opmerkingen maken wel duidelijk dat de ambtenaar vooringenomen is of bepaalde vooroordelen heeft. Dit weegt vervolgens weer mee bij de vraag of de ambtenaar aannemelijk heeft gemaakt dat etniciteit géén rol speelde.

Conclusie
Voordat de overheidsinstantie een oordeel geeft, moet je als klachtbehandelaar en bestuurder eerst helder hebben waarover je gaat oordelen én of je voldoende informatie hebt verzameld om een oordeel te kunnen geven. Bij het verzamelen van informatie is belangrijk dat het aan de overheid is om aannemelijk te maken dat etniciteit géén rol heeft gespeeld bij de selectie van de burger. Dat vergt dat je als klachtbehandelaar kritisch doorvraagt op de verklaringen die een ambtenaar geeft.

Burgers mogen van de overheid verwachten dat zij niet anders worden behandeld vanwege hun etniciteit, dat zij uitleg krijgen wanneer zij worden geselecteerd en dat er professioneel en de-escalerend wordt gereageerd op de beschuldiging dat sprake is van etnisch profileren.

ONDER EMBARGO

[63] Lees in paragraaf 4.1, onder 'Het gedrag van de ambtenaar', en paragraaf 7.1, onder 'Vragen naar bewijs' en 'Vragen naar gevoel', meer over het effect van dit soort opmerkingen in de praktijk.

Bijlage: resultaten van het meldpunt

Deze bijlage geeft een overzicht van de resultaten van het meldpunt. Wij hebben het meldpunt op 18 maart 2020 geopend voor een periode van vijf weken. We ontvingen bijna tweehonderd reacties, van mannen en vrouwen uit heel het land en van diverse leeftijden. Een deel daarvan konden we niet gebruiken, omdat die niet over de overheid gingen, maar bijvoorbeeld over discriminatie op de arbeidsmarkt of in het uitgaansleven. Daarnaast was een deel van de reacties afkomstig van mensen die zelf geen ervaringen hadden met etnisch profileren. Van de reacties die we hebben ontvangen, hebben we er uiteindelijk 159 kunnen gebruiken.

In een korte vragenlijst konden deze 159 burgers hun ervaring delen met de behandeling van klachten over etnisch profileren. De vragenlijst bestond uit een aantal open vragen en een aantal gesloten vragen. Deze bijlage laat de resultaten van de gesloten vragen zien. In de vragenlijst stond de ervaring van de burger centraal, niet de vraag of etnisch profileren bewezen was.

Ervaringen met etnisch profileren

Door welke (medewerker van een) overheidsinstantie ben jij etnisch geprofileerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=159)

Naam instantie	Aantal	Percentage
Politie	115	72 %
Koninklijke Marechaussee	57	36 %
Handhaver / Boa	40	25 %
Weet niet	2	1 %
Anders	27	17 %

Hierna is in een open vraag aan respondenten gevraagd wat er gebeurd is en wat dit met hen deed.

Heb jij een klacht ingediend bij de instantie(s) die jou etnisch profileerde(n)? (n=159)

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja	20	13 %
Nee	120	75 %
De ene keer wel, de andere keer niet	19	12 %
Totaal	159	100 %

OVER EMBARGO

Ervaringen van burgers die niet of soms niet geklaagd hebben

Waarom heb jij geen klacht ingediend? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=139)

Antwoord	Aantal	Percentage
Ik wist niet dat dit kon / niet aan gedacht	36	26 %
Heeft toch geen zin	100	72 %
Dat kost me teveel moeite	18	13 %
Dat durfde ik niet	6	4 %
Anders	24	17 %

Hierna is in een open vraag aan respondenten gevraagd om hun antwoord toe te lichten.

Ervaringen van burgers die wel of weleens geklaagd hebben

Wat wilde jij met je klacht(en) bereiken? (meerdere antwoorden mogelijk)
Dat de overheidsinstantie: (n=39)

Antwoord	Aantal	Percentage
De fout erkent en excuses aanbiedt	26	67 %
De betrokken medewerker(s) erop aanspreekt	21	54 %
Ervan leert en maatregelen neemt om etnisch profileren te voorkomen	25	64 %
Een schadevergoeding aanbiedt	8	21 %
Anders	7	18 %

ER EMBARGO

Ben jij tevreden over de behandeling van jouw klacht(en)? (n=39)

Antwoord	Aantal	Percentage
Zeer tevreden	0	0 %
Tevreden	2	5 %
Neutraal	3	8 %
Niet tevreden	5	13 %
Helemaal niet tevreden	29	74 %
Totaal	39	100 %

Hierna is in een open vraag aan respondenten gevraagd om hun antwoord toe te lichten.

Heb jij daarna nog een klacht bij de Nationale ombudsman ingediend? (n=37)

Antwoord	Aantal	Percentage
Ja	4	11 %
Nee	33	89 %
Totaal	37	100 %

Kun je aangeven waarom niet? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=33)

Antwoord	Aantal	Percentage
Ik wist niet dat dit kon / niet aan gedacht	12	36 %
Heeft toch geen zin	19	58 %
Dat kost me teveel moeite	4	12 %
Dat durfde ik niet	2	6 %
Anders	7	21 %

Aan respondenten die een klacht ingediend hebben, is in een open vraag gevraagd naar hun ervaring met klachtbehandeling door de Nationale ombudsman.

ER EMBARGO