



nationale ombudsman

Rapport

Voor de politie was huidskleur geen reden voor een controle

Over etnisch profileren

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de politiechef Midden-Nederland deels niet gegrond

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
Wat is de klacht?	3
Wat ging er volgens verzoeker aan de klacht vooraf?	3
Wat was de oorspronkelijke klacht bij de politie?	3
Welke reactie komt er bij de politie op de klacht?	3
Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?	5
Wat onderzocht de Nationale ombudsman?	5
Hoe reageerde de politiefchef?	5
Hoe reageerden politieambtenaren A en B?	6
Overige informatie	7
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	8
Over het etnisch profileren door verzoeker zonder aanleiding staande te houden, te controleren en een alcoholblaastest te laten doen	8
Over de onheuse bejegening bij de controle door zonder uitleg verzoekers rijbewijs te vragen	10
Over de onheuse bejegening bij de controle door op een dreigende toon verzoekers rijbewijs te vragen ..	10
Conclusie	11
Onderzoek uit eigen beweging	11
Over de informatievastlegging van de controle	11
Over de instructie en toepassing van het Handelingskader professioneel controleren	12
Conclusie	12
Onderzoek uit eigen beweging naar de wijze van klachtbehandeling door de klachtencommissie en de politiefchef Midden-Nederland	12
Conclusie	13
Aanbeveling	14

Leeswijzer

Het rapport bevat een verkorte weergave van wat tijdens het onderzoek is komen vast te staan met daarna het oordeel van de Nationale ombudsman over de klacht.

Wat is de klacht?

Op vrijdag 10 mei 2019 rond 01.00 uur werd Daniel¹ (verder ook: verzoeker) als bestuurder van een auto staande gehouden door twee politieambtenaren van de regionale eenheid Midden-Nederland. Deze vroegen hem om zijn rijbewijs en namen een alcoholcontrole bij hem af.

Verzoeker klaagt erover dat de politieambtenaren:

- hem etnisch profileerden door hem zonder aanleiding staande te houden, te controleren en een alcoholblaastest te laten doen;
- hem bij die controle onheus bejegenden door zonder uitleg en op een dreigende toon zijn rijbewijs te vragen.

De Nationale ombudsman onderzoekt op eigen initiatief de manier van klachtbehandeling door de politie Midden-Nederland. Met name onderzoekt de ombudsman of de klachtencommissie en de politiechef voldoende onderzoek deden naar de klacht.

Wat ging er volgens verzoeker aan de klacht vooraf?

Daniel is van Molukse afkomst en heeft een getinte huidskleur. In de nacht van 9 op 10 mei 2019 reed hij 's nachts in zijn auto in de buurt van zijn huis. Hij merkte dat hij werd gevolgd door een auto. Hij kon niet zien wie erin zat(en). Op een gegeven moment is hij gestopt en uitgestapt. Toen zag hij dat het een surveillancevoertuig was met een stopteken. Tegelijkertijd stapten twee politieagenten uit de andere auto. Daniel stelt dat één politieagent direct tegen hem zei "alcoholcontrole" en "legitimatie" zonder zich voor te stellen of een uitleg te geven. Daniel voelde zich vernederd door deze behandeling. Hij vond het koloniaal gedrag. Volgens Daniel heeft de politie hem vanwege zijn huidskleur achtervolgd, staande gehouden en gecontroleerd. Door de manier waarop hij werd gecontroleerd, voelde hij zich bedreigd en geïntimideerd. Daniel vertelde bij de controle aan de agenten dat hij niet rookt en geen alcohol drinkt. Na de blaastest zei een van de agenten tegen hem dat dat klopt, omdat de alcoholtest "DN" aangaf en dat zou betekenen dat er geen alcohol in zijn bloed zit.

Daniel is muzikant en rijdt vaak 's nachts naar huis. Hij maakte zich na het incident zorgen om de politie. In zijn buurt gaan er ook vaak geruchten rond over discriminatie door de politie. Hij vroeg een bevriende advocaat wat die van de situatie vond. Die vertelde hem dat dit soort controles vaker gebeurt bij mensen van niet-westerse afkomst en dat de politie dan standaard zegt dat het gaat om een 100%-controle. Volgens Daniel heeft de politie hem dan ook staande gehouden vanwege zijn huidskleur.

Wat was de oorspronkelijke klacht bij de politie?

De volgende dag ging Daniel naar het politiebureau omdat hij een aantal vragen over zijn controle wilde stellen. Eén van de twee politieambtenaren die betrokken was bij de controle, ging op 14 mei 2019 met hem in gesprek. Daniel was niet tevreden met dit gesprek. Daarom diende hij een klacht in bij de politie over etnisch profileren bij zijn controle en over de wijze waarop hij bij die controle was bejegend.

Welke reactie komt er bij de politie op de klacht?

Reactie van de politiechef

De politiechef acht de klachten niet gegrond en volgt het onderstaand advies van de klachtenadviescommissie.

¹ Niet de echte naam.

Advies van de klachtencommissie over de klacht over het etnisch profileren

Volgens de commissie maakte verzoeker niet aannemelijk dat er sprake was van etnisch profileren. De betrokken agenten spraken voorafgaand aan hun dienst die dag af om een 100%-alcoholcontrole uit te voeren. Volgens de commissie betekent dit dat zij iedere bestuurder die zij tijdens hun dienst zagen rijden, een blaastest zouden laten ondergaan. De agenten reden in een opvallende dienstauto en zagen verzoeker rond 01.00 uur in een auto rijden. Zij reden naar hem toe en gaven hem een stopteken. Volgens de commissie was verzoeker op dat moment de zestiende bestuurder die door de betrokken agenten werd gecontroleerd.

Betrokken politieagent A verklaarde dat de controle nog geen twee minuten duurde. De uitslag van de blaastest was goed en verzoeker kon daarna zijn weg vervolgen. Verzoeker had de alcoholcontrole volgens de commissie anders beleefd dan de betrokken agenten en als veel langer dan twee minuten. Verzoeker stelde dat de betrokken agenten die nacht in een onopvallende dienstauto reden, terwijl agent A verklaarde dat dit een opvallende dienstauto was. Bovendien verklaarde verzoeker aan de commissie dat op de auto van de agenten het aanwijzingsbord met de tekst "politie, volgen" ontbrak, terwijl politieagent A verklaarde dat dit bord wel aanwezig was. Verzoeker stelde dat er ook ander verkeer reed, terwijl er volgens de betrokken agenten rond 01.00 uur geen ander verkeer op de weg was dan de auto van verzoeker. De commissie vindt de verklaringen van de betrokken agenten meer aannemelijk dan de verklaring van verzoeker. Zelfs als er wel ander verkeer reed zoals verzoeker stelt, ook dan concludeert de commissie dat er geen sprake was van etnisch profileren. Verzoeker verklaarde zelf dat hij niet zag wie er reed in de auto die hem – na het voorbij rijden – volgde. Tijdens het voorbij rijden van de auto werd hij verblind door de koplampen ervan. Daarom is het aannemelijk dat betrokken agenten op hun beurt verzoeker niet konden zien en niet konden waarnemen of sprake was van een "blanke, of niet-blanke" autobestuurder, aldus de klachtencommissie.

Over de onheuse bejegening

De uitslag van de blaastest gaf aan "P" en dus dat verzoeker niet gedronken had. De betrokken agenten hadden naar verzoeker een grapje gemaakt over de uitslag van de blaastest (DN = drinkt niet"). Dit hadden zij volgens de commissie beter niet kunnen doen. Grapjes kunnen verkeerd vallen en een controle doen ontsporen, aldus de commissie. Maar het grapje gaf geen aanleiding om te adviseren de klacht gegrond te verklaren. De klachtencommissie overwoog ook dat als de controle van verzoeker twee minuten had geduurd, de uitleg over die controle kennelijk zeer beknopt was. De betrokken agenten dienen zich te realiseren dat soms extra uitleg tijdens een controle geboden is, aldus de klachtencommissie.

Verklaring van politieambtenaren A en B tijdens de interne klachtbehandeling

Over de 100%-alcoholcontrole

Politieambtenaar B verklaarde dat hem vanwege zijn werk bekend is dat er in de nacht van donderdag op vrijdag grote kans bestaat dat personen onder invloed van alcohol en/of drugs rijden. Hij besloot samen met zijn collega A om de bewuste nachtdienst extra toezicht te houden door een 100%-controle te doen op het rijden onder invloed. Politieambtenaar A en B hadden die avond verschillende bestuurders gecontroleerd op het gebruik van alcohol in het verkeer. Dit was willekeurig. Zij hadden bij geen enkel voertuig gewacht tot er een overtreding of gedraging gepleegd was. Het was volgens A een preventieve alcoholcontrole. Zij konden niet zien wie er in het voertuig van verzoeker zat. Dit had te maken met het feit dat de controle in de nacht plaatsvond. Verzoeker had geen strafbaar feit gepleegd en er stond geen aandachtsvestiging op het voertuig of op de eigenaar. De aanleiding van de controle was willekeurig zoals bij ongeveer twintig voertuigen die nacht.

Over de staandehouding van verzoeker

Politieambtenaren A en B reden op een N-weg en zagen een voertuig hen tegemoet rijden. Zij besloten de bestuurder te controleren. Het was voor hen niet duidelijk wie er in het voertuig zat. Het voertuig ging te snel om te kunnen zien wie erin zat en hoe die persoon eruitzag. Omdat het op dat tijdstip donker was en het licht

regende, kon hij niet in het voertuig kijken, aldus politieambtenaar B. Voordat het voertuig stilstond wisten zij niet of een man of vrouw dit voertuig bestuurde. Zij moesten hun voertuig keren om de bestuurder te kunnen volgen. Zij zagen dat het voertuig op een moment rechts afsloeg en de wijk inreed. Hierdoor moesten zij iets harder rijden om bij dit voertuig te komen, om het kenteken te kunnen lezen en een stopteken te kunnen geven. Er was volgens de politieagenten geen sprake van een achtervolging.

Over het contact met verzoeker

De bestuurder – naar later bleek verzoeker – stopte het voertuig, stapte direct uit en liep hun kant op. Politieambtenaar A stapte uit en maakte duidelijk waarom zij verzoeker lieten stoppen. Politieambtenaar B hoorde dat zijn collega A zei: "niet schrikken, alcoholcontrole en uw rijbewijs a.u.b." Hierna stapte B uit de auto en nam bij verzoeker een blaastest af. Het contact met verzoeker verliep volgens A heel goed. Verzoeker vertelde dat hij nooit dronk en niet rookte, waarop B zei: "dat gaan we dan zo direct zien". De uitslag van de blaastest was goed. B deelde verzoeker mee dat hij gelijk had en niet gedronken had. Zijn collega A controleerde verzoekers rijbewijs en de controle was voorbij. Al met al duurde deze controle volgens agent B negentig seconden.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

Daniel is niet tevreden met de reactie van de politiechef op zijn klacht en twijfelt aan het verhaal van de betrokken politieambtenaren. Met name vraagt hij zich af of er (schriftelijke) informatie is waaruit blijkt dat er op 10 mei 2019 inderdaad een 100% alcoholcontrole had plaatsgevonden en dat bij deze controle naast hem ook andere bestuurders waren gecontroleerd. Hij vroeg de ombudsman zijn klacht te onderzoeken om meer duidelijkheid en informatie te krijgen over wat er die nacht was gebeurd en of er sprake was van etnisch profileren.

Wat onderzocht de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman vroeg de politie eerst om schriftelijke informatie over de behandeling van Daniels' klacht. Verder vroeg de ombudsman de politie om informatie te verstrekken zoals mutaties of processen-verbaal of andere schriftelijke informatie waaruit blijkt dat er op 10 mei 2019 een 100%-alcoholcontrole was gedaan en dat er daarom meerdere bestuurders zijn staande gehouden en gecontroleerd. De politie gaf aan dat hierover geen schriftelijke informatie beschikbaar was. Hierop ging de Nationale ombudsman in gesprek met de politiechef over de algemene werkwijze van de politie Midden-Nederland bij een 100%-alcohol- of verkeerscontrole en over de manier waarop dit georganiseerd en geregistreerd wordt. Verder hoorde de ombudsman de betrokken politieambtenaren en vroeg hij meer informatie aan de afdeling Klachtbehandeling.

Hoe reageerde de politiechef?

Over de alcoholcontrole

Volgens de politiechef zijn er verschillende manieren om een alcoholcontrole uit te voeren. Zo kan bij de controle een "fuiik" worden opgezet waar iedere bestuurder heen wordt geleid om een blaastest te doen. Deze manier wordt steeds minder gebruikt omdat mensen elkaar nu via mobieltjes sneller kunnen waarschuwen.

Een andere manier is dat een koppel van politieambtenaren, dat samen op een auto rijdt, in opdracht van een officier van dienst een zogenaamde "mobiele alcoholcontrole" doet. De agenten kiezen dan willekeurig auto's waarvan de bestuurder een blaastest moet doen. Zo'n opdracht tot controle wordt geregistreerd. Er is volgens de politiechef geen verplichting voor de politieambtenaren om te registreren en bij te houden wie zij hebben staande gehouden en wat daaruit is voortgekomen, als er niets bijzonders is gevonden.

Politieambtenaren kunnen verder ook zelf beslissen tot een "surveillancecontrole"; dit valt binnen de discretionaire ruimte die agenten hebben, aldus de politiechef. Volgens hem is de term "100%-alcoholcontrole" daarom verwarrend, omdat bij de wijze waarbij geen fuik wordt opgezet er geen 100% controle plaatsvindt. De agenten besluiten dan zelf welke bestuurders zij staande houden en het gaat dan om een "willekeurige controle".

Het Handelingskader proactief controleren

Om meer bewustzijn te creëren bij politieambtenaren over het handelen bij willekeurige controles, moeten politieagenten volgens de politiechef vanaf 2021 werken volgens het Handelingskader proactief controleren².

Het Handelingskader proactief controleren³ helpt politiemedewerkers om burgers beter uit te leggen waarom zij worden gecontroleerd en heeft als doel om minder burgers onnodig te controleren. Het biedt concrete handvatten voor politiemedewerkers op straat en is een belangrijke stap voor het bewustwordingsproces. Deze professionele code gaat uit van een viertal principes voor het handelen van de politie bij proactieve controles. Het gaat om:

- een rechtvaardige selectie
- uitleggen waarom je controleert
- een correcte bejegening
- reflectie

In een bijbehorende politie-app (de Proco-app) kan de uitkomst van het kader en de vragen worden geregistreerd. Deze app biedt de politie intern een overzicht aan informatie over de willekeurige controles die de politie uitvoert. Een teamchef kan zo toezicht op de controles houden, bijvoorbeeld via de vraag of willekeurige controles in een bepaalde wijk wel iets opleveren. Het Handelingskader proactief controleren en de app moeten de politieambtenaren helpen om meer bewust te worden van wat zij doen bij proactieve controles van burgers en daar informatie over te registreren, aldus de politiechef.

Hoe reageerden politieambtenaren A en B?

Politieambtenaar A en B verklaarden het volgende aan de ombudsman, aanvullend op hun verklaringen in de interne klachtbehandeling.

Over de 100%-alcoholcontrole

Politieambtenaren A en B kozen er die nacht voor om surveillerend te controleren. Omdat er na middernacht weinig verkeer is, deden zij een "100%-controle" wat inhoudt dat zij iedereen die ze tegenkomen staande houden. Tussen 23.30 uur en 2.00 uur 's nachts gaat het gemiddeld om ongeveer 20 voertuigen. Dat was ook de bewuste nacht het geval. Overdag is er te veel verkeer dus dan lukt zo'n 100%-controle niet, aldus politieambtenaren A en B. Dan maak je een keuze om iemand staande te houden, aan de hand van informatie over antecedenten en gegevens die vrijkomen bij de kentekeninvoer. Bijvoorbeeld als iemand niet uit de buurt komt. Dan is sprake van een "selectieve controle". Dat is niet het geval bij een 100%-controle, omdat dan iedereen wordt staande gehouden.

Met de term "algemene verkeerscontrole" zoals in de mutatie van de controle van verzoeker staat vermeld, wordt bedoeld de 100%-alcoholcontrole, aldus politieambtenaar B. Politieambtenaren kunnen op grond van de Wegenverkeerswet 1994 zelfstandig beslissen om zo'n controle te doen en hoeven hiervoor geen opdracht van een leidinggevende te krijgen. Bij zo'n controle kijken zij of er openstaande boetes zijn of

² De versie 2.0 van 13 november 2020 beschrijft het Handelingskader **professioneel** controleren; <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/proactief-etnisch-profileren/handelingskader-voor-de-politie-over-professioneel-controleren-versie-2020.pdf>

³ Versie 1.9 van 27 oktober 2017; <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2017/00-km/handelingskader-proactief-controleren-versie-1.9.1-dd-27-oktober2017.pdf>

gebreken aan het voertuig. Als er geen bijzonderheden zijn (zoals een positieve blaastest), ronden zij de controle af en noteren niks. Zij zijn dit ook niet verplicht.

Politieambtenaar A verklaarde dat zij die nacht een "dynamische controle" hadden gedaan; dat betekent dat zij surveillerend controleren, door in het gebied te rijden en alle voertuigen staande te houden. Dit werkt beter dan op één plek te gaan staan. Als een "statische controle" wordt gedaan, zoals een verkeersfuij, dan wordt dat wel vastgelegd, omdat zo'n controle vanuit het team wordt gedaan op een specifieke locatie. Met een dynamische controle is dat niet te doen omdat je de hele dag door dynamische controles doet tijdens het surveilleren, aldus politieambtenaar A. Hij verklaarde verder dat de term "willekeurige controle" die hij had gebruikt in de interne klachtbehandeling, niet de juiste benaming is. Er moet wel een aanleiding zijn om iemand te controleren, dus dat is volgens A nooit willekeurig. In het geval van verzoeker, ging het om een 100%-controle op grond van de Wegenverkeerswet.

Over het Handelingskader proactief controleren

Politieambtenaren A en B verklaarden dat dit kader hen niet bekend is.

Over het etnisch profileren

Politieambtenaar A verklaarde niet te begrijpen waar de klacht over het etnisch profileren vandaan komt. Zij hadden verzoeker staande gehouden in de nacht, rond 2.00 uur en het was pikkedonker. Zij konden niet zien wie in het voertuig zat. Pas toen verzoeker uit de auto was gestapt, konden zij zien dat het een man was. Dat verzoeker een licht getinte huidskleur heeft, viel hen niet eens op.

Politieambtenaar B verklaarde dat het onmogelijk is om iemand tegemoet te rijden en dan in een auto te kijken om te zien of het een man of vrouw is, of om te zien of iemand in de auto een donkere huidskleur heeft.

Over de bejegening

Volgens politieambtenaren A en B was het een fijn gesprek met verzoeker. B had wel een grapje gemaakt over de uitslag van de test, namelijk "DN (drinkt niet)", daar lachten verzoeker en A en B om. Ze hadden elkaar nog "een fijne avond" toegewenst. Politieambtenaren A en B herkennen de klacht van verzoeker dan ook niet. Wellicht hadden zij wel uitgebreider kunnen uitleggen wat zij aan het doen waren. Dat zij een 100%-alcoholcontrole deden en dat zij iedereen controleerden, ongeacht de rijstijl. Zij gingen ervan uit dat iedereen wel weet wat een alcoholcontrole is en daarom was hun uitleg vrij kort.

Overige informatie

Aanvullende informatie van de klachtbehandelaar van de politie

Over de 100% alcoholcontrole

Volgens de klachtbehandelaar is de term 100%-controle politiejargon. De politie spreekt bijvoorbeeld tijdens een briefing af om een 100%-controle op fietslampen te doen. De politie bepaalt dan waar, hoe en wie die controle gaan doen. Dit soort controles wordt niet vooraf georganiseerd. Alles wat op de gekozen plek "binnenkomt" wordt gecontroleerd. Maar het is geen 100%-controle; zodra je iemand controleert op zijn belichting, kan een ander doorrijden.

Over het Handelingskader professioneel controleren

De politie werkt sinds 2017 met het Handelingskader proactief controleren om op een meer professionele wijze te beslissen om voertuigen aan de kant te zetten voor een controle. Het doel is om eventuele willekeur bij deze controles tegen te gaan. Sinds 2020 wordt er gewerkt met het Handelingskader professioneel controleren.

In het Handelingskader professioneel controleren staat volgens de klachtbehandelaar dat het handelingskader geen controles betreft waarbij elke voorbijganger of bijvoorbeeld elke vijfde voorbijganger

wordt gecontroleerd, dus wanneer er aselect, steekproefsgewijs wordt geselecteerd.⁴ Dit is het geval bij een controle op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994.

Over de Proco-app

Sinds 18 november 2020 kunnen politieambtenaren op straat in MEOS – een app⁵ – eenvoudig informatie vinden over gedane controles en nieuwe controles registreren. De politieambtenaar krijgt hiermee een betere informatiepositie en controles worden beter vastgelegd. De Proco-functionaliteit in de app is, ter ondersteuning van het Handelingskader professioneel controleren, een tool voor de politieagent op straat om hem/haar te helpen. In die tool staat bijvoorbeeld: de bevraging van een persoon, een scan van een rijbewijs of het aan de kant zetten van een voertuig. Er zijn "hits" op personen of voertuigen. Aan de hand van de in die app beschikbare informatie kan de politieagent de keuze maken om iemand wel of niet te controleren.

In de Proco-app staat geen informatie over de handelwijze van bepaalde politieambtenaren. In het kader van klachtbehandeling is het niet mogelijk om te achterhalen dat op 10 mei 2019 door politieambtenaren A en B zoveel staandhoudingen zijn verricht en dat zij op 10 mei 2019 een alcoholcontrole hebben gehouden.

Mutatie van 18 mei 2019

Deze mutatie bevat een toelichting bij de zelfstandige actie op 10 mei 2019, 01.00 uur, opgemaakt door politieambtenaren A en B. De ombudsman nam kennis van de inhoud van deze mutatie en stelt vast dat die overeenkomt met de verklaringen van politieambtenaren A en B, zoals afgelegd aan de ombudsman.

Wat was de laatste reactie van verzoeker?

Verzoeker blijft erbij dat er geen reden was om hem te controleren, dat registraties ontbreken waaruit blijkt dat de politie die nacht ook andere auto's had gecontroleerd en dat hij daarom etnisch geprofileerd is. Verder verbaast het hem dat het Handelingskader proactief controleren bij de agenten niet bekend was.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Over het etnisch profileren door verzoeker zonder aanleiding staande te houden, te controleren en een alcoholblaastest te laten doen

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. 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. Het is een vorm van discriminatie en daarmee in strijd met artikel 1 van de Grondwet. De Nationale ombudsman heeft in zijn rapport 'Verkleurde Beelden' een kader ontwikkeld voor het beoordelen van klachten over etnisch profileren⁶.

⁴ Handelingskader Professioneel handelen, noot ii: "Dit handelingskader betreft dus geen controles waarbij elke voorbijganger of bv. elke vijfde voorbijganger wordt, gecontroleerd. Dan wordt aselect, steekproefsgewijs geselecteerd."

⁵ MEOS – de app waarmee mobiele diensttelefoons van politieagenten zijn uitgerust in het kader van het MEOS-project (Mobiel Effectiever Op Straat)

⁶ Rapport 2021/030 "Verkleurde Beelden": Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?;

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Verkleurde%20Beelden-%20klachtbehandeling%20etnisch%20profilieren%20DEF.pdf>

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, dat die kritiek serieus wordt genomen, dat daarnaar wordt geluisterd en ervan wordt geleerd.

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. Van de overheid mag worden verwacht dat zij kan uitleggen waarom zij handelt zoals zij doet. 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 (omkering van de bewijslast).

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman acht de klacht over het etnisch profileren niet gegrond en overweegt daarbij het volgende.

De Nationale ombudsman acht de verklaringen van de betrokken politieambtenaren aannemelijk. De verklaringen van politieagenten A en B aan de ombudsman komen overeen met hun verklaringen uit het interne klachtdossier, met elkaars verklaringen en met de mutatie van 18 mei 2019. Daar staat tegenover dat verzoeker in zijn verhaal op een aantal punten niet consistent heeft verklaard, zoals op het punt of de politie wel of niet in een opvallende dienstauto reed en wel of geen stopbord had gebruikt toen zij hem in de auto volgde.

Als het gaat om de inhoud van de verklaringen, is het belangrijk om te kijken naar het moment waarop een politieambtenaar zijn aandacht op een burger richt. Soms is dit moment logisch en is er één duidelijk moment. Bijvoorbeeld als iemand een wet of regel overtreedt en daarmee de aandacht trekt. Er zijn ook gevallen waarin er meerdere relevante momenten zijn. Een voorbeeld daarvan is een controle op basis van de Wegenverkeerswet⁷. De wet biedt de politie ruime bevoegdheden om auto's en hun bestuurders te controleren.⁸ In dit geval ging het volgens de politieagenten om een alcoholcontrole op basis van deze bevoegdheid, waarbij zij iedereen die zij zouden tegenkomen, zouden staande houden en controleren. Dit was mogelijk omdat zij die controle 's nachts deden, op een tijdstip waarop er meestal weinig verkeer is. De betrokken agenten verklaarden dat etniciteit daarom geen rol heeft gespeeld bij hun keuze om verzoeker staande te houden en te controleren.

De ombudsman betreft hierbij ook het volgende. Omdat verzoeker zelf verklaarde dat hij niet zag wie er in de auto zat(en), die hem eerst voorbij reed en vervolgens volgde, gaat de ombudsman daar andersom ook van uit. Het is aannemelijk dat de betrokken agenten niet konden zien wie er in de auto zat die zij voorbij reden en volgden en dat zij dus ook niet de huidskleur van de bestuurder konden zien.

Alles overwegend, concludeert de Nationale ombudsman dat betrokken politieambtenaren hun keuze om verzoeker staande te houden voldoende duidelijk hebben gemaakt. Hiermee hebben zij aannemelijk gemaakt dat huidskleur en daarmee de etniciteit geen rol gespeeld heeft bij de keuze om verzoeker staande te houden. De gedraging is niet in strijd met het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten van burgers gerespecteerd moeten worden.

⁷ Artikel 160 Wegenverkeerswet 1994 lid 1 en 4.

⁸ Rapport Verkleurde Beelden 2021/030, pagina 62.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Over de onheuse bejegening bij de controle door zonder uitleg verzoekers rijbewijs te vragen

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat van de overheid mag worden verwacht dat zij kan uitleggen waarom zij handelt zoals zij doet. De burger mag verwachten dat de overheid kan uitleggen op basis waarvan hij geselecteerd is en in hoeverre etniciteit daarbij een rol heeft gespeeld. Bijvoorbeeld wanneer iemand daar vragen over heeft bij zijn/haar staande houding. Of wanneer etniciteit juist wel een rol heeft gespeeld bij de keuze om iemand staande te houden omdat hij/zij voldoet aan het signalement van een gezochte verdachte. Uitleg moet niet pas worden gegeven wanneer de burger daarom vraagt. Er mag worden verwacht dat de politie haar handelen uit zichzelf uitlegt.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De ombudsman concludeert dat de betrokken politieambtenaren verzoeker niet of nauwelijks uitleg hebben gegeven over de controle. Daarvoor duurde de situatie gewoonweg te kort. Beide politieambtenaren verklaarden dat zij bij het eerste contact met verzoeker slechts zeiden: "alcoholcontrole, uw rijbewijs" of woorden die hierop leken, omdat zij ervan uitgingen dat iedereen wel weet wat een alcoholcontrole is. Zij verklaarden aan de ombudsman dat zij wellicht uitgebreider hadden kunnen uitleggen wat zij aan het doen waren.

De ombudsman vindt de enkele opmerking dat iets een 'standaardcontrole' is, in een situatie als deze geen uitleg. Zoals dat wel duidelijk is bij een fuik, was in dit geval niet direct duidelijk dat en waarom er een controle plaatsvond. De burger mag dan verwachten dat er ook iets wordt verteld over de aanpak van de standaardcontrole. Bijvoorbeeld: "We gaan u controleren, omdat we vanwege een alcoholcontrole alle auto's die wij vannacht tegenkomen controleren." Goede uitleg kan mogelijk wantrouwen over de reden van staande houding wegnemen en voorkomen dat een burger zelf een reden gaat invullen. De ombudsman acht de klacht op dit punt gegrond. De politie heeft niet in overeenstemming gehandeld met het vereiste van goede informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Over de onheuse bejegening bij de controle door op een dreigende toon verzoekers rijbewijs te vragen

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de burger respecteert, hem fatsoenlijk behandelt en hulpvaardig is. Bij staandehoudingen en controles betekent dit onder andere dat de ambtenaar de burger daarbij fatsoenlijk benadert.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman acht de klacht over de onheuse bejegening tijdens de controle niet gegrond op grond van het volgende. Het is niet aannemelijk dat de betrokken politieambtenaren verzoeker op dreigende toon hebben bejegend. Zij verklaarden consistent dat het contact met verzoeker prettig was, dat verzoeker meewerkte en dat er werd gelachen. De controle duurde volgens hen daarom ook maar een paar minuten. De ombudsman is uit het onderzoek niet gebleken dat de controle langer heeft geduurd. Voor hem staat daarom vast dat de sfeer en het contact tijdens de controle niet escaleerde, omdat één en ander dan langer had geduurd. Uit verzoekers verklaring blijkt dat hij na het incident een naar gevoel over de controle kreeg. Dit werd versterkt door berichten uit zijn omgeving over discriminatie door de politie en door informatie die hij van een advocaat kreeg. De ombudsman gaat er daarom van uit dat op het moment van de controle niet veel gebeurde en dat er geen discussie ontstond. Dit neemt niet weg dat verzoeker zich op het nachtelijk tijdstip van de controle niet prettig gevoeld kan hebben. Het is de ombudsman echter niet gebleken dat de betrokken

politieambtenaren een dreigende opmerking hebben gemaakt of op dreigende toon hebben gesproken richting verzoeker. Dat de opmerking "DN" ("drinkt niet") door de politie zelf is erkend als een misplaatst grapje, is voor de ombudsman ook onvoldoende reden om de uitlatingen van de politie als onbehoorlijk aan te merken.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

- De klacht over het etnisch profileren door verzoeker zonder aanleiding staande te houden, te controleren en een alcoholblaastest te laten, is niet gegrond.
- De klacht over de onheuse bejegening bij de controle is gegrond voor wat betreft het niet geven van een uitleg, vanwege strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.
- De klacht over de onheuse bejegening bij de controle is niet gegrond voor wat betreft het op een dreigende toon vragen van het rijbewijs.

Onderzoek uit eigen beweging

De Nationale ombudsman vindt dat hiermee niet alles is gezegd. De ombudsman heeft uit eigen beweging het onderzoek uitgebreid naar de informatievastlegging van de controle en de instructies binnen de politie over de toepassing van het Handelingskader professioneel controleren.

Over de informatievastlegging van de controle

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt en waar mogelijk ondersteunt met vastlegging van informatie hierover. Deze informatievastlegging moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman concludeert dat de informatievastlegging door de politie over de controle van verzoeker beter had gekund. Als een ambtenaar aangeeft dat hij iemand heeft staande gehouden bij een 100%-controle, lijkt daarmee duidelijk dat iedereen werd staande gehouden en dat de etniciteit dus geen rol speelde. Een simpele zaak. Of toch niet?⁹

In dit geval twijfelt verzoeker aan de verklaringen van de betrokken politieambtenaren. Onder meer omdat hij verder geen (schriftelijke) informatie kreeg waaruit blijkt dat die nacht was besloten tot een 100%-alcoholcontrole en dat er die nacht naast hem ongeveer twintig andere bestuurders waren gecontroleerd.

Vaststaat dat de betrokken politieambtenaren samen tot de 100%-alcoholcontrole hebben besloten en dat zij deze beslissing niet hebben vastgelegd. Ook de controle van de twintig andere bestuurders is nergens vastgelegd. Volgens de politiechef valt de beslissing om te controleren binnen de surveillancebevoegdheid van de agenten en is er geen verplichting tot registratie van de controle wanneer er geen bijzonderheden zijn aangetroffen. Dit neemt volgens de ombudsman niet weg dat kort in een mutatie of andere schriftelijke informatie vastgelegd kan worden dat er een controle is uitgevoerd, wat voor soort controle dit was en hoeveel bestuurders daarbij zijn aangehouden. Het (kort) vastleggen van een staande houding in het kader van een verkeerscontrole kan (achteraf) wantrouwen over de handelwijze van de politie wegnemen. Nu dit is nagelaten, heeft de politie gehandeld in strijd met het vereiste van goede informatievastlegging.

De ombudsman constateert verder dat er binnen de politie verschillende termen voor een dergelijke alcoholcontrole worden gebruikt; van "willekeurig" tot "100%" tot "proactief" tot "dynamische verkeerscontrole" tot "surveillance" controle. Zowel de politiechef, als de betrokken politieambtenaren als de

⁹ Rapport Verkleurde Beelden 2021/030, pagina 65.

klachtbehandelaar verklaarden verschillend hierover. Hiermee wordt de uitleg voor de burger niet begrijpelijk. Alles overwegend ziet de Nationale ombudsman aanleiding tot het doen van een aanbeveling (zie Aanbeveling).

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Over de instructie en toepassing van het Handelingskader professioneel controleren

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

Het vereiste van professionaliteit houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten. 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.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De ombudsman constateert in dit verband dat er binnen de politie verschillend wordt gedacht over de toepassing van het Handelingskader proactief/ professioneel controleren. De politiechef gaf te kennen dat dit Handelingskader de politieagent op straat moet helpen om bewuster te zijn bij de keuze om een auto staande te houden en daarmee kan helpen om etnisch profileren tegen te gaan. De betrokken politieambtenaren verklaarden niet bekend te zijn met dit Handelingskader. De klachtbehandelaar verklaarde weer dat uit het Handelingskader valt op te maken dat deze niet van toepassing is op controles die op grond van de Wegenverkeerswet uitgevoerd worden. De ombudsman concludeert dan ook dat het Handelingskader binnen de politie niet voldoende bekend is en dat het in de praktijk aan kennis schort over wanneer het Handelingskader van toepassing is. Hierdoor wordt het doel – risicoverkleining van etnisch profileren – niet voldoende bereikt. Hiermee handelt de politie in strijd met het vereiste van professionaliteit. De ombudsman ziet daarom aanleiding tot het doen van een aanbeveling (zie Aanbeveling).

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

- De wijze waarop de politie informatie heeft vastgelegd over de alcoholcontrole, is in strijd met het vereiste van goede informatievastlegging.
- De onbekendheid en het gebrek aan kennis over de toepassing van het eigen Handelingskader proactief/ professioneel controleren, is in strijd met het vereiste van professionaliteit.

Onderzoek uit eigen beweging naar de wijze van klachtbehandeling door de klachtencommissie en de politiechef Midden-Nederland

De Nationale ombudsman onderzocht ook uit eigen beweging of de klachtencommissie en de politiechef voldoende onderzoek deden naar de klacht.

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst aan het vereiste van goede voorbereiding. Dit betekent dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit geldt ook bij het nemen van een beslissing in klachtbehandeling.

De ombudsman toetst de klachtbehandeling in deze zaak ook aan de hand van zijn twee weliswaar recentere onderzoeken over professionele klachtbehandeling door de politie en over klachtbehandeling door de overheid bij klachten over etnisch profileren.

In zijn rapport 2021/002 "Professionele klachtbehandeling door de politie"¹⁰ geeft de ombudsman de politie het volgende concrete aandachtspunt mee voor het geven van een oordeel: *verzamel informatie en ga na wat er is gebeurd*. Professionele klachtbehandeling houdt in dat alle informatie wordt gezocht die nodig is om te weten of een klacht in behandeling kan worden genomen of om een klacht inhoudelijk te behandelen. Het onderzoek moet erop gericht zijn de feiten te achterhalen die relevant en nodig zijn om een standpunt in te nemen over de klacht. Goed onderzoek houdt onder meer in het zoeken naar en bekijken van (schriftelijke of andersoortige) informatie die voor de beoordeling van belang kan zijn. In het geval de politie en/of de klachtencommissie een onderzoek instellen naar een klacht, moeten zij daarbij in beginsel kennisnemen van alle informatie die kan bijdragen aan de vaststelling van de feiten en de daaropvolgende oordeelsvorming. Daarbij moet ook actief naar relevante informatie worden gezocht, als dat nodig is om tot een goed onderbouwd oordeel te kunnen komen.

Dit geldt des te meer voor klachten over etnisch profileren. 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. In zijn rapport Verkleurde Beelden concludeert de ombudsman dan ook dat burgers van een overheidsinstantie mogen verwachten dat die zich kritisch opstelt en niet zomaar genoegen neemt met het eerste antwoord dat zij van de betrokken ambtenaar krijgt. Er is diepgaand onderzoek nodig, waarbij wordt doorgevraagd op de verkregen antwoorden.¹¹

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman concludeert dat de klachtenadviescommissie en de politiechef Midden-Nederland bij de behandeling van verzoekers klacht niet voldoende zijn nagegaan wat er is gebeurd. Dit is in strijd met de uitgangspunten van de Nationale ombudsman over professionele klachtbehandeling.

De Nationale ombudsman stelt vast dat zowel de klachtencommissie als de politiechef zijn uitgegaan van de verklaringen van betrokken ambtenaren, zonder daarbij actief te hebben gezocht naar andere (schriftelijke) informatie, waarmee deze verklaringen kunnen worden onderbouwd. Met name op het punt dat er een 100%-controle was gedaan en dat daarbij inderdaad andere bestuurders waren gecontroleerd. Zowel door de politie als door de klachtencommissie zijn hier geen vragen over gesteld, noch over de wijze waarop de controle was georganiseerd en uitgevoerd. Uit het onderzoek van de ombudsman naar klachtbehandeling bij etnisch profileren blijkt 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, bijvoorbeeld een uitleg die (niet of niet duidelijk) is gegeven, of de manier waarop de overheid op de beschuldiging van etnisch profileren reageert. Tijdens de behandeling van een klacht mag een kritische houding worden verwacht. Nu dat niet voldoende is gebeurd, is verzoekers klacht niet behandeld in overeenstemming met het vereiste van een goede voorbereiding.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

- De wijze waarop de klachtencommissie en de politiechef verzoekers klacht hebben onderzocht, is niet in overeenstemming met het vereiste van een goede voorbereiding.

¹⁰<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%20Professionele%20klachtbehandeling%20door%20de%20politie%20%282021-002%29.pdf>.

¹¹ Rapport Verkleurde Beelden, pagina 65.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de politiechef van de eenheid Midden-Nederland het volgende aan:

- zorg voor waarborgen in het proces voor het vastleggen van informatie van controles door de politie van burgers: registreer minstens dat er een controle heeft plaatsgevonden, op grond van welke bevoegdheid en hoeveel personen het betrof;
- vraag intern aandacht voor een goede duidelijke uitleg aan de burger bij controles en gebruik bij die uitleg eenduidige begrijpelijke termen;
- zorg dat politieambtenaren bekend zijn met het Handelingskader professioneel controleren en zorg ervoor dat er kennis is over wanneer het Handelingskader van toepassing is.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen