

Samenvatting en conclusies

De vraagstelling die ten grondslag ligt aan het onderhavige onderzoek, dat is uitgevoerd door Pro Facto, is:

In hoeverre blijkt op grond van de literatuur en documentatie dat zogenaamde stopformulieren bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van etnisch profileren? Zijn de mogelijk bewezen resultaten van het gebruik van stopformulieren te vertalen naar de Nederlandse politieorganisatie? Op welke punten zijn er daarvoor eventueel aanpassingen nodig?

Deze vraagstelling is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Waar en hoe worden stopformulieren gebruikt?
2. Wat is bekend over de werking van stopformulieren?
3. In hoeverre draagt het gebruik van stopformulieren bij aan het tegengaan van etnisch profileren bij staandehoudingen?
4. Welke condities zijn van invloed op de werking?
5. In hoeverre is de elders geconstateerde werking te verwachten onder Nederlandse condities?

Waar en hoe worden stopformulieren gebruikt?

Politiekorpsen in Engeland en Wales hebben sinds 1986 ervaring opgedaan met verschillende vormen van registratie van staandehoudingen. Sinds 2005 zijn alle drieënveertig politiekorpsen verplicht om bij één vorm van staandehouding, *stop and search*, een stopformulier in te vullen en een afschrift daarvan aan de staande gehouden persoon te overhandigen.

In Spanje hebben vijf politiekorpsen geëxperimenteerd met stopformulieren bij staandehoudingen. Drie korpsen namen in de periode 2007-2009 aan het zogenoemde project *Strategies for Effective Police Stop and Search* deel. Dat programma was geïnitieerd en uitgevoerd door de Open Society Justice Initiative. Twee korpsen participeerden in 2013 in een experiment van het *Programa para la Identificación Policial Eficaz* (Programma voor Efficiënte Politie Identificatie). Dat programma werd georganiseerd door een aantal Spaanse niet-gouvernementele organisaties. Slechts één van de korpsen (de gemeentepolitie van Fuenlabrada) heeft de toepassing van stopformulieren na afloop van het experiment voortgezet.

Praktijken in andere landen (bijvoorbeeld Canada) en experimenten in andere jurisdicties (bijvoorbeeld Bulgarije en Hongarije) moesten vanwege de beperkte tijd in deze quick scan geheel

buiten beschouwing blijven. De praktijk met *stop and frisk* in de Verenigde Staten, vergelijkbaar met het Engelse *stop and search*, is in beperkte mate in dit onderzoek meegenomen.

In zowel Engeland als Spanje was en is het stopformulier onderdeel van een pakket aan maatregelen. In beide landen was de doelstelling mede gericht op het professionaliseren en het vergroten van de effectiviteit van het gebruik van de betreffende politiebevoegdheden. Daarnaast was het maatregelenpakket bedoeld om etnisch profileren tegen te gaan, en bovenal om het vertrouwen in de politie onder (minderheids)groepen te vergroten.

De bevoegdheden tot staande houden, identificatie en fouilleren verschillen in Engeland en Spanje ten opzichte van de bevoegdheden die Nederlandse agenten hebben. In Engeland bestaat tegenwoordig alleen een wettelijke verplichting tot het gebruik van het stopformulier bij *stop and search* (staande houden en fouilleren). In de Spaanse gemeente Fuenlabrada bestaat dezelfde verplichting en de voorwaarden bij uitoefening zijn vergelijkbaar: er moet een reële verdenking zijn en er moet een objectieve basis zijn om de verdenking te ondersteunen. Nederland kent de bevoegdheid tot staande houden en fouilleren bij verdenking in het kader van bijzondere wetgeving zoals de Wet Wapens en Munitie en de Opiumwet en van een ieder in een door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebied.

In de Spaanse gemeente Fuenlabrada bestaat daarnaast een verplichting om het stopformulier te gebruiken bij 'staande houden en identificeren'. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met de Nederlandse; identificatie mag alleen plaatsvinden wanneer er vermoedens of aanwijzingen zijn dat iemand heeft deelgenomen aan een overtreding of inbreuk op een wettelijk voorschrift. In Nederland is deze bevoegdheid opgenomen in artikel 52 Sv.

De Engelse politie heeft niet de wettelijke bevoegdheid om naar een identificatie te vragen. Zij hebben een variant: namelijk *stop and account*, waarbij de staande gehouden persoon korte vragen gesteld worden, terwijl het antwoorden op de gestelde vragen en het geven van identificatie niet verplicht zijn. Toen het stopformulier werd ingevoerd, was ook het registreren van *stop and account* verplicht, maar dat is in 2009 afgeschaft, onder meer vanwege de administratieve lasten in combinatie met een relatief korte ontmoeting tussen politie en burger.

In zowel Engeland als in Spanje heeft de wetgever een uitdrukkelijk verbod op het disproportioneel staande houden van minderheden in de wet opgenomen.

Wat is bekend over de werking van stopformulieren?

De veronderstelde werking van stopformulieren is het terugdringen van etnisch profileren bij staandehoudingen, of, kwantitatief geformuleerd, het verminderen van disproportionaliteit in het staande houden van verschillende etnische bevolkingsgroepen. In de literatuur zijn allerlei overwegingen te vinden waarop deze werking wordt gebaseerd. Wij categoriseren deze overwegingen in vier veronderstelde functies van stopformulieren:

- a) *reflectie*: de dienstdoende politieagent wordt zich meer bewust van de redenen die de staandehouding rechtvaardigen en gaat meer weloverwogen te werk;
- b) *monitoring*: stopformulieren maken het mogelijk de aard en de omvang van staandehoudingen te registreren en te analyseren. Een aldus gemaakt gegevensbestand zou onder meer politiemensen en politieorganisaties bewust kunnen maken van de omvang van etnisch profileren;
- c) *beleid en management*: het onder b. genoemde gegevensbestand biedt leidinggevend in de politieorganisatie een handvat om de praktijk van de staandehouding te beoordelen en zo nodig te interveniëren, zowel op individueel als op organisatieniveau;

- d) *rechtspositie burgers*: het stopformulier is een aanleiding voor een dialoog tussen de staande gehouden burger en de agent, en de rechtspositie van de burger die wordt staande gehouden wordt verduidelijkt en versterkt.

Reflectie

In beide landen is geconstateerd dat voor het welslagen van de reflectieve functie de algemene houding van agenten ten aanzien van het maatregelenpakket van belang is. In beide landen werd de invoering van het stopformulier door een deel van de agenten gezien als een aanslag op de integriteit en het professioneel handelen van agenten. In Engeland werd het zelfs ervaren als een persoonlijke aanval, mede door het label 'institutioneel racisme' zoals de werkwijze van agenten in het Macpherson-rapport werd aangeduid. Wanneer agenten de invoering van het stopformulier op deze manier ervoeren, was er veel weerstand tegen het formulier, wat erin resulteerde dat het niet werd gebruikt. Wanneer agenten positief stonden tegenover de registratie van proactief optreden, bleek het stopformulier de reflectieve besluitvorming te kunnen bevorderen. In beide landen gingen deze agenten beter nadenken over het gebruik van hun bevoegdheid en de vraag waarom zij van deze bevoegdheid gebruik maakten. Zij konden de reden van staandehouding ook beter uitleggen aan de desbetreffende burgers.

Daarnaast blijkt training in het gebruik van stopformulieren en in de omgang met burgers de kans op weloverwogen optreden groter te maken. Ook is de wijze waarop supervisie binnen het korps is ingericht van invloed op de reflectieve besluitvorming van agenten. Waren deze voorwaarden vervuld dan werd het politieoptreden efficiënter: het aantal staandehoudingen nam af en het aantal effectieve staandehoudingen (*hits*) nam toe. Anders gezegd, het aantal niet-gefundeerde staandehoudingen nam af. Het gebruik van stopformulieren is daarvoor zeker niet voldoende, maar waarschijnlijk wel een effectieve en wellicht zelfs noodzakelijke voorwaarde.

Monitoren

Registratie van staandehoudingen (met inbegrip van etniciteit) wordt over het algemeen als de beste mogelijkheid beschouwd om inzicht te verwerven in de proportionaliteit en de effectiviteit van proactief politieoptreden. Echter, het gebruik van stopformulieren levert niet zonder meer een betrouwbaar beeld op van het (proactief) politieoptreden. Zowel de registratie als de verwerking moet aan een aantal zwaarwegende voorwaarden voldoen voordat valide conclusies kunnen worden getrokken. Een noodzakelijke voorwaarde voor de monitoringsfunctie is dat de formulieren daadwerkelijk, correct en eenduidig ingevuld worden. Ook indien de formulieren correct en eenduidig zijn ingevuld is het lastig om disproportionaliteit vast te stellen, omdat niet duidelijk is waarmee de etnische verdeling in de waargenomen verzameling staandehoudingen vergeleken moet worden: met de landelijke verdeling, met de verdeling in het gesurveilleerde gebied, met de verdeling op een bepaald dagdeel op straat, of nog anders (het baseline vraagstuk).

Beleid en management

Leidinggevenden die de efficiency en de effectiviteit van het proactief optreden van hun politie-eenheden informatiegestuurd willen verbeteren kunnen goed gebruik maken van de informatie die stopformulieren oplevert. Zij kunnen aan de hand van deze gegevens zowel individueel als op groepsniveau keuzegedrag doorspreken en bijsturen waar nodig. De *Code of Practice* die in Engeland van kracht is, verplicht leidinggevenden om de verzamelde gegevens aldus te gebruiken. Toch is deze functie bij een groot deel van de korpsen onderbelicht gebleven. De Home Office (het Engelse ministerie van Binnenlandse Zaken) en de korpsen vonden daarin recent nog aanleiding om deze verplichting opnieuw onder de aandacht te brengen. Bij de korpsen die werk maakten van terugkoppeling van stopform gegevens werd bewust gestuurd op een vergroting van de effectiviteit van *stop and search*. Zo werd onder meer de maatregel genomen om agenten met uiteenlopende staandehoudingsprofielen samen op patrouille te sturen.

De Engelse praktijk laat voorts zien dat beleidsbeslissingen een aanzienlijk effect hebben op de manier waarop politieagenten gebruik maken van hun bevoegdheden. Beleid aangaande de locaties waar gepatrouilleerd wordt bijvoorbeeld, blijkt grote invloed te hebben op de etniciteit van de mensen die gefouilleerd worden. Het verklaart ook de verschillen in disproportioneel staande houden tussen korpsen. De disproportionaliteit van staandehoudingen is dan ook niet uitsluitend te herleiden tot individueel keuzegedrag van de agent. De beleidsmatige en bestuurlijke context waarbinnen de agent opereert is minstens zo belangrijk.

De *best practice* van Spanje, het korps van de gemeente Fuenlabrada, laat zien dat terugkoppeling van goed verzamelde en verwerkte gegevens effectief kan zijn en dat leidinggevenden gebruik ervan kunnen maken om het proactief optreden van hun eenheden informatiegestuurd te verbeteren.

Rechtspositie burgers

Een vierde veronderstelde functie van de stopformulieren is dat de rechtspositie van de burger die wordt staande gehouden wordt verduidelijkt en versterkt, onder meer omdat de burger meer informatie ontvangt over de reden van de staandehouding en omdat een formulier wordt verkregen waarop staat uitgelegd op welke wijze een klacht kan worden ingediend. Over de vraag in hoeverre dit door burgers op deze wijze wordt ervaren, is relatief weinig over bekend. Uit onderzoek in Engeland in de implementatieperiode blijkt dat er grote verschillen zijn in ervaring tussen burgers. Deze ervaring blijkt in de eerste plaats afhankelijk van kleur, waarbij *'black people'*¹ over het algemeen minder positief zijn over hun ontmoeting met de politie dan andere etnische groepen. In de tweede plaats hangt de waardering samen met het optreden van de agent die staande houdt; de ene agent kan goed uitleggen waarom hij gebruik maakt van zijn *stop and search* bevoegdheid, de andere agent niet. Wanneer burgers de houding en het gedrag van de agent als prettig ervaren en wanneer zij zich met respect behandeld voelen, dan zijn de ervaringen positiever. In 2013 vindt een kwart van de bevraagde Engelse burgers dat agenten hun *stop and search* bevoegdheid discriminerend inzetten. De helft van de ondervraagde *'black people'* is deze mening toegedaan.

Het stopformulier is daarnaast aanleiding voor een dialoog tussen de staande gehouden burger en de agent. Uit de Spaanse ervaringen blijkt dat een georganiseerde dialoog tussen politie en etnische minderheden een effectieve manier is om de praktijk van staandehoudingen te verbeteren. Ook in Engeland wordt de dialoog met burgers als belangrijk ervaren en wordt voorgeschreven dat korpsen de lokale burgerij laten meelopen met politieagenten. Voorts dienen de korpsen de lokale gemeenschap actief voor te lichten over het uitoefenen van de *stop and search* bevoegdheid.

Van de op het formulier vermelde mogelijkheid om een klacht in te dienen wordt betrekkelijk weinig gebruik gemaakt.

In hoeverre draagt het gebruik van stopformulieren bij aan het tegengaan van etnisch profileren bij staandehoudingen?

Ondanks al het beschikbare onderzoek blijkt het effect van de invoering van stopformulieren op etnisch profileren niet gemakkelijk te traceren. In de eerste plaats is de kwaliteit van de beschikbare cijfers ontoereikend om harde conclusies te kunnen trekken. Belangrijker nog dan de kwaliteit van de beschikbare cijfers is de kanttekening dat het stopformulier in geen van de bestudeerde jurisdicties als enkelvoudige maatregel is ingevoerd. Steeds maakte de invoering van stopformulieren deel uit van een groter samenhangend pakket van maatregelen. Daardoor is het onmogelijk uitspraken te doen over de effecten van 'het stopformulier' als zodanig op etnisch profileren, op het vertrouwen in de politie bij minderheden of op de effectiviteit en efficiency van proactief politieoptreden. Steeds blijkt het om een samenspel van een groot aantal maatregelen en voorwaarden te gaan. Zo wordt in Engels onderzoek benadrukt dat de houding en de kwaliteit van handelen van politieagenten bij

¹ 'Black people' is de naam waarmee in de rapporten deze etnische minderheid wordt aangeduid.

staandehoudingen minstens zo belangrijk zijn als het invullen van het stopformulier. Over het Spaanse Fuenlabrada wordt gerapporteerd dat het systematische overleg met minderheidsgroeperingen een belangrijke rol heeft gespeeld in de algehele verbetering van het politieoptreden die daar te constateren was.

Uit wat aan cijfers beschikbaar is blijkt dat het aantal *stops and search* in Engeland over een periode van zeven jaar is gehalveerd. Daarmee is in absolute zin ook het aantal staandehoudingen van etnische minderheden afgenomen. Echter, ondanks alle getroffen maatregelen heeft Engeland nog steeds te maken met een aanzienlijke disproportionaliteit in staandehoudingen. De laatste cijfers in Engeland (2015) laten zien dat etnische minderheidsgroeperingen twee keer zo vaak worden gecontroleerd als 'white people'. Voor 'black people' is de afwijking groter; zij worden vier keer zo vaak gecontroleerd als 'white people'. In het korps Fuenlabrada in Spanje was gedurende de pilot sprake van aanzienlijke veranderingen: het totaal aantal staandehoudingen nam met driekwart af, het aantal 'hits' verviervoudigde en de onevenredigheid in het aantal staandehoudingen van mensen uit minderheidsgroepen nam af, al bleef de disproportionaliteit aanzienlijk. Uit later onderzoek bleek dat de resultaten van de pilot duurzaam zijn geweest.

In de bestudeerde jurisdicties was etnische registratie door middel van stopformulieren steeds een (centraal) onderdeel van een pakket van maatregelen. Daardoor leveren de ervaringen in die jurisdicties geen robuuste onderbouwing voor de stelling dat de invoering van stopformulieren als zodanig disproportionaliteit bij staandehoudingen vermindert en het etnisch profileren bij pro-actief politieoptreden doet afnemen. Wel kan worden geconcludeerd dat een pakket aan maatregelen waarvan het stopformulier een belangrijk onderdeel is, etnisch profileren kan terug dringen en de effectiviteit van het politieoptreden kan vergroten. In zo'n context kan registratie van etniciteit bij staandehoudingen bijdragen aan de bewustwording bij de politie van het probleem van disproportioneel staandehouden, aan het bespreekbaar maken van het vraagstuk in de politie-eenheid en aan de onderbouwing van interventies van de politieleiding gericht op het terugdringen van disproportionaliteit.

Welke condities zijn van invloed op de werking?

Zoals reeds opgemerkt: het gebruik van stopformulieren is in alle bestudeerde jurisdicties steeds ingevoerd als onderdeel van een geheel aan onderling samenhangende maatregelen. De bestudeerde documenten leveren duidelijke indicaties over onderdelen van dat maatregelenpakket die nodig zijn wil het gebruik van stopformulieren überhaupt zinvol kunnen zijn.

Een onmisbare voorwaarde voor effectieve toepassing van het stopformulier is een professionele houding gericht op het voortdurend verbeteren van de eigen vaardigheden, ook als het gaat om de invulling van de discretionaire ruimte bij proactief optreden. Een tweede voorwaarde is training van agenten; ook indien er een positieve professionele grondhouding is, vergt een adequaat optreden bij staandehoudingen permanente vorming en training voor proactief optreden. De derde voorwaarde is systematische beleidsvoering, waarbij het erom gaat dat de gronden, overwegingen en vaardigheden die bij proactief optreden van belang zijn het gedeeld bezit van de politie-eenheid zijn. Monitoring en het daarop beleidsmatig reageren blijken belangrijke factoren in het effectiever en efficiënter maken van staandehoudingen. Dat geldt ook voor voorwaarde vier: supervisie door leidinggevenden bij het invullen van de discretionaire ruimte. Voorwaarde vijf betreft goede contacten tussen politie en etnische minderheden; uit de bestudeerde literatuur blijkt een samenhang tussen goede contacten en succesvol terugdringen van disproportioneel staande houden. Ten slotte blijkt een goede inbedding van de registratie van staandehoudingen in bestaande werkprocessen en informatiestromen een belangrijke zesde voorwaarde.

In hoeverre is de elders geconstateerde werking te verwachten onder Nederlandse condities?

Een belangrijke conclusie van dit verkennende onderzoek is dat het gebruik van stopformulieren, of meer algemeen, het registreren van etniciteit bij staandehoudingen, als centraal onderdeel in een pakket van maatregelen, een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van etnisch profileren. Volgens het *Handbook of Good Practices* van het Open Society Justice Initiative, gebaseerd op pilotonderzoek in verschillende landen, omvat een toereikend pakket zeven clusters van maatregelen, verdeeld over drie categorieën:

CATEGORIE	TYPE MAATREGEL
Politiek-juridisch	Maatstaven in wetgeving, operationele richtlijnen, strategische plannen van actie
	Klachtenprocedures en toezichtsvoorzieningen
Beleid en management	Registratie en monitoring van proactief optreden
	Verminderen van etnische disproportionaliteit en versterken van effectiviteit van proactief optreden
	Vorming en training
	Evaluatie en terugkoppeling
Samenleving	Intensiveren en verbeteren van de relatie tussen politie en samenleving, in het bijzonder etnische minderheden

De vraag is nu, in hoeverre dit soort good practices ook in Nederland zou kunnen worden toegepast. Een steeds in de literatuur terugkerend kernthema is het *politievakmanschap* bij proactief optreden. Uiteindelijk gaat het om de politieagent op straat; die moet de beslissing nemen om al dan niet op te treden. De vraag is hoe ervoor gezorgd kan worden dat dit op de beste manier gedaan wordt. Een tweede kernthema is *leiderschap* bij de politie: leidinggevenden beslissen over de inzet van mensen en middelen. De vraag is hoe die inzet optimaal kan zijn, dat wil zeggen effectief en efficiënt en met een minimum aan etnisch profileren.

Uit internationaal onderzoek over een lange reeks van jaren blijkt dat de afwegingen op grond waarvan een politieagent tot de beslissing komt om iemand staande te houden gebrekkig zijn. Er is niet op voorhand een reden om aan te nemen dat het in Nederland anders is dan in andere landen. Recent onderzoek bij de Nederlandse politie laat zien dat ook hier staandehoudingen geregeld gebaseerd zijn op ondeugdelijke en zelfs onrechtmatige motieven. Er is dan ook alle aanleiding voor een verbetering en versterking van het politievakmanschap bij proactief optreden.

Wanneer beoogd wordt het politievakmanschap te verbeteren en te versterken blijkt het zinvol te zijn om daarbij ook enige vorm van registratie in te voeren. Dit versterkt zowel de monitorfunctie (inzicht in aard en omvang) als de beleidsvormingsfunctie. Onderzoek laat immers ook zien dat het staandehouden niet alleen een beslissing van de individuele agent op straat is, maar dat beleidsbeslissingen een belangrijke bijdrage leveren aan de manier waarop agenten gebruik maken van hun bevoegdheden.