



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Het stopformulier

Verkenning van de werking van de registratie
van staandehoudingen

Groningen

20 september 2016

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	1
SUMMARY AND CONCLUSIONS	8
INLEIDING	14
1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK	14
1.2 ENKELE CENTRALE BEGRIPPEN	14
1.3 ONDERZOEKSVRAAG EN THEMA'S	15
1.4 DE OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	16
1.5 BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK	17
1.6 DE OPZET VAN HET RAPPORT.....	17
ENGELAND EN WALES	18
2.1 INLEIDING	18
2.2 JURIDISCHE CONTEXT.....	18
2.3 INHOUD VAN HET STOPFORMULIER.....	20
2.4 GESCHIEDENIS VAN STOPFORMULIEREN.....	21
2.5 IMPLEMENTATIE	23
2.6 WERKING VAN HET GEBRUIK VAN STOPFORMULIEREN	25
2.7 EFFECTEN OP DE MATE VAN ETNISCH PROFILEREN.....	29
2.8 FACTOREN	29
SPANJE	31
3.1 INLEIDING	31
3.2 JURIDISCHE CONTEXT.....	32
3.3 INHOUD VAN HET STOPFORMULIER.....	34
3.4 GESCHIEDENIS VAN STOPFORMULIEREN.....	36
3.5 IMPLEMENTATIE	38
3.6 WERKING VAN HET GEBRUIK VAN STOPFORMULIEREN	39
3.7 EFFECTEN OP DE MATE VAN ETNISCH PROFILEREN.....	42
3.8 FACTOREN	44
FRANKRIJK	47
4.1 INLEIDING	47
4.2 POLITIEBEVOEGDHEDEN.....	47
4.3 PARLEMENTAIR DEBAT OVER STOPFORMULIEREN	48
BEVINDINGEN	52
5.1 INLEIDING	52
5.2 GEBRUIK STOPFORMULIEREN	52
5.3 WERKING VAN STOPFORMULIEREN.....	54
5.4 RANDVOORWAARDEN EN FLANKEREND BELEID.....	58
BESCHOUWING	60

6.1	NAAR EEN GOEDE PRAKTIJK.....	60
6.2	DISCRETIONAIRE RUIMTE.....	61
6.3	POLITIEVAKMANSCHAP	62
6.4	TOEPASSING VAN HET STOPFORMULIER – EN MEER – IN NEDERLAND	64
BIJLAGE 1: BESTUDEERDE LITERATUUR		65
BIJLAGE 2: ONDERZOEKSVRAGEN		70
BIJLAGE 3: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN		71



Colofon

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleider: prof. dr. Jacobus de Ridder

Onderzoekers Pro Facto: mr. Nicolette Woestenburg en mr. Erwin Krol

Begeleidingscommissie:

de heer prof. dr. J.C.J. Boutellier, Vrije Universiteit Amsterdam (voorzitter)

de heer mr. drs. F.F.F.M. Faes, DG Politie, ministerie van Veiligheid en Justitie

de heer P. Gademan, Nationale Politie, Eenheid Amsterdam

mevrouw dr. mr. B. van Caem, Nationale Politie, Korpsstaf Den Haag

de heer dr. G. Haverkamp, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie

mevrouw G. Klos, Amnesty International Nederland

© 2016 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

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 leidinggevers 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

Leidinggevend en 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 leidinggevend en 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 leidinggevend en 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 bevroegde 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

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

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 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 leidinggevendenden 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 *leaderschap* bij de politie: leidinggevendenden 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.

Summary and conclusions

The questions underlying this research, conducted by Pro Facto, are:

To what extent is it apparent on the basis of the literature and documentation that so called 'stopforms' help to prevent and combat ethnic profiling? Can any results that might emerge from the use of stopforms be applied to the Dutch police organisation? What elements will need adjusting for this?

These questions are answered based on the following subquestions:

6. Where and how are stopforms used?
7. What do we know about the effect of stopforms?
8. To what extent does the use of stopforms contribute to preventing ethnic profiling when the police is stopping people for questioning or searching?
9. What conditions influence the effect?
10. To what extent can the effect observed elsewhere be expected to materialise under Dutch conditions?

Where and how are stopforms used?

Police forces in England and Wales have worked with various ways of registering ethnicity when stopping people in the street since 1986. Since 2005 all forty-three police forces are required to complete stopforms during one form of stop actions, stop and search, and to hand a copy of this form to the person being apprehended.

In Spain five police forces have experimented with the use of stopforms when stopping people in the street. Between 2007 and 2009 three forces participated in the so called *Strategies for Effective Police Stop and Search* project. This programme was initiated and run by the Open Society Justice Initiative. In 2013 two forces participated in an experiment of the *Programa para la Identificación Policial Eficaz* (Efficient Police Identification Programme). This programme was organised by several Spanish non-governmental organisations. Since the completion of the experiment only one of the forces (the Fuenlabrada municipal police) has continued to use stopforms.

Practices in other countries (such as Canada) and experiments in other jurisdictions (for instance Bulgaria and Hungary) had to be left out of this quick scan due to limited time. The United States' practice of stop and frisk, comparable to the English stop and search, is however, included to a limited extent.

In both England and Spain the stopform was and still is part of a package of measures. In both countries the objective was mainly oriented towards professionalising and improving the efficiency of the use of these powers. In addition, the package of measures was intended to prevent ethnic profiling and above all to increase the confidence of (minority) groups in the police.

In England and Spain the powers of police officers to stop, identify and search are different from those of Dutch police officers. In England there is currently only a statutory requirement to use the stopform during stop and search actions. The same requirement applies in the Spanish municipality Fuenlabrada and the power can be exercised under similar conditions: there must be a real suspicion and there must be an objective basis to support the suspicion. Police in the Netherlands have the power to stop and search within the scope of special legislation such as the Weapons and Ammunition Act and the Opium Act and can stop anyone in a risk area designated as such by the mayor, provided there is reasonable suspicion.

In the Spanish municipality of Fuenlabrada police are also required to use the stopform during stop and identify actions. This power is comparable to that of Dutch police; a person can only be required to identify him or herself when there is a suspicion or an indication that the person has participated in an offence or infringement of a legal regulation. This power is set out in the Netherlands in Article 52 of the Code of Criminal Procedure (Strafvordering).

The English police have no legal power to request identification. They have a variant of this: stop and account, during which the person who has been stopped is asked a few brief questions but is under no obligation to answer these or to identify him or herself. When the stopform was introduced, registration of stop and account was also mandatory but this was abolished in 2009, mainly because of the administrative burden in combination with a relatively short encounter between police and citizen.

Both England and Spain have an explicit legal ban on the disproportionate apprehension of minorities.

What do we know about the effect of stopforms?

The assumed effect of stopforms is to reduce ethnic profiling during apprehensions or, quantitatively formulated, to reduce disproportionality in the apprehension of different ethnic groups of the population. Many different lines of argument can be found in the literature on which this effect is based. We classify these lines of argument into four assumed functions of stopforms:

- e) *reflection*: the police officer on duty is made more aware of the reasons justifying the stop and search action and proceeds with the work more judiciously;
- f) *monitoring*: stopforms facilitate the registration and analysis of the nature and scope of the stop action. It is argued that the resulting database will raise awareness amongst police officers and police organisations about the extent of ethnic profiling;
- g) *policy and management*: the database referred to in b enables superior officers in the police organisation to assess how stop actions proceed in practice and where necessary to intervene both at individual and organisation level;
- h) *citizens' legal position*: the stopform is a reason for dialogue between the citizen being apprehended and the officer and the apprehended citizen's legal position is clarified and strengthened.

Reflection

In both countries it has been observed that police officers' general attitude towards the package of measures plays a major role in the success of the reflective function. In both countries the introduction of the stopform was viewed by some officers as an attack on the integrity and professionalism of officers. In England it was even felt to be a personal attack, partly because of the label 'institutional racism' used to refer to the working methods of officers in the Macpherson report. When officers experienced the introduction of the stopform in this way there was huge resistance to the form with the result that it was not used. When officers viewed the registration of proactive action in a positive light it appeared that the stopform can indeed improve reflective decision-taking. In both countries these officers started to think more about the use of their power and why they were making use of it. This also enabled them to better explain the reason for the stop and search to the citizen being apprehended.

In addition it has emerged that training in the use of the stopform and in contacts with citizens increases the chance that officers will act with proper consideration. How supervision within the force is organised also affects the reflective decision-taking of officers. When these conditions were met the police action was more efficient: the number of stops and search fell and the number of effective stops and search (hits) rose. In other words, the number of unfounded stops and search dropped. The use of stopforms was certainly not the only reason for this but it is likely that it is, however, an effective and perhaps even necessary condition.

Monitoring

Generally speaking stop and search registration (including ethnicity) is considered to be the best way to acquire insight into the proportionality and effectiveness of proactive police action. However, the use of stopforms does not automatically provide a reliable picture of (proactive) police action. Both the registration and the processing should meet several weighty conditions before valid conclusions can be drawn. One necessary condition for the monitoring function is that the forms are indeed completed correctly and uniformly. Even when the forms are completed correctly and uniformly it is still tricky to establish disproportionality because it is not clear what the ethnic distribution in the collection of stops and search studied should be compared with: the national distribution, the distribution in the area under surveillance, the distribution at a specific time of day on the street or some other distribution (the baseline issue).

Policy and management

Managers who want to improve the efficiency and effectiveness of the proactive actions of their police units on the basis of information can put the information provided by stopforms to good use. They can discuss choice behaviour with reference to these data both at individual and group level and make adjustments where needed. The Code of Practice applying in England requires managers to use the data collected in this way. And yet at many forces this function has been neglected. The Home Office and the police forces therefore recently decided that this is reason to draw attention to this requirement again. At forces that used the stopform data to provide feedback the aim was to improve the effectiveness of stop and search actions. For instance, one measure that was introduced was to send officers with divergent stop and search profiles out on patrol together.

The English experience also shows that policy decisions have a significant effect on how police officers use their power. Policy regarding, for instance, where the patrols will take place seem to have a huge impact on the ethnicity of the people being stopped and searched. This also explains differences in the disproportionality in stop and search between different regional forces. The disproportionality in stop and search actions can therefore not be traced solely to

the individual choice behaviour of the officer. The policy and managerial context within which the officer operates is at least as important.

The best practice in Spain, the Fuenlabrada municipal police force, shows that feedback based on properly collected and processed data can be effective and that supervisors can use this to improve the proactive actions of their units with reference to information.

Legal position of citizens

A fourth assumed function of the stopforms is that the legal position of the citizen being stopped is clarified and strengthened, partly because the citizen is provided with more information about why he or she is being stopped and because they are given a form containing information about how they can lodge a complaint. There is relatively little known about the extent to which citizens experience this in this way. During the implementation period in England research showed that there are major differences between citizens' experiences. In first instance these experiences depend on colour and in general '*black people*'² tend to be less positive about their encounter with the police than other ethnic groups. In the second instance the assessment is linked to the action of the officer making the apprehension; one officer can explain clearly why he or she is using the power to stop and search while another cannot. When citizens are happy with the attitude and conduct of the officer and when they feel they have been handled with respect, the experiences are more positive. In 2013 one quarter of the English citizens asked found that officers use their stop and search powers in a discriminatory way. Half of the '*black people*' drew this conclusion.

In addition, the stopform creates a reason for dialogue between the apprehended citizen and the officer. From the Spanish experience it emerges that an organised dialogue between police and ethnic minorities is an effective way to improve stop and search in practice. In England as well, the dialogue with citizens is felt to be important and police forces are required to engage with local residents. The forces also have to actively inform local communities about the exercising of their power to stop and search.

Comparatively little use is made of the possibility to lodge a complaint that is referred to in the form.

To what extent does the use of stopforms contribute to preventing ethnic profiling during stop actions?

Despite all the available research it is difficult to trace the effect of the introduction of stopforms on ethnic profiling. In the first place, the quality of the available figures is not sufficient to be able to draw hard conclusions. More important even than the quality of the available figures is the observation that in not one of the jurisdictions studied is the stopform introduced as a single measure. The stopform is always introduced as part of a larger interrelated package of measures. This makes it impossible to make statements about the effects of the stopform as such on ethnic profiling, minorities' confidence in the police or about the effectiveness and efficiency of proactive police actions. It is always about a combination of a large number of measures and conditions. For instance, English research emphasises that police officers' attitude and the quality of their actions during apprehensions is at least as important as filling in the stopform. A report about the Spanish Fuenlabrada force concludes that systematic consultation with minority groups has played a significant role in the general improvement in police actions observed there.

² "Black people" is how the reports refer to this ethnic minority.

The figures we do have available indicate that the number of stops and search in England has halved in a period of seven years. As a result, in absolute terms, the number of stops and search involving ethnic minorities has also fallen. However, despite all the measures that have been taken England is still faced with a high degree of disproportionality in stop and search actions. The most recent figures in England (2015) show that ethnic minorities can expect to be stopped twice as often as 'white people'. This figure is even higher for 'black people' who can expect to be stopped four times as often as 'white people'. In the Fuenlabrada force in Spain significant changes took place during the pilot: the total number of stop and search actions fell by 75%, there were four times as many hits and the disproportionality in the number of apprehensions of people from minority groups fell, even though this disproportionality continued to be significant. Later research showed the result of the pilot to be lasting.

In the jurisdictions studied ethnic registration using stopforms was always a (central) part of a package of measures. For this reason the experience in these jurisdictions does not form solid grounds for arguing that the introduction of stopforms reduces disproportionality during stop and search actions and ethnic profiling during proactive police actions. It can, however, be concluded that a package of measures in which the stopform plays an important role can reduce ethnic profiling and improve the effectiveness of police actions. In such a context the registration of ethnicity during stop and search actions can raise awareness amongst police officers about the problem of disproportional apprehensions, about the need to talk about this in the police unit and about the substantiation of interventions by superior police officers targeted at reducing disproportionality.

What conditions influence the effect?

As mentioned: the use of stopforms is introduced in all the jurisdictions studied as part of a package of combined measures. The documents we studied provide clear indications about what this package of measures should contain if the use of stopforms is going to be in any way effective.

An essential condition for an effective use of the stopform is a professional attitude aimed at a continuous improvement of individual competences, also when interpreting the margins of discretion during proactive actions. A second condition is the training of officers; even when there is a positive professional attitude, an adequate performance during stop and search actions requires permanent education and training in proactive actions. The third condition is systematic policy-making focusing on ensuring that the entire police unit is aware of the grounds, considerations and competences that are important during proactive actions. Monitoring and policy responses based on this are a significant factor in making stop and search actions more effective and more efficient. The same applies for condition number four: supervision by superiors in interpreting the margin of discretion. Condition number five is about good dialogue between police and ethnic minorities; from our literature study it emerges that there is a link between good dialogue and the successful reduction of disproportional stop and search actions. Finally a sound imbedding of the registration of stop and search actions in existing work processes and information flows is an important sixth condition.

To what extent can the effect observed elsewhere be expected to materialise under Dutch conditions?

An important conclusion from this exploratory research is that the use of stopforms, or more generally, the registration of ethnicity during stop and search actions can, as a central part of a package of measures, help to prevent ethnic profiling. According to the *Handbook of Good Practices* of the Open Society Justice Initiative, based on pilot research in several countries, an adequate package contains seven groups of measures divided between three categories:

CATEGORY	TYPE OF MEASURE
Political-legal	Benchmarks in legislation, operational guidelines, strategic action plans
	Complaints procedure and supervisory provisions
Policy and management	Registration and monitoring of proactive actions
	Reducing ethnic disproportionality and strengthening the effectiveness of proactive actions.
	Education and training
	Evaluation and feedback
Society	Intensifying and improving the relationship between police and society, in particular ethnic minorities

The question now is to what extent this kind of good practices could be applied in the Netherlands. In the literature an often repeated central theme is *'the professionalism of the police'* during proactive actions. It's ultimately about the police officer on the beat who has to decide whether to act or not. The question is how can we ensure that this is done in the best way. A second central theme is *leadership* in the police force: superiors decide about the deployment of people and resources. The question is how this deployment can be optimum, in other words, effective, efficient and with minimum ethnic profiling.

International research going back many years shows that the considerations on grounds of which a police officer decides to stop and search a person are often faulty. There is currently no reason to assume that in the Netherlands this is any different than in other countries. Recent research amongst the Dutch police shows that here too stop and search actions are regularly based on improper and even unlawful motifs. There is therefore every reason to improve and strengthen the professionalism of the police during proactive actions.

When aiming to improve and strengthen the professionalism of the police it is useful to introduce some form of registration. This assists both the monitoring function (insight into nature and scope) and the policy-forming function. After all, research shows that whether or not to stop and search a person is not only the decision of the individual officer on the beat but that policy decisions make an important contribution to how officers use their powers.

Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In het Algemeen Overleg *Discriminatie* van 9 juni 2016 stond het *Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie* op de agenda. Eén van de thema's die aan de orde werd gesteld was 'etnisch profileren' door politieambtenaren bij staandehoudingen op straat. Een deel van de Kamer meende dat "*het gebruik van stopformulieren een bewezen effectieve methode is om etnisch profileren tegen te gaan*" en diende dienovereenkomstig een motie in,³ waarin de regering werd verzocht "*een pilot met stopformulieren te starten en de Kamer te informeren over de voortgang en uitkomst van deze pilot*". Deze motie kreeg niet de steun van de meerderheid. Een tweede motie,⁴ die wel werd aangenomen, verzocht de regering om "*op basis van ervaringen in het buitenland in beeld te brengen wat het gebruik van een stopformulier bij de politie zou kunnen bijdragen aan de bestrijding van etnisch profileren en welke effecten het gebruik van een stopformulier op de dagelijkse werkzaamheden en de administratieve lasten van de politieorganisatie heeft*". Een minderheid in de Kamer meende dus dat de effectiviteit van stopformulieren als middel ter bestrijding van etnisch profileren "bewezen" is, terwijl de meerderheid vond dat nog eens uitgezocht zou moeten worden wat de ervaringen in het buitenland nu precies hebben aangetoond. Het onderhavige rapport bevat het verslag van een onderzoek naar die ervaringen, dat in de maand augustus 2016 in opdracht van de minister is uitgevoerd.

1.2 Enkele centrale begrippen

Etnisch profileren

Etnisch profileren bij staandehoudingen kan worden omschreven als 'het disproportioneel vaak staande houden van burgers op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat'.⁵ Etnische identiteit als zodanig kan in beginsel geen grond voor staandehouding vormen. Indien mensen uit een bepaalde etnische groep onevenredig vaak worden staande gehouden speelt etnische identiteit daarin kennelijk een rol. Dan is sprake van "bewust of onbewust" etnisch

³ *Kamerstukken II* 2015-2016, 30950, nr. 87.

⁴ *Kamerstukken II* 2015-2016, 30950, nr. 97.

⁵ Van der Leun en Van der Woude 2014. Overigens wordt door verschillende instanties een andere definitie van etnisch profileren gekozen, zoals door Amnesty International, ECRI en OSF.

profilieren. Etnisch profileren is een vorm van discriminatie en daarom ongewenst.⁶ De aangenomen Kamermotie sprak uit dat “*politieagenten erkennen dat etnisch profileren onaanvaardbaar is en niet past bij een waakzame en dienstbare politieorganisatie.*”⁷

Stopformulier

Een stopformulier is een formulier waarin een politieagent een aantal gegevens omtrent een staandehouding dient in te vullen. In verschillende jurisdicties is een variatie aan stopformulieren in gebruik. Doorgaans is tenminste vereist dat de politieagent een aantal kenmerken van de staande gehouden burger noteert alsmede de reden voor de staandehouding. In veel gevallen dient de agent de burger een kopie van het formulier uit te reiken. Het stopformulier bevat dan ook een voorgedrukte tekst waarin onder meer de rechten staan waarop een burger zich bij staandehouding of na afloop kan beroepen.

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 leidinggevers 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.

De *werking* van stopformulieren wordt in dit rapport besproken mede aan de hand van deze vier mogelijke functies.

1.3

Onderzoeksvraag en thema's

De vraagstelling van de Kamer is in de volgende onderzoeksvraag omgezet:

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 politieorganisaties op welke punten zijn daarvoor eventueel aanpassingen nodig?

Deze onderzoeksvraag is uiteen gesplitst in vijf deelvragen:

1. Waar en hoe worden stopformulieren gebruikt?

⁶ Idem.

⁷ Kamerstukken II 2015-2016, 30950, nr. 97.

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

De uitgebreide deelvragen die bij aanvang van het onderzoek zijn opgesteld zijn te vinden in bijlage 2.

1.4 De opzet van het onderzoek

Uit een eerste verkennend literatuuronderzoek bleek dat in een beperkt aantal landen goed gedocumenteerde experimenten met de toepassing van stopformulieren zijn verricht. De meeste ervaring hieromtrent is opgedaan in Engeland. Daar wordt al drie decennia lang poging ondernomen om op enigerlei wijze staandehoudingen te registreren. Bovendien hebben Engelse politiekorpsen vooral de afgelopen jaren veel werk gemaakt van onderzoek naar de werking van stopformulieren, en van analyses gebaseerd op de registraties van staandehoudingen middels stopformulieren.

Een tweede land met bruikbare ervaringen is Spanje. Het *Open Society Justice Initiative*⁸ heeft in 2006-2007 in een aantal landen (Spanje, Bulgarije, en Hongarije) experimenten geëntameerd waarbij onder meer stopformulieren werden toegepast.⁹ De experimenten maakten veelvuldig gebruik van de Engelse praktijk. Het project waarin deze experimenten werden uitgevoerd en geëvalueerd heette het *STEPSS project*. De ervaringen in Bulgarije en Hongarije zijn minder bruikbaar omdat de sociale en institutionele context sterk afwijken. De Spaanse pilots leveren interessante inzichten op en één van de pilots in Spanje is duurzaam gebleken.¹⁰ Engeland en Spanje leverden dan ook veruit het meeste materiaal voor deze quick scan. Daarnaast is waar dat dienstig leek ook gebruik gemaakt van onderzoek in andere jurisdicties, bijvoorbeeld politiekorpsen in de Verenigde Staten.¹¹

Afzonderlijk aandacht is ook besteed aan Frankrijk. Niet omdat daar praktische ervaringen zijn opgedaan met stopformulieren, maar omdat er een uitvoerig parlementair debat is geweest over het voor en tegen van stopformulieren. Dat debat resulteerde overigens in het besluit om geen stopformulieren in te voeren.

De kern van het onderzoek werd gevormd door literatuuronderzoek. Er is een overvloed aan documentatie en onderzoeksliteratuur beschikbaar over de praktijk in Engeland en een toereikende documentatie over de praktijk in Spanje. Daarnaast is contact gelegd met sleutelinformanten in beide landen. Zij hebben niet alleen gezorgd voor documentaire aanvullingen op wat uit openbare bronnen beschikbaar was, maar ook vragen beantwoord, onduidelijkheden opgeheven en achtergrondinformatie verschaft. Voorts is documentatie bestudeerd afkomstig van (internationale en nationale) organisaties die het tot hun taak rekenen etnisch

⁸ Het Open Society Justice Initiative is één van de vijf Open Society Foundations. De groep is opgericht en grotendeels gefinancierd door de Amerikaans-Hongaarse filantroop George Soros. Op de website van de organisatie is de volgende missie te lezen: "The Open Society Foundations works to build vibrant and tolerant democracies whose governments are accountable and open to the participation of all people". Die vier werkerreinen naast "rights and justice" zijn: "education and youth", "governance and accountability", "health" en "media and information". De stichtingen opereren wereldwijd.

⁹ Open Society Justice Initiative 2007.

¹⁰ De la Serna 2014. Het politiekorps van de gemeente Fuenlabrada werkt inmiddels al tien jaar met stopformulieren.

¹¹ Spitzer 1999.

profilieren en andere vormen van ongelijke behandeling te adresseren. Hiertoe behoren Amnesty International, de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) en het Comité on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).

Ten slotte, om richting, strekking en reikwijdte van het onderzoek zo goed mogelijk te bepalen is bij de aanvang van het onderzoek een focusgroep georganiseerd. De groep bestond voor de helft uit politiemensen en voor de andere helft uit wetenschappers en vertegenwoordigers van ngo's (Amnesty en Controle-Alt-Delete).

1.5 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek is een *quick scan* en niet meer. Het betekent dat het onderzoek in korte tijd is uitgevoerd en dat de diepgang ervan noodzakelijkerwijs beperkt moest blijven. Dat levert de volgende beperkingen op.

De verzamelde ervaringen zijn hoofdzakelijk afkomstig uit slechts twee jurisdicties (Engeland-Wales en Spanje). Mogelijk relevante ervaringen in andere landen moesten buiten beschouwing blijven. De in dit rapport verzamelde inzichten zijn uitsluitend gebaseerd op secundaire analyses. Het was niet mogelijk zelf primaire informatie te verzamelen, bijvoorbeeld door diepte-interviews met sleutelinformanten. De bestudeerde documentatie beperkte zich tot wat in de gegeven periode kon worden verzameld. Ondanks de hulp van enthousiaste en bereidwillige contactpersonen zijn er allerlei hiaten in die documentatie. Daarbij komt dat niet alle ervaringen even systematisch zijn gedocumenteerd en geëvalueerd.

Gegeven deze beperkingen is in dit rapport getracht de ervaringen in Spanje en Engeland-Wales zo goed mogelijk te reconstrueren. Die ervaringen zijn niet zonder meer generaliseerbaar en overdraagbaar naar Nederland. Daarvoor is onder meer het inzicht in de betekenis van allerlei context factoren voor de werking van stopformulieren te beperkt. Harde, laat staan definitieve conclusies kunnen niet worden getrokken. Dat neemt niet weg dat de beschreven ervaringen zeer leerzaam kunnen zijn voor eenieder die ernst wil maken met het terugdringen van disproportioneel staande houden.

1.6 De opzet van het rapport

Het rapport bestaat uit drie landenstudies: Engeland en Wales (hoofdstuk 2), Spanje (hoofdstuk 3) en Frankrijk (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 worden de bevindingen uit die hoofdstukken samengevat. Hoofdstuk 6 ten slotte zet de bevindingen in perspectief.

Engeland en Wales

2.1 Inleiding

Sinds de nationale implementatie in 2005 binnen alle politiekorpsen kennen Engeland en Wales een praktijk waarbij personen na *stop and search* (staandehouding en fouillering) een formulier krijgen uitgereikt: het zogenoemde stopformulier. In dat stopformulier is onder andere de etniciteit van de persoon opgenomen alsmede de reden waarom deze staande gehouden is. In sommige korpsen wordt daarnaast gebruik gemaakt van een formulier voor de registratie van *stop and account*, het staande houden waarna enkele korte vragen worden gesteld, maar dit is sinds 2009 niet meer wettelijk voorgeschreven.

Stopformulieren maken in Engeland en Wales onderdeel uit van een groot veranderingsprogramma dat in het begin van deze eeuw is geïntroduceerd. Dit veranderingsprogramma vormde de implementatie van het Macpherson-rapport (2000).¹² Het Macpherson-rapport deed 70 aanbevelingen waaronder de aanbeveling om *stop and search* te registreren (zie hierna in paragraaf 2.5.2). Vrijwel alle aanbevelingen zijn overgenomen.

Hieronder gaan we eerst in op de juridische context van *stop and search* en de registratieverplichting.

2.2 Juridische context

2.2.1. Inleiding

Engeland en Wales kennen 43 politiekorpsen. Elk korps wordt regionaal aangestuurd door een politiechef. Daarnaast heeft elk korps een gekozen orgaan dat toezicht houdt op het politiewerk.¹³ Het politiekorps in Londen, Metropolitan police, valt rechtstreeks onder de Home Secretary. De Home Office (het Engelse ministerie van Binnenlandse Zaken) stelt de wettelijke kaders vast, met goedkeuring van het parlement.

¹² We hebben het veranderingsprogramma opgevraagd bij verschillende gesprekspartners, maar het is niet meer vindbaar of verkrijgbaar.

¹³ Zie hiervoor onder andere de Police Reform and Social Responsibility Act 2011.

Hieronder wordt eerst de bevoegdheid om *stop and search* te gebruiken uiteengezet en daarna het wettelijk kader van het gebruik van stopformulieren (het bijhouden van een ‘record’).

2.2.2. Bevoegdheden

In Engeland en Wales bestaan verschillende wetten die de politie *stop and search* (staandehouden en fouilleren) bevoegdheden verschaffen. Centraal in deze wetgeving staat de Police and Criminal Evidence Act (PACE). In het derde artikel van de PACE staat de verplichting om een ‘record concerning searches’ op te stellen en een kopie hiervan aan de persoon in kwestie (op verzoek) te overhandigen. Andere wetgeving is de Misuse of Drugs Act 1971, de Criminal Justice and Public Order Act 1994 (CJPOA), en Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (TPIM).

Hoewel het niet meer wettelijk is voorgeschreven registreert een aantal politiekorpsen, waaronder de Londense politie, daarnaast *stop and account*.

2.2.3. Voorwaarden bij het gebruik van de bevoegdheid

De voorwaarden waaronder de bevoegdheden mogen worden uitgeoefend zijn geregeld in de Code of Practice A. Dit zijn richtlijnen, opgesteld door de Home Office, hoe met de *stop and search* bevoegdheid om dient te worden gegaan.

In section 2 is geregeld dat sprake moet zijn van een ‘redelijke grond van verdenking’ voordat mag worden overgegaan tot *stop and search*. De verdenking kan gaan over het bezit van verboden voorwerpen (zoals een wapen) of gestolen voorwerpen (beide bevoegdheden opgenomen in PACE) of over het bezit van drugs (bevoegdheid opgenomen in de Misuse of Drugs Act 1971). Er moet voldaan worden aan twee voorwaarden voordat in dergelijke gevallen mag worden overgegaan tot *stop and search*.

- a) De verdenking moet reëel (*genuine*) zijn – dat wil zeggen dat de agent de verwachting moet hebben dat hij één van de verboden/gestolen voorwerpen zal vinden.
- b) Er moet een *objectieve* basis zijn om de verdenking te ondersteunen in kennis van feiten, informatie en intelligence. Elke andere redelijk denkende persoon zou op basis van dezelfde feiten tot dezelfde conclusie komen.

Zonder dat voldaan is aan deze voorwaarden mag er geen standehouding en fouillering plaatsvinden. In de Code of Practice is specifiek aandacht voor het verbod op profilering aan de hand van persoonskenmerken, waaronder etniciteit, leeftijd, geslacht en handicap. Ook mogen generalisaties en stereotypen over groepen niet gebruikt worden. Ten slotte is het feit dat iemand bekend is bij de politie geen geldige reden voor een controle.

De andere twee wetten, de CJPOA en de TPIM, kennen andere voorwaarden. Search in het kader van de CJPOA kan alleen plaatsvinden wanneer een inspecteur of hogere in rang hiertoe een schriftelijke mededeling heeft gegeven. Bij de TPIM kan het alleen als er een *warrant*, een schriftelijk opdracht, is afgegeven. Antiterrorwetgeving daarentegen heeft de bevoegdheden voor *stop and search* steeds verder verruimd, hoewel dat deels is teruggedraaid.

Vóórdat *stop and search* mag plaatsvinden moet een aantal ‘redelijke stappen’ worden genomen. De staande gehouden persoon dient de volgende informatie te krijgen: het gegeven dat het gaat om een standehouding, de naam van de agent die staande houdt, het politiebureau waarbij deze agent is aangesloten, de wet op basis waarvan de standehouding plaatsvindt, uitleg van het doel van de *search* en van de gronden van redelijke verdenking en de mededeling dat een kopie van het formulier meegegeven kan worden (section 3.8).

2.2.4. Monitoring en supervisie

In section 5 van de Code of Practice A is de functie van supervisie op de uitoefening van de bevoegdheid *stop and search* geregeld. Leidinggevendenden moeten volgens dit artikel het gebruik van *stop and search* monitoren zodat zij hun agenten kunnen informeren en bijsturen. Zij dienen op te letten of er aanwijzingen zijn dat bij *stop and search* stereotiepe beelden of ongepaste generalisaties worden toegepast. Indien dat het geval is, moeten agenten daarop aangesproken worden. Voorts is in deze section opgenomen dat er per korps een commissie van vertegenwoordigers uit de lokale gemeenschap gevormd wordt met als taak onderzoek te doen naar het gebruik van deze bevoegdheid.

2.3 Inhoud van het stopformulier

2.3.1. Te registreren gegevens

Wat moet worden opgenomen in de stopformulieren is wettelijk geregeld in de Code of Practice A. Desalniettemin is er geen standaardformulier; alle 43 korpsen werken met varianten op dit algemene kader. Sommige korpsen maken gebruik van verschillende formulieren en soms is het onderdeel van een formulier dat voor meerdere doeleinden wordt gebruikt, waaronder registratie van defecten aan voertuigen.¹⁴

De volgende onderdelen moet de 'record' in ieder geval bevatten (section 4.3):

- De etniciteit van de persoon, gedefinieerd door de persoon zelf (aan de hand van categorieën);¹⁵
- Datum, tijd en plaats van de *search*;
- Object dat gezocht wordt (op basis van wetsartikelen);
- Reden voor de *search*, zoals redelijk verdenking en autorisatie;
- Identiteit van de agent(en).

Wanneer het gaat om een *search* in het kader van de aanpak van terrorisme hoeft de naam van de agent niet ingevuld te worden, in plaats daarvan wordt het nummer van het bevelschrift of een ander identificatienummer ingevuld. Het stopformulier is persoonsgebonden dus wanneer een *search* plaatsvindt bij een voertuig waarin meerdere personen zitten, krijgen zij allemaal een eigen formulier.

2.3.2. Persoonsgegevens in relatie tot etnische registratie

Er is volgens de Code of Practice A (section 4.3A) geen verplichting om de naam, adres en geboortedatum van de staande gehouden persoon op te nemen. Personen zijn niet verplicht om deze persoonsgegevens te geven en mogen hier niet naar gevraagd worden in het kader van het invullen van het formulier. In de praktijk bevat elk formulier echter wel ruimte voor persoonsgegevens en de meeste agenten vragen deze gegevens en vullen ze op het formulier in.¹⁶

De Engelse wetgever heeft richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, geïmplementeerd met de Data Protection Act 1998. Volgens deze wet

¹⁴ HMIC 2013.

¹⁵ Aan de staande gehouden persoon worden vijf brede categorieën van etniciteit voorgelegd waaruit gekozen kan worden. Daarna kan per categorie een meer specifieke culturele achtergrond worden aangegeven. Wanneer de persoon geen etniciteit wil geven, wordt deze ingeschat door de agent (noot 18 van de Code of Practice A).

¹⁶ Interview met Nick Glynn, senior program officer bij de Open Society Initiative for Europe (afdeling Security Policy and Discrimination).

is het niet toegestaan om gegevens betreffende ras of etniciteit in een persoonsregistratie te verwerken. Op deze algemene regel bestaan uitzonderingen.

Binnen het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk vast te stellen of de registratie van persoonsgegevens met inbegrip van etniciteit in overeenstemming is met de Data Protection Act 1998, omdat het om een juridische vraag gaat. De Engelse wetgever heeft in elk geval gekozen voor een aanpak waarbij persoonsgegevens niet gekoppeld worden aan etniciteit, omdat in de Code of Practice A duidelijk is aangegeven dat persoonsgegevens niet gevraagd mogen worden met het doel deze in te vullen op het formulier waarop etnische gegevens worden geregistreerd.

De etniciteit van staande gehouden personen wordt al langer geregistreerd. In de jaren '80 kwam registratie voor het eerst voor, in 1996 is een nationaal systeem geïmplementeerd. De jaren voorafgaand aan de nationale implementatie werkten vrijwel alle korpsen al mee in pilots, die vanaf 1991 zijn gestart.¹⁷

2.3.3. Klachtbepaling

De burger ontvangt een kopie van het ingevulde stopformulier. Op het formulier is een klachtbepaling opgenomen. De klachtbehandeling vindt lokaal plaats. Het is aan het korps op welke wijze de klachtafhandeling is ingericht. Dit is verder niet wettelijk ingekaderd.

2.4 Geschiedenis van stopformulieren

2.4.1. Inleiding

De effectiviteit van de bevoegdheid tot *stop and search* en het daaraan gekoppelde vertrouwen (*trust and confidence*¹⁸) van burgers in de politie is de afgelopen dertig jaar doorlopend onderwerp van discussie geweest. In de jaren '80 zijn de eerste politiekorpsen begonnen met het registreren van etniciteit, in 2005 werd het verplicht voor alle korpsen om te werken met stopformulieren en recent, in 2014, is wederom een veranderingsprogramma gericht op het verbeteren van het gebruik van de bevoegdheid gestart. De discussie rond *stop and search* wordt beïnvloed door drie historische gebeurtenissen:

- 1) Brixton Riots in 1981;
- 2) Stephen Lawrence murder in 1999;
- 3) August Riots (*5 days in August*) in 2011.

Hieronder wordt aan de hand van deze drie gebeurtenissen beschreven wat de geschiedenis is van de registratie van *stop and search*.

2.4.2. Registratie stop and search

Vóór 1981 werden geen eisen gesteld aan de bevoegdheden van de politie inzake *stop and search*. De politie kon iedereen controleren die verdacht overkwam zonder dat er concrete, objectief toetsbare verdenkingen waren. Dit had tot gevolg dat vooral migranten en niet-witte Britten werden gecontroleerd. Na de rellen in 1981 werd de 'sus law' die daarvoor gold (Vagrancy Act 1824) ingetrokken en werd de Reasonable Suspicion Act ingevoerd, waarin geregeld is dat er een redelijk vermoeden van een strafbaar feit nodig is alvorens iemand mag

¹⁷ Fitzgerald & Sibbit 1997.

¹⁸ In dit rapport wordt *trust and confidence* beide vertaald met het Nederlandse woord 'vertrouwen'. Het gaat zowel om vertrouwen in individuele politieagenten (*trust*) als vertrouwen in het instituut 'politie' (*confidence*). Er is derhalve sprake van een brede betekenis van het woord 'vertrouwen'.

worden gecontroleerd. De reasonable grounds waren uitgewerkt in het politiehandboek en op een *stop and search* formulier.¹⁹

Dit betekende nog niet het einde van de discussie. Uit het onderzoeksrapport na de Stephen Lawrence murder in 1999 (Macpherson-rapport) bleek dat het verminderd vertrouwen dat etnische minderheden in de politie hadden in grote mate te maken had met de manier waarop de politie *stop and search* uitvoerde. De onderzoekers deden 70 aanbevelingen, waaronder vier aanbevelingen die zien op de uitoefening van de bevoegdheid *stop and search*, die vrijwel allemaal overgenomen zijn in een omvangrijk veranderingsprogramma. In nummer 61 werd aanbevolen om elke stop te registreren en een kopie van deze registratie aan de staande gehouden persoon te geven. Het stopformulier is daarmee geïntroduceerd als één van de maatregelen om het vertrouwen van minderheden in de politie te vergroten.²⁰ Sinds 1984 is dit geregeld in de Police and Criminal Evidence Act (PACE).

Onderdeel van de implementatie van het Macpherson-rapport is een vijftal pilots met stopformulieren. Deze vijf pilots hebben plaatsgevonden in 2000.²¹ Veel van de gegevens hierna zijn afkomstig uit de evaluatierapporten van deze pilotfase. Vervolgens zijn de formulieren gefaseerd geïmplementeerd in het hele land. Vanaf 1 april 2005 werd de verplichting tot registreren van *stop and search* wettelijk voorgeschreven en werd het nationaal geïmplementeerd.²²

2.4.3. Recente ontwikkelingen

Naar aanleiding van rellen in 2011 is de discussie over het gebruik van de bevoegdheid *stop and search* en het gebruik van stopformulieren opnieuw gestart. De toenmalige Home Secretary Theresa May heeft *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC)* om die reden opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar het gebruik van de bevoegdheid. De resultaten van dit onderzoek zijn in 2013 gepubliceerd.²³ Dit heeft in 2014 geleid tot een behoorlijk aantal aanpassingen in de Code of Practice A. De Home Secretary wilde het grote gebruik van de bevoegdheid *stop and search* terugdringen omdat het naar haar oordeel weinig behulpzaam blijkt te zijn bij het bestrijden van criminaliteit.²⁴ Volgens de nieuwe regels is vaker autorisatie van een senior officer nodig voordat overgegaan mag worden tot *stop and search* en geldt de autorisatie voor een kortere periode. Een andere aanpassing is dat 'redelijke verdenking' is aangescherpt: in plaats van het vereiste dat de agent meent dat een gebeurtenis 'kan' plaatsvinden geldt nu dat de agent 'gelooft dat de gebeurtenis gaat plaatsvinden'. Ook is wederom aandacht gevraagd voor communicatie met de lokale gemeenschap over de noodzaak van *stop and search*. Deze maatregelen zijn opgenomen in een door de Home Office opgestelde *Best Use of Stop and Search Scheme*, ondertekend door alle 43 korpsen.²⁵ Voorts is bij het parlement een wetswijziging ingediend dat een stopformulier moet worden ingevuld wanneer bestuurders worden staande gehouden, wat volgens section 163 van de Road Traffic Act 1988 zonder reden kan. Reden hiervoor is dat '*black people*' vaker

¹⁹ Verslag studiereis London, Stop and Search controles in het VK, september 2015.

²⁰ Macpherson 1999.

²¹ Dit is onder andere geëvalueerd door Miller e.a. 2000 en het Development and Practice Report 23. De resultaten van deze twee onderzoeksrapporten worden hieronder uitgebreid besproken.

Beide evaluaties zijn begeleid door het Research Development and Statistics Directorate van de Home Office. De studie van Miller e.a. 2000 is onderdeel van een reeks evaluaties in de serie *Police Research Series* van de Home Office (PRS 127 t/m 132, alleen in 2000 gepubliceerd); elk onderdeel van deze reeks ziet op een ander onderwerp en op een enkele plek in dit rapport wordt ook naar andere rapporten van deze serie verwezen. Het Development and Practice Report 23 vormt samen met een studie naar de publieke opinie (DPR 22) een evaluatie van de pilots in 2004.

²² Shiner 2006.

²³ HMIC 2013.

²⁴ www.theguardian.com/uk-news/2016/mar/26/police-limits-over-stop-and-search-on-drivers-theresa-may. Ze baseert zich hierbij vermoedelijk op de hit-rate die in paragraaf 2.7 wordt besproken.

²⁵ Home Office 2014.

werden gestopt, terwijl niet evenredig een overtreding werd geconstateerd.²⁶ Het voorstel is nog niet aangenomen.

2.5 Implementatie

2.5.1. Doelen van stopformulieren

Het doel van het registreren door middel van het stopformulier is volgens de Lawrence Steering Group (LSG), die onder andere was ingesteld om het actieplan bij de implementatie te begeleiden, het vergroten van het vertrouwen in de politie. Een middel om dit vertrouwen te vergroten is het verbeteren van de transparantie en de verantwoording bij de *stops* bevoegdheden.²⁷ Dit gebeurt door middel van het stopformulier, waarvan een belangrijk onderdeel is dat burgers wordt uitgelegd waarom zij staande zijn gehouden.

Aanvullende doelen zijn het genereren van meer data over de etnische profielen van de personen die gestopt zijn, het verbeteren van het gebruik van de bevoegdheid *stop and search* en het vergroten van de effectiviteit van de *stops*.²⁸

2.5.2. Maatregelenpakket

De stopformulieren werden niet als geïsoleerd instrument ingevoerd, maar zijn onderdeel van een omvangrijk veranderingsprogramma. Dat veranderingsprogramma is gebaseerd op het Macpherson-rapport dat met 70 aanbevelingen binnen verschillende thema's als doel heeft om de mogelijkheid tot racisme zoveel mogelijk te voorkomen. Vier van de aanbevelingen zijn gericht op de bevoegdheid *stop and search*, waarvan één gericht is op het stopformulier. Andere maatregelen binnen dat programma waren de uitbreiding van het aantal politieambtenaren afkomstig uit minderheidsgroeperingen, wijzigingen in de structuur van de politieorganisatie, regelmatig onderzoek naar de uitoefening van de *stop and search* bevoegdheid, training om het bewustzijn van agenten te vergroten, de lokale gemeenschap aanmoedigen om misstanden te melden, gespecialiseerde agenten aanstellen die geschoold zijn in racisme en culturele etniciteit, etc.²⁹

2.5.3. Start van de implementatie: vijf pilots

De eerste pilot met stopformulieren vond plaats in vier regio's op vijf plekken: Leicestershire Constabulary, Suffolk Constabulary, West Yorkshire Police en twee plekken binnen de Metropolitan Police Service. Het ging zowel om stedelijke als plattelandsgebieden en om gebieden van verschillende etnische samenstelling. Elke pilot duurde minimaal zes maanden en de laatste pilot eindigde in maart 2000.³⁰

De vijf pilots zijn geëvalueerd in opdracht van de Research Development and Statistics Directorate van de Home Office.³¹ Bij de evaluatie van de pilots bleek dat de stopformulieren als monitoringsinstrument (nog) niet betrouwbaar waren. Volgens observaties van de onderzoekers werd slechts een derde van de *stops* geregistreerd. Niettemin bleek dat de registratie toegenomen was ten opzichte van de periode voorafgaand aan de pilots. Ook konden agenten burgers niet goed uitleggen waarom de staandehouding werd geregistreerd; daarvoor bleek in de training weinig aandacht te zijn geweest.

²⁶ www.theguardian.com/uk-news/2016/mar/26/police-limits-over-stop-and-search-on-drivers-theresa-may

²⁷ Home Office 2004.

²⁸ Development and Practice Report 23, 2004.

²⁹ Macpherson 1999.

³⁰ Bland e.a. 2000.

³¹ Miller e.a. 2000.

Gedurende de pilotperiode is ervaring opgedaan met verschillende manieren van registreren van etniciteit; een eerste variant was dat agenten zelf de etniciteit moesten inschatten, de tweede variant was zelfidentificatie door de staande gehouden persoon. Het vragen naar etniciteit werd door sommige burgers niet gewaardeerd, maar een goede uitleg door de desbetreffende agenten bleek deze reacties in veel gevallen tegen te gaan. Inwoners van Afrikaans-Caribische afkomst wilden hun etniciteit echter niet of nauwelijks kenbaar maken. Ook werd geëxperimenteerd met een systeem van open omschrijvingen en met gecodeerde categorieën. De open omschrijving bleek voor registratiedoeleinden minder geschikt. Tegenwoordig wordt gebruik gemaakt van etnische codering, voorgeschreven in de Code of Practice A. Daarnaast is als beste methode aangewezen om staande gehouden burgers zelf hun etniciteit te laten aangeven.³²

2.5.4. Vervolg van de implementatie

Daarna werd een aantal jaren in vijf pilots met de stopformulieren gewerkt, en ook deze pilots zijn door de Research Development and Statistics Directorate (RDSD) van de Home Office geëvalueerd. Bij de evaluatie van deze pilots zijn de kosten van de implementatie ingeschat aan de hand van door de korpsen aangeleverde data, waaronder het aantal uren dat personeel bezig was met de implementatie.³³ De kosten die implementatie met zich meebracht, kwamen vooral door het organiseren van trainingen (variërend van 22% tot 78% van het totaalbedrag) en door het implementeren van IT-voorzieningen zoals hand-computers waarmee gegevens direct ingevoerd konden worden. In sommige pilots bleek het invoeren van de data van het formulier in het systeem lastig, dit gold minder voor agenten die beschikten over een hand-computer waarmee de gegevens direct ingevoerd konden worden.³⁴

Belangrijkste uitdaging bleek de training van agenten. Problematisch was voornamelijk dat *alle* korpsen training nodig hadden terwijl er niet voldoende trainingscapaciteit voorhanden was. Daardoor werd soms geen training aan de agenten gegeven, maar werd de knowhow doorgegeven via leidinggevendenden of werden agenten geïnformeerd via posters, e-mail en e-learning. De inhoud van de training was vooral gericht op het invullen van de formulieren en minder op de houding en het gedrag van agenten,³⁵ terwijl die houding in de ogen van het publiek één van de belangrijkste punten bleek te zijn.³⁶

De implementatie van de stopformulieren en andere aanbevelingen uit het Macpherson-rapport kon in de beginjaren op veel weerstand rekenen onder agenten. Met name het label van 'institutioneel racisme' zoals het in het rapport verwoord werd, werd niet goed verdragen. Shiner benoemt dit als een 'collectief trauma' bij de politie. Veel politiemensen identificeren zich sterk met hun werk en zulke zware kritiek op de politieorganisatie werd ervaren als een persoonlijke aanval, met verschillende verdedigingsmechanismen tot zelfbescherming als gevolg.³⁷ Deze weerstand was de grootste belemmering bij het invoeren van de stopformulieren en bracht andere knelpunten bij invoering met zich mee, waaronder het hiervoor genoemde niet-registreren van *stop and search*.

³² Miller e.a. 2000, Development and Practice Report 23, 2004.

³³ De berekening van de totale kosten per pilot zijn berekend door de Home Office's Crime Reduction Programme, door het aantal uren te berekenen met behulp van hun cost-effectiveness data collection tool, gecombineerd met de door de korpsen aangeleverde cijfers. We tonen in dit rapport alleen de kwalitatieve bevindingen en niet de cijfers, omdat de evaluatoren zelf aangeven dat de cijfers indicatief zijn, niet volledig en accuraat en dat ook gedeeltelijk de implementatie van ICT in de cijfers is meegenomen (en die implementatie was breder dan alleen stopformulieren).

³⁴ Development and Practice Report 23, 2004. In het rapport zijn voorbeelden gegeven van bedragen Het rapport bevat geen concrete bedragen.

³⁵ Shiner 2006.

³⁶ Development and Practice Report 22, 2004.

³⁷ Shiner2010.

Een ander knelpunt was de administratieve lasten: formulieren waren in het begin erg uitgebreid en moesten op een later moment in de computer ingevoerd worden. Het werken met hand-computers loste dit laatste probleem op en werd dan ook goed ontvangen (in drie korpsen). De meeste korpsen kozen ervoor om de data te registreren in een al bestaande database. De uitgebreidheid van het formulier is door de meeste korpsen later teruggebracht naar een compacter formulier. Daarnaast is vanwege deze administratieve lasten ook de wettelijke verplichting van het registreren van *stop and account* komen te vervallen, zie de paragraaf hierna.

2.5.5. Stop and account

Gelijktijdig met de invoering van de registratieplicht voor *stop and search* werd ook een registratieplicht voor *stop and account* ingevoerd. Bij *stop and account* gaat het om een beperkte bevoegdheid, namelijk het staande houden van en het vragen van verantwoording aan mensen, bijvoorbeeld door te vragen waarom zij op die plek aanwezig zijn en waar zij naartoe gaan. Burgers zijn niet verplicht op deze vragen antwoord te geven.

Na invoering van de registratieplicht bleek dat met name voor *stop and account* voor agenten niet duidelijk was wanneer hiervan sprake was en dus een formulier ingevuld moest worden. Bovendien werd voor *stop and account* meer dan bij *stop and search* bureaucratie ervaren, doordat *stop and account* over het algemeen korter duurt en vaker voorkomt. Daarom is het de registratieplicht voor *stop and account* in 2009 afgeschaft.

Dat het wel belangrijk blijft om *stop and search* te registreren, beargumenteert de *Secretary of State* Nick Herbert als volgt: '*Stop and search is an intrusive procedure and therefore of more concern among local communities*'. Overigens is niet iedereen het daarmee eens, onderzoek laat zien dat elk type politiecontact op straat het vertrouwen kan verminderen, zeker onder etnische minderheden.³⁸

2.6 Werking van het gebruik van stopformulieren

2.6.1. Inleiding

Het onderzoek in Engeland en Wales naar de werking van stopformulieren is ingebed in het onderzoek naar het gebruik van de bevoegdheden *stop and search*. De literatuur gaat daarvoor in meer algemene zin in op de toegevoegde waarde van *stop and search* en de effecten daarvan op de criminaliteit. Belangrijke terugkerende elementen daarin zijn de discussie over de effectiviteit van het gebruik van deze bevoegdheid, omdat slechts 9% (sinds 2015 12%) van de *stop and search* leidt tot opbrengsten in de vorm van bijvoorbeeld arrestaties. Een ander veelbesproken punt is dat het gebruik van deze bevoegdheid tot veel onrust leidt in de samenleving en met name binnen groepen van minderheden.

De reden dat de literatuur niet of nauwelijks in gaat op de effecten van stopformulieren als geïsoleerd middel, is dat die in Engeland en Wales onderdeel zijn van een breder programma. Desalniettemin zijn er met name in de pilot- en implementatieperiode wel degelijk onderzoeken gedaan naar de effecten van het invoeren van de registratieplicht. Dit onderzoek wordt in de onderstaande paragrafen als uitgangspunt genomen, aangevuld met recenter breder onderzoek.

³⁸ StopWatch 2011.

De effecten van het gebruik van stopformulieren worden hieronder beschreven aan de hand van de vier functies van stopformulieren zoals deze in de literatuur worden benoemd; reflectieve besluitvorming, monitoren, beleidsvorming en de rechtspositie van burgers.

2.6.2. Reflectie

Uit de bestudeerde literatuur komt naar voren dat er grote verschillen tussen agenten zijn als het gaat om de invloed die stopformulieren en andere maatregelen hebben op de manier waarop agenten tot de beslissing komen om mensen staande te houden. Uit onderzoek dat in de pilot- en implementatiefase is uitgevoerd bleek dat waar de ene agent door introductie van het stopformulier meer bewust werd van zijn handelingen, andere agenten vooral negatieve gevolgen zagen van de introductie van het stopformulier en daardoor weerstand hadden tegen het gebruik ervan. Agenten die het positief hadden ervaren, zeiden dat ze wel twee keer nadachten voordat ze gebruik maakten van hun bevoegdheid tot *stop and search* en wanneer zij hiervan gebruik maakten, legden zij de reden voor het staande houden beter uit aan burgers. De introductie van het stopformulier leidde derhalve bij een deel van de agenten die ervoor open stonden tot een veranderde mind-set. Als negatieve ervaringen werden genoemd dat het stopformulier de informaliteit van de ontmoetingen met burgers zou tegengaan, dat het zou zorgen voor een toename in het aantal klachten en sommige agenten dachten dat het criminelen van informatie zou voorzien.^{39 40} De weerstand tegen stopformulieren werd door deze agenten met name veroorzaakt door de manier waarop het werd ingevoerd in Engeland en Wales, door het Macpherson-rapport en de verwijzing naar 'institutioneel racisme'.⁴¹

Om het gebruik van de bevoegdheid tot *stop and search* goed te kunnen uitvoeren en te beoordelen wanneer een stopformulier ingevuld moet worden, is voldoende kennis hierover van belang. Observaties die in het kader van de pilots plaatsvonden, lieten zien dat niet alle stops geregistreerd werden.⁴² Recent onderzoek uit 2013 van de HMIC laat zien dat agenten nog altijd niet goed weten wanneer zij gebruik mogen maken van hun *stop and search* bevoegdheid (wanneer is sprake van een redelijke grond van verdenking?), hoe zij de burger het beste kunnen uitleggen wat de reden van de staandehouding is en op welke wijze zij dit moeten registreren.⁴³ Derhalve lijkt op het gebied van training, zoals ook door HMIC is geconstateerd, nog verbetering mogelijk.

Quinton deed onderzoek naar de manier waarop de besluitvorming om gebruik te maken van *stop and search* plaatsvindt onder Engelse politieagenten. Daaruit blijkt dat deze besluitvorming nog vooral beïnvloed wordt door stereotypen (zoals 'vooral jonge donkere mannen zijn crimineel') en door het ontwikkelen van gegeneraliseerde ideeën over verdachten zoals die zijn te vinden in *suspect descriptions*. Quinton zegt echter ook dat het vrijwel onmogelijk is om de disproportionaliteit van staandehoudingen aan één specifieke maatregel te koppelen. Hij betoogt dat niet alleen naar de agent gekeken moet worden, maar naar het hele systeem rond de agent. Beleid over waar gepatrouilleerd wordt is in sterke mate van invloed op de groepen die *stop and search* ondergaan en de lokale verschillen tussen korpsen.⁴⁴

³⁹ Miller e.a. 2000.

⁴⁰ Development and Practice Report 23, 2004.

⁴¹ Shiner 2006.

⁴² Miller e.a. 2000.

⁴³ HMIC 2013.

⁴⁴ Quinton 2015.

2.6.3. Monitoren

Een tweede veronderstelde functie van stopformulieren is monitoring: door het invullen van de formulieren zou informatie verzameld kunnen worden over de omvang van etnisch profileren en de effectiviteit van staandehoudingen. Over de monitorfunctie is in de Engelse context veel gediscussieerd, met name omtrent de betekenis die aan de cijfers ontleend kan worden omdat nog niet alle *stop and search* geregistreerd worden.

In onderzoek uit 2004 werden drie type problemen aangegeven die reden waren voor het niet-registreren. De eerste reden is dat agenten het lastig vinden om in te schatten welke definitie van *stop* op het geval van toepassing is; wanneer is er bijvoorbeeld sprake van *stop and account* en wanneer is er sprake van *stop and search*? In de beginperiode werd regelmatig het verkeerde formulier ingevuld. Een tweede reden is de beknoptheid en onopvallendheid van sommige *stop and search*. Agenten gaven aan dat zij bij korte staandehouding de informaliteit van de ontmoeting geen schade wilden aandoen. Het derde en laatste type probleem is de selectiviteit van de registratie.⁴⁵ Sommige agenten registreerden alleen als ze dachten dat het van intelligence waarde kon zijn, anderen wilden de informaliteit van de ontmoeting geen schade aandoen en registreerden om die reden niet.⁴⁶ HMIC heeft in 2013 geconstateerd dat problemen met het registreren zich nog altijd voordoen. In dit onderzoek werd door agenten aangegeven dat in stressvolle situaties of bij slecht weer het formulier niet goed werkt, in sommige korpsen werd het formulier nog altijd als te uitgebreid ervaren. Centraal informatie verzamelen wordt bovendien bemoeilijkt doordat elk korps zijn eigen versie van het stopformulier heeft en dus andere zaken registreert. HMIC constateerde bijvoorbeeld dat sommige korpsen niet registreerden of bij de *search* wapens of andere verboden goederen waren gevonden, waardoor niet beoordeeld kan worden of de *search* succesvol was of niet.⁴⁷

2.6.4. Beleid en management

Een belangrijke functie van stopformulieren die de afgelopen jaren weinig aandacht heeft gehad in de praktijk in Engeland en Wales is de rol van leidinggevendenden om aan de hand van de geregistreerde data beleid te vormen. De Code of Practice A draagt leidinggevendenden op om stopformulieren te controleren zodat agenten in individuele gevallen aangesproken kunnen worden op stereotiepe beelden en ongepaste generalisaties. Een tweede taak voor leidinggevendenden is om aan de hand van de geaggregeerde gegevens in de gaten te houden of er trends of patronen in hun korps voorkomen die tot bezorgdheid leiden.

Uit recent onderzoek van de HMIC (2013) komt naar voren dat slechts dertien van de 43 korpsen in staat waren om trends en patronen uit de verzamelde gegevens te halen en te communiceren aan hun agenten. Ook op individueel niveau bleek dat zestien korpsen niet in staat waren om *high rollers* (agenten met een hoog *stop and search* aantal maar weinig opbrengsten) aan te wijzen. Wanneer leidinggevendende de stopformulieren controleerden, bleek dit vooral administratief van aard te zijn.⁴⁸ Het rapport van HMIC heeft geleid tot verschillende maatregelen op initiatief van de Home Secretary waarbij alle 43 korpsen zich aangesloten hebben.⁴⁹ Dit heeft onder andere geleid tot het in elk korps verantwoordelijk maken van een senior officer voor het analyseren van de data en het overdragen van leerpunten op de collega's.⁵⁰

⁴⁵ Development and Practice Report 23, 2004.

⁴⁶ Miller e.a. 2000.

⁴⁷ HMIC 2013.

⁴⁸ HMIC 2013.

⁴⁹ Home Office 2014.

⁵⁰ HMIC 2015.

Door het laat op gang komen van de supervisieerol is er nog niets te zeggen over de effectiviteit van beleidsvorming als gevolg van het gebruik van stopformulieren. Desalniettemin zijn er voorbeelden van korpsen waar deze functie ingevuld wordt, door bijvoorbeeld *high rollers* te koppelen aan collega's die het beter doen. Deze manier van coaching wordt positief gewaardeerd door de agenten.

2.6.5. Rechtspositie burgers

De vierde functie van het stopformulier is dat burgers die worden staande gehouden (beter) inzicht krijgen in de redenen waarom zij zijn staande gehouden en welke mogelijkheden zij hebben om eventueel in beklag te gaan. Uit onderzoek in 2003 blijkt dat burgers deze twee onderdelen inderdaad als een prettige bijkomstigheid van het stopformulier zien en dat zij het daarnaast prettig vinden dat er openheid is van politiegegevens.⁵¹ Er zijn echter, net als bij de bewustwording van agenten bleek, grote verschillen in ervaring tussen burgers. Deze ervaring blijkt in de eerste plaats afhankelijk van kleur, waarbij *'black people'* over het algemeen minder positief zijn over hun ontmoeting met de politie. In de tweede plaats is het ook afhankelijk van de agent met wie zij in aanraking komen; de ene agent kan goed uitleggen waarom hij gebruik maakt van zijn *stop and search* bevoegdheid, de andere agent niet.⁵² Het gedrag en de houding van de agent tijdens de *stop and search* worden door burgers belangrijker gevonden dan het ontvangen van een stopformulier.⁵³

Ook tegenwoordig blijven houding en gedrag van politieagenten belangrijke aspecten; in 2013 vindt een kwart van de bevraagde burgers, vooral vanwege bejegening, dat agenten hun *stop and search* bevoegdheid discriminerend inzetten. Onder *'black people'* vindt de helft van de bevraagde burgers dit.⁵⁴ In hoeverre dit vertrouwen is verhoogd ten opzichte van de situatie vóór invoering van stopformulieren is niet in percentages uit te drukken omdat de onderzoeken in 2000 en 2003 meer kwalitatief van aard waren en geen percentages vermelden. Uit de cijfers van 2013, een kwart van de burgers heeft nog geen vertrouwen, kan evenwel worden afgeleid dat het vertrouwen van burgers in de politie een belangrijk onderwerp blijft. Ook in 2015 concludeerde HMIC dat het voor burgers heel belangrijk is om met respect te worden behandeld en dat slechts 57% ervaart dat de politie respect voor hen heeft (7% was tegen, een grote groep had geen mening).⁵⁵

Een belangrijke voorwaarde bij het gebruik van de *stop and search* bevoegdheid is dat de lokale gemeenschap wordt betrokken bij het controleren van het gebruik van de bevoegdheid. Dit is opgenomen in de Code of Practice A en recent in het in de vorige paragraaf genoemde initiatief van de Home Secretary (2014) herhaald. Het nieuwe initiatief, waarbij alle korpsen zich hebben aangesloten, draagt de korpsen op om leden van de lokale burgerij mee te laten lopen met de politieagenten en om meer uitleg te geven aan de lokale gemeenschap betreffende het uitoefenen van de *stop and search* bevoegdheid.⁵⁶

Ten slotte dienen burgers nauwelijks klachten in. Wanneer klachten wel ingediend worden, worden deze lokaal beoordeeld. In Northhamptonshire wordt gewerkt met een bijzondere vorm van semi-extern toezicht: een panel voorgezeten door de hoofdinspecteur van de politie en verder één agent en twee burgers, beoordeelt de klachten. Het aantal *stop and search* is in dat korps sindsdien met 50% gedaald. De daling heeft weinig invloed op de *stop and search*

⁵¹ Development and Practice Report 22, 2004.

⁵² Miller e.a. 2000.

⁵³ Development and Practice Report 22, 2004.

⁵⁴ HMIC 2013.

⁵⁵ HMIC 2016.

⁵⁶ Home Office 2014.

mét opbrengst, waardoor ervan wordt uitgegaan dat de gewraakte *stop and search* ook daadwerkelijk 'verkeerde' *stop and search* waren.⁵⁷

2.7 Effecten op de mate van etnisch profileren

Etnisch profileren

De mate waarin etnische profilering is teruggedrongen wordt in Engeland en Wales gemeten aan de hand van het bepalen van de disproportionaliteit. Dit wordt bepaald door het aantal *stop and search* per etnische groep te vergelijken met de populatie van deze groep binnen het inwonertal van het korps, gerelateerd aan 'white people'. De laatste cijfers (2015) wijzen uit dat etnische minderheidsgroeperingen twee keer zo vaak worden gecontroleerd dan 'white people'. Voor 'black people' is de afwijking groter: zij worden vier keer zo vaak gecontroleerd als 'white people'.⁵⁸ Een groot deel van de *stop and search* (circa een derde) vindt plaats bij de Metropolitan police in London. De meest recente cijfers van dat korps laten zien dat de disproportionaliteit van 'black people' ten opzichte van 'white people' 3,61 bedraagt (juni 2016).⁵⁹

Het gebruik van de bevoegdheid *stop and search* laat sinds 2008 een afnemende trend zien, van circa 1,5 miljoen *searches* in 2008 tot 886.564 in 2013/2014.⁶⁰ De trend blijft dalende, zo blijkt uit de rapportage van de Home Office in 2015.⁶¹ In de jaren voorafgaand aan 2008 steeg het gebruik van de bevoegdheid. In 2013/2014 is het ongeveer gelijk aan het aantal dat in 2003/2004 is gemeten.

Vergroten effectiviteit

Om de effectiviteit van het inzetten van de bevoegdheid tot *stop and search* te kunnen meten kan gekeken worden naar de zogenoemde *hit rate*: het aantal keren dat bijvoorbeeld verboden wapens of andere goederen gevonden wordt, afgezet tegen het aantal controles. Vergelijken met het jaar 2000 is de *hit rate* licht gestegen van 9%⁶² naar 12% in 2015. Deze lichte stijging heeft pas onlangs plaatsgevonden, daarvoor bleef het lange tijd 9%.⁶³

2.8 Factoren

2.8.1. Training en opleiding

Uit veel Engelse onderzoeksrapporten komt naar voren dat training en opleiding cruciaal zijn bij het introduceren van stopformulieren en andere maatregelen. Het is belangrijk voor politieorganisaties om gedegen begeleiding en training te bieden over de vraag wanneer gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheid *stop and search* en op welke wijze hierover uitleg gegeven kan worden aan personen die staande gehouden worden.⁶⁴

Ook leidinggevendenden zouden meer training kunnen krijgen over op welke wijze zij de monitor- en supervisiefunctie het beste kunnen uitoefenen. In 2013 constateerde HMIC⁶⁵ dat deze

⁵⁷ Verslag studiereis London, Stop and Search controles in het VK, september 2015.

⁵⁸ Home Office 2015.

⁵⁹ http://www.met.police.uk/foi/pdfs/priorities_and_how_we_are_doing/borough/mps_stop_search_mon_report_june2016.pdf

⁶⁰ Stop and search statistics 2013/2014. <https://data.police.uk>

⁶¹ Home Office 2015.

⁶² Miller e.a. 2000.

⁶³ Home Office 2015.

⁶⁴ Onder andere Development and Practice Report 22 2004, Shiner 2006, HMIC 2013.

⁶⁵ HMIC 2013.

functies nog niet in alle korpsen uitgevoerd werden, terwijl beleidsmatige beslissingen en aansturing veel invloed blijken te hebben op de manier waarop *stop and search* wordt uitgevoerd en op welke plaatsen dat gebeurt.⁶⁶

2.8.2. Contextfactoren en hun invloed

Veel contextfactoren zijn ten dele al aan de orde geweest, zoals het juridisch regime waarbinnen de politie acteert. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat lokale invloeden en verschillen tussen korpsen van grote invloed zijn op het gebruik van de *stop and search* bevoegdheid. De 43 korpsen variëren in grootte, etniciteitsamenstellingen, mate van criminaliteit en verschillende patronen van criminaliteit.⁶⁷

De mate waarin politiekorpsen gebruik maken van de *stop and search* bevoegdheid verschilt. De Metropolitan Police in London, met een populatie van 8 miljoen inwoners, is verantwoordelijk voor 30% van het totale aantal *stop and search*. Een ander groot korps, zoals de West Midlands, met 2,8 miljoen inwoners, heeft juist een relatief laag aantal *stop and search* activiteiten. De grootte van het korps lijkt niet direct van invloed op de vraag of deze bevoegdheid veelvuldig wordt ingezet of niet, concludeert HMIC in 2016. HMIC vermoedt dat het meer te maken heeft met de verwachtingen die leidinggevendenden hebben van deze bevoegdheden en de wijze waarop zij hun agenten aansturen.⁶⁸

Een andere belangrijke contextfactor is de verhouding tussen de politie en de samenleving. Best practices laten zien dat het vertrouwen van burgers in de politie toeneemt wanneer de afstand tussen politie en samenleving kleiner is. Zo wordt in verschillende korpsen gewerkt met een commissie van burgers die bijvoorbeeld de klachten mede-beoordelen en/of vragen stellen over de gemonitorde gegevens. Ook de invoering van *community-policing* (gebiedsgebonden politiewerk) was een maatregel die al door de commissie Bartlett werd aanbevolen. De daadwerkelijke invoering is een traag proces geweest en pas sinds de laatste jaren meer gemeengoed in de korpsen. Er zijn dan ook nog geen gegevens beschikbaar over de ervaringen hiermee.

Ten slotte heeft de weerstand die bestond bij invoering van de stopformulieren en andere maatregelen een grote rol gespeeld bij het invoeren ervan. Doordat de maatregelen zijn geïntroduceerd in het kader van ‘institutionele discriminatie’ waren niet alle agenten even positief over de nieuwe maatregelen en voerden deze dan ook niet altijd uit.⁶⁹

⁶⁶ Quinton 2015.

⁶⁷ Fitzgerald & Simmer 1997, Miller 2010, Quinton 2015.

⁶⁸ HMIC 2016.

⁶⁹ Shiner 2006.

Spanje

3.1 Inleiding

In Spanje is op lokaal niveau ervaring opgedaan met formulieren die uitgereikt worden aan een burger na een staandehouding ('stopformulieren'). Dit gebeurde aanvankelijk in het kader van twee pilotstudies, waaraan in totaal vijf verschillende korpsen deelnamen:

- I. In het kader van het project *Strategies for Effective Police Stop and Search* (hierna: STEPSS) hebben twee gemeenten stopformulieren geïntroduceerd. Het project vond plaats tussen oktober 2007 en maart 2008. In Fuenlabrada nam het gemeentepolitiekorps deel aan deze pilot, terwijl in Gerona zowel het gemeentepolitiekorps als het regionale politiekorps (*Mossos d'Esquadra*) participeerden.
- II. Daarnaast namen twee gemeentepolitiekorpsen, Castellón en Pedrezuela, in 2013 deel aan het *Programa para la Identificación Policial Eficaz* (Programma voor Efficiënte Politie Identificatie, hierna: PIPE).⁷⁰

Het project STEPSS is gefinancierd, georganiseerd en begeleid door het *Open Society Justice Initiative* (hierna: OSJI). Aan dit project namen behalve de twee Spaanse korpsen ook Hongaarse en Bulgaarse politiekorpsen deel. Het project werd ondersteund door de Europese Unie.

Het project PIPE vond plaats op initiatief van het *Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad* (Platform voor de Omgang met Diversiteit door de Politie). Aan dit platform is een aantal organisaties (ngo's) verbonden, gericht op (hulpverlening aan) migranten/ vluchtelingen en op het bevorderen van de integratie en maatschappelijke deelname van diverse groepen (LHBT- en etnische minderheden en mensen met een handicap).

Met name bij STEPSS was de introductie van stopformulieren onderdeel van een breder programma van maatregelen om op die manier onder meer etnisch profileren te voorkomen en bestrijden.

⁷⁰ Er wordt melding gemaakt dat andere gemeenten, bijvoorbeeld A Coruña, ook (later) deelnamen aan PIPE. In de gevonden literatuur wordt echter verder niet ingegaan op hun deelname en de effecten van de in deze gemeenten ingezette middelen. Derhalve worden deze gemeenten buiten beschouwing gelaten.

In Fuenlabrada worden stopformulieren tot op de dag van vandaag gebruikt; de andere gemeenten zijn na de beëindiging van het project niet hiermee doorgegaan. Daardoor is Fuenlabrada de enige gemeente waarover informatie met betrekking tot de effecten op de langere termijn te vinden is. In de andere gemeenten was dit niet het geval.

Hieronder is per deelnemend korps aangegeven aan welk project zij deelnamen en wat het bevolkingsaantal in die gemeente is.

Gemeentepolitie Fuenlabrada	STEPSS 2007-2008, 2008-heden	195.180 inwoners
Gemeentepolitie Gerona	STEPSS 2007-2008	97.580 inwoners
Regionale politie Gerona	STEPSS 2007-2008	Idem
Gemeentepolitie Castellón	PIPE 2013	171.669 inwoners
Gemeentepolitie Pedrezuela	PIPE 2013	5.271 inwoners

De korpsen namen alle op vrijwillige basis deel aan het project.

3.2 Juridische context

3.2.1. Inleiding

Stopformulieren zijn in Spanje alleen geïmplementeerd op lokaal niveau en kennen dus geen wettelijke basis. In nationale wetgeving zijn geen voorschriften opgenomen over stopformulieren. Wel is het nationaal wettelijk kader van belang, omdat daarin de bevoegdheden tot het staande houden, het fouilleren en het vragen om identificatie opgenomen staan. Stopformulieren worden gebruikt bij de uitoefening van deze drie bevoegdheden.

3.2.2. Bevoegdheden

In Spanje bestaan verschillende wetten die bevoegdheden in het kader van proactief politieoptreden aan de politie toekennen. De belangrijkste zijn de *Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana* (Wet voor de bescherming van burgerlijke veiligheid; hierna: *Ley Orgánica 4/2015*) en de *Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (Wet voor de Strijdkrachten en Veiligheidskorpsen; hierna: *Ley Orgánica 2/1986*).

De *Ley Orgánica 4/2015* bevat de bepalingen over de rechten en plichten van politieagenten bij het identificeren (artikel 16) en fouilleren (artikel 20) van personen. Deze bepalingen gelden voor alle agenten werkzaam bij de strijdkrachten of veiligheidskorpsen (*fuerzas y cuerpos de seguridad*), waaronder ook de gemeentepolitie en de regionale politie vallen. Deze wet is in werking getreden op 1 juli 2015 (NB: deze wet was niet van toepassing gedurende de pilot).

De bevoegdheden van de verschillende politiekorpsen, namelijk de *Policía Local*, *Policía de las Comunidades Autónomas*, *Policía Nacional* en *Guardia Civil*, staan omschreven in de *Ley Orgánica 2/1986*. Artikel 51, eerste lid van deze wet bepaalt dat gemeentebesturen hun eigen politiekorpsen kunnen oprichten binnen de kaders van de wet. Dit is dus geen verplichting. In artikel 53 staat opgesomd welke taken deze korpsen kunnen vervullen. Veel van de taken zijn gerelateerd aan de handhaving van de openbare orde, hulpverlening bij calamiteiten en verkeersovertredingen in stedelijke kernen.

Naast de mogelijkheid voor gemeentebesturen om een eigen politiekorps op te richten is er ook de mogelijkheid om een regionaal politiekorps op te richten. Hier hebben enkele Spaanse autonome regio's gebruik van gemaakt. In Catalonië, waar Gerona ligt, gaat het om de *Mossos*

d'Esquadra. De *Mossos* staat onder het gezag van de regionale Catalaanse regering, *Generalitat de Catalunya*. De functies en bevoegdheden van regionale politiekorpsen staan omschreven in artikel 38 en 39 van de *Ley Orgánica 2/1986*. Het gaat om ruimere bevoegdheden dan de gemeentepolitekorpsen. Een groot deel van de taken die in andere delen van Spanje voorbehouden zijn aan de nationale politiekorpsen zijn in deze regio voorbehouden aan het regionale politiekorps. Daardoor is de bevoegdheid van de nationale politie in Catalonië beperkt tot terrorismebestrijding en immigratie.

3.2.3. Voorwaarden bij het gebruik van de bevoegdheid

Hiervoor zijn de algemene bevoegdheden besproken. Deze algemene bevoegdheden verschillen afhankelijk van de vraag of het om een regionaal politiekorps of gemeentepolitekorps gaat. Politieagenten kunnen bij het opsporen en voorkomen van delicten overgaan tot identificatie van personen (artikel 16) en het fouilleren van personen (artikel 20). Bij het identificeren of fouilleren gelden twee voorwaarden:

- a. Er moeten vermoedens of aanwijzingen zijn dat iemand heeft deelgenomen aan een overtreding of inbreuk op een wettelijk voorschrift;
- b. Het is voor het begaan van een mogelijk misdrijf noodzakelijk dat iemands identiteit wordt vastgesteld.

Deze bevoegdheden kunnen zowel uitgeoefend worden in de publieke als in de private ruimte, zoals woningen.

Wanneer identificatie plaatsvindt, moet rekening gehouden worden met het non-discriminatiebeginsel en andere rechtstatelijke beginselen, zo staat opgenomen in de *Ley 2/2015*. In artikel 16 wordt verwezen naar de principes van *proportionaliteit, gelijke behandeling en non-discriminatie* op grond van geboorte, nationaliteit, raciale of etnische afkomst, sekse, geloof of geloofsovertuigingen, leeftijd, handicap, seksuele oriëntatie of identiteit, mening of wat voor andere persoonlijke of sociale omstandigheid dan ook.

Personen die verzocht worden zich te identificeren dienen terstond en begrijpelijk te worden geïnformeerd over de redenen van dit verzoek.

Wanneer fouillering plaatsvindt, gelden bovenstaande voorwaarden eveneens, maar zijn daarnaast drie aanvullende voorwaarden van toepassing.

1. Er moeten objectieve aanwijzingen zijn die doen vermoeden dat de doorzoeking kan leiden tot de vondst van objecten die relevant zijn voor de uitvoering van de politietask. Onder objectieve aanwijzingen dient volgens het *Constitutioneel Tribunaal* te worden verstaan 'aanwijzingen gebaseerd op feitelijke omstandigheden en gegevens [...] die meer inhouden dan een mogelijkheid en minder dan een zekerheid [...] en die de waarschijnlijkheid van het begaan van een delict veronderstellen'.⁷¹ Een recentere uitspraak voegt hieraan toe dat 'gegevens onderworpen moeten kunnen worden aan een (her)beoordeling [...] en derhalve moeten ze met een minimale mate van concreetheid onder woorden gebracht kunnen worden [...] zodat een intersubjectieve controle van rationaliteit en plausibiliteit plaats kan vinden'.⁷²
2. De actie dient in beginsel uitgevoerd te worden door een agent van hetzelfde geslacht, tenzij dit een ernstig risico voor de agent oplevert. Indien nodig vindt het onderzoek plaats in een voor derden afgeschermd plek. Er wordt schriftelijk verslag gelegd van de handeling, de oorzaken en de identiteit van de agent.

⁷¹ ATC de 16-05-1984 (vertaald).

⁷² ROJ STS 3939/2014 (vertaald).

3. De fouillering dient zo min mogelijk in te mengen in de levenssfeer en waardigheid van de persoon in kwestie, zodat hem zo min mogelijk schade wordt gebracht.

3.3 Inhoud van het stopformulier

3.3.1. Te registreren gegevens

In de pilots zijn verschillende stopformulieren gehanteerd. De te registreren gegevens liepen dus ook uiteen. Bij bestudering van het stopformulier dat in Fuenlabrada gebruikt werd ten tijde van het STEPSS-project bleek dat de volgende gegevens genoteerd moesten worden:

- Datum en begintijdstip van de staandehouding
- Plaats van de staandehouding
- Naam en identiteitsbewijsgegevens
- Geboorteplaats, -land en –datum
- Naam van de ouders
- Woonplaats
- Telefoonnummer
- Reden voor de identificatie en observatie hierover
- Of gebruik gemaakt is van het persoonsregister (registro personal) (ja/nee) en of de uitkomst positief was (ja/nee)
- In beslag genomen voorwerpen
- Andere gegevens die van belang zijn
- Bijbehorend voertuig, diens merktekens en kleur
- Of een aanklacht geformuleerd is (ja/nee) en de grond hiervoor
- Overtreding
- Illegaal strafbaar feit (ja/nee), wijze van handelen (afwezigheid van straf/ beboet, maar niet aangehouden/ aangehouden) en type straf
- Eindtijdstip van de staandehouding
- Betrokken agenten

In bovenstaande opsomming is niet de etniciteit opgenomen. Deze hoeft dus niet geregistreerd te worden. De etnische achtergrond van de burger wordt in deze gemeente bepaald aan de hand van zijn/ haar nationaliteit (geboorteland).

In Castellón werd een soortgelijk formulier gebruikt. Deze wijkt op twee punten af van het formulier in Fuenlabrada. In de eerste plaats moest ook het geslacht opgetekend worden. In de tweede plaats bevatte het formulier enkele vooraf beschreven categorieën voor de redenen tot staandehouding. Het gaat om de volgende categorieën:

1. Proactief, preventief politieoptreden (steekproefsgewijs inzetten van bevoegdheden)
2. Zones onderworpen aan intensieve politiecontrole
3. Lokalisering van een vermeende dader van strafbaar feit
4. Vermeende deelname aan crimineel gedrag
5. Verdacht gedrag of houding
6. Anders

Later heeft Fuenlabrada deze werkwijze overgenomen waardoor agenten aldaar tegenwoordig ook registreren aan de hand van categorieën in plaats van een open omschrijving in te

vullen. De lokale politie van Gerona gebruikte juridische categorieën in plaats van operationele categorieën bij de redenen tot staandehouding.⁷³

We hebben geen voorbeelden van andere formulieren in andere korpsen gevonden. Wel vermeldt OSJI dat het ontwerp STEPSS-formulier zoals gebruikt in Fuenlabrada bijna volledig is overgenomen binnen het PIPE-project.⁷⁴ Op basis van het projectrapport kan aangenomen worden dat de formulieren in ieder geval persoonsgegevens bevatten van de staande gehouden persoon, de achtergrond en de resultaten van het uitoefenen van een bevoegdheid en de identiteit van de betrokken agent. Daarnaast is op het formulier in Gerona tijdens STEPSS naast nationaliteit ook apart de door de politieagent gedefinieerde etniciteit geregistreerd.⁷⁵

In zowel Gerona als in Fuenlabrada discussieerden agenten en vertegenwoordigers vanuit minderheidsgroepen tijdens het ontwerp van het formulier over de vraag of nationaliteit dan wel etniciteit opgenomen moest worden op het formulier. De voordelen van het noteren van nationaliteit is dat dit objectief en makkelijk vast te stellen is. Echter, voor tweede-generatie immigranten die inmiddels de Spaanse nationaliteit hebben verkregen lijkt dit niet te voldoen gezien het doel van het gebruik van het stopformulier. In deze discussie werd etniciteit gezien als 'vloeibaar' en niet altijd vanzelfsprekend. Een ander argument was dat het noteren van etniciteit in sommige gevallen ook contraproductief kan werken, omdat het een institutionalisering van bepaalde categorieën personen impliceert. Tot slot vonden agenten 'eticiteit' moeilijk toepasbaar bij sommige bevolkingsgroepen, zoals Roma. In de rapporten is gelet op de voor- en nadelen van beide categorieën geen voorkeur uitgesproken.⁷⁶

Er waren twee redenen waarom in Fuenlabrada uiteindelijk de voorkeur is gegeven aan het registreren van nationaliteit in plaats van etniciteit. Ten eerste is dit gedaan om problemen met de Agencia Española de Protección de Datos te voorkomen (zie paragraaf 3.3.2). Ten tweede wordt het probleem van tweede-generatie-immigranten niet herkend in Fuenlabrada, omdat Spanje een recente migratiegeschiedenis kent en derhalve weinig personen nog de Spaanse nationaliteit hebben verkregen, waardoor het in kaart brengen van etnisch profileren door middel van nationaliteiten mogelijk werd geacht.⁷⁷

3.3.2. Persoonsgegevens in relatie tot etnische registratie

Uit het voorgaande blijkt dat in de meeste pilotstudies de nationaliteit, bepaald aan de hand van het geboorteland, genoteerd wordt op de betreffende stopformulieren en niet de etniciteit van de persoon in kwestie.

In de *Ley Orgánica 15/1999 de Protección de datos de carácter personal*, die de omzetting in nationale wetgeving is van de Europese Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, wijst gegevens omtrent etniciteit aan als gegevens die bijzondere bescherming behoeven. In beginsel is het dan ook niet mogelijk om gegevens over iemands ras of etniciteit te verwerken. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk.

Binnen het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk vast te stellen of de registratie van nationaliteiten op stopformulieren binnen deze wettelijke bepalingen past of niet. In één van

⁷³ Open Society Justice Initiative 2015b.

⁷⁴ Open Society Justice Initiative 2015b.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Schmitt & Pernas 2008.

⁷⁷ Idem. Daarnaast interview Cristina de la Serna.

de bestudeerde onderzoeksrapporten wordt gesteld dat de formulieren voldoen aan de gegevensbeschermingswetgeving.⁷⁸

3.3.3. Klachtbepaling

De staande gehouden burger krijgt een afschrift van het ingevulde formulier. Hij hoeft niet te tekenen voor akkoord.

Op de achterzijde van de twee bestudeerde stopformulieren staan enkele relevante wettelijke bepalingen opgenomen. Hier staan de bevoegdheden en plichten van de politie en de rechten van de staande gehouden burger beschreven. Daarnaast staat aangegeven dat, wanneer iemand van mening is dat zijn rechten geschonden zijn, de mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen. De wijze waarop dit dient te gebeuren staat eveneens aangegeven. Ook is op het formulier aangegeven dat de genoteerde data in een register in eigendom van de gemeente worden opgenomen en dat hiertegen een verzoek tot verwijdering of aanpassing kan worden ingediend.

Op het formulier was voorts de doelstelling van het formulier en het project opgenomen.

3.4 Geschiedenis van stopformulieren

3.4.1. Aanleiding

De aanleiding voor het experimenteren met en het introduceren van stopformulieren in een aantal gemeenten in Spanje is niet exact aan te wijzen. Vermoedelijk speelden enkele algemene zorgen over etnisch profileren in het gehele land een rol. Deze paragraaf schetst kort de maatschappelijke context waarbinnen de stopformulieren geïmplementeerd werden.

In 2005 vond een explorerend onderzoek van Wagman en Pernas plaats waaruit naar voren kwam dat de politie zich in haar werkzaamheden, bewust en onbewust, bediende van etnische profielen waardoor burgers afkomstig uit bepaalde bevolkingsgroepen zich gestigmatiseerd voelden. Het bleek moeilijk vast te stellen op welke schaal etnisch profileren voorkwam.⁷⁹ Meest gehoorde uitleg voor het voorkomen van etnisch profileren was de opvatting dat etnische minderheden meer misdrijven zouden plegen. Bovendien bleken veel agenten de ruime discretionaire ruimte die zij hebben om personen staande te houden in te vullen met behulp van hun intuïtie of een soort 'zesde zintuig'.⁸⁰

Pressiegroepen hadden al langer hun beklag gedaan over de praktijk van etnisch profileren, onder meer in de media; zij herkenden zich in deze conclusies. Onder andere de Open Society Justice Initiative maakte zich zorgen over signalen dat met name Roma en andere zichtbare minderheden gediscrimineerd werden tijdens politiewerkzaamheden. Tot die laatste groep behoorden met name moslimburgers die, versterkt door de strijd tegen het terrorisme, zich vaker gediscrimineerd voelden.⁸¹

Het debat werd mede gevoerd naar aanleiding van een uitspraak uit 2001 van het Spaanse hooggerechtshof.⁸² Mevrouw Williams Lecraft werd door een agent staande gehouden op een station in Valladolid en gevraagd om haar identiteitsdocumenten. Toen ze vroeg naar de reden waarom zij als enige werd staande gehouden, gaf de agent toe dat dit te maken had

⁷⁸ Open Society Justice Initiative 2012.

⁷⁹ Wagman 2005.

⁸⁰ Schmitt & Pernas 2008.

⁸¹ Schmitt en Pernas 2008.

⁸² Tribunal Constitucional de España, *Decisión 13/2001*.

met haar zwarte huidskleur. Zij diende hierop een klacht in en haar zaak werd behandeld tot aan de hoogste nationale rechterlijke instantie. Deze rechtbank oordeelde dat de politie in bepaalde omstandigheden etnische uiterlijkheden mocht gebruiken bij de beslissing om te bepalen wie gecontroleerd wordt en wie niet. Derhalve werd haar beroep niet toegekend. Uiteindelijk diende zij een klacht in bij het Comité voor de Mensenrechten van de VN die in juni 2009 oordeelde dat dit een vorm van ongeoorloofde discriminatie was en haar in het gelijk stelde.⁸³

De Defensora del pueblo español (Ombudsman) en ook internationale mensenrechtenorganisaties zoals de Raad van Europa en de Speciaal Rapporteur van de VN inzake Racisme, Xenofobie en andere vormen van discriminatie riepen de Spaanse regering op tot actie, onder meer gelet op deze bovenstaande praktijken.⁸⁴ Zij trokken de legitimiteit van het politieoptreden in twijfel, aangezien de politie de rechten van burgers schaadde omdat burgers op grond van vooroordelen werden staande gehouden in plaats van op grond van heldere, objectieve criteria.

De Dirección General de la Policía en het Spaanse bevoegde gezag bleken weigerachtig om maatregelen te nemen, maar enkele lokale korpsen toonden zich wel bereid om deze zaak aan te pakken.⁸⁵

3.4.2. Doelen

Zowel binnen het STEPSS-project als het PIPE-project werd geëxperimenteerd met stopformulieren teneinde etnisch profileren door de politie tegen te gaan. Dit was echter niet het enige doel van de stopformulieren en ook niet altijd het hoogst beoogde doel. Bovendien waren stopformulieren niet het enige middel dat werd ingezet.

STEPSS had het verbeteren van de relaties tussen politie en minderheidsgroepen als achterliggend, hoger doel. Dit zou gestalte moeten krijgen via de politieopleiding, via de ontwikkeling van een controlesysteem voor politieoptreden en via activiteiten met betrekking tot het identificeren in het openbare leven (met name de introductie van stopformulieren).⁸⁶

Met de stopformulieren werd het volgende beoogd: 1) het registreren van de etniciteit van staande gehouden personen (bepaald aan de hand van nationaliteit of etniciteit); 2) het analyseren van de resulterende gegevens om vast te stellen in welke mate sprake was van onevenredigheid in het staande houden van mensen uit verschillende etnische bevolkingsgroepen; en 3) de conclusies te bespreken met vertegenwoordigers uit deze groepen.⁸⁷

Het geheel aan activiteiten in het kader van STEPSS beoogde de verwezenlijking van de volgende, hogere doelen:⁸⁸

- Het onevenredig vaak staande houden en fouilleren van personen behorende tot minderheden verminderen;
- Het verhogen van de efficiëntie van de politie en het verbeteren van het toezicht van de politieleiding op het proces van identificatie, staandehoudingen en fouilleren;
- De relatie en communicatie tussen niet-autochtone burgers en politie verbeteren en het versterken van de rechten van deze burgers.

⁸³ UN Human Right Committee, Rosalind Williams Lecraft v. Spain.

⁸⁴ Open Society Justice Initiative 2015a. Voor de oorspronkelijke aanbeveling: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Spain adopted on 22 March 2012*.

⁸⁵ Arenas & García 2016.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Schmitt & Pernas 2008.

⁸⁸ Schmitt & Pernas 2008.

PIPE had de volgende doelen:⁸⁹

- Het bevorderen van een betere controle door de politieleiding over de gerealiseerde identiteitsvaststellingen;
- Het vaststellen van een procedure voor het uitvoeren van identiteitsvaststellingen met als doel het verbeteren van de efficiency van de politie en het voorkomen van staandehouding op basis van discriminerende vooroordelen;
- Het versterken van de periodieke analyse van ID-vaststellingen om eventueel correctiemaatregelen te kunnen nemen;
- Het sensibiliseren en opleiden van agenten in het adequaat uitvoeren van identiteitsvaststellingen;
- Het versterken van de nabijheid van de politie in een multiculturele samenleving.

Ondanks dat de formulering op punten anders luidt, komen de doelen van beide projecten voor het grootste deel overeen.

3.5 Implementatie

3.5.1. Maatregelenpakket

Tijdens de pilots werden naast stopformulieren ook andere middelen ingezet om de hierboven beschreven doelen te behalen. Het ging om een pakket van maatregelen dat aanzienlijk breder was dan alleen de registratie van staandehoudingen en de ontwikkeling van (lokale) controle- en monitoringsystemen. Het pakket omvatte ook (i) de scholing van agenten in het gebruik van de stopformulieren en in de beredeneerde inzet van hun bevoegdheden en (ii) de oprichting van een dialoogplatform tussen agenten en minderheden, waar gesproken werd over de concrete behoeften van deze groepen en over (wederzijdse) negatieve stereotypen.⁹⁰

Tijdens het STEPSS-projecten werden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Het beoordelen van het bestaande beleid en praktijk;
- Ontwerpen van formulieren en operationele richtlijnen om staandehoudingen te registreren;
- Trainen van agenten en gemeenschapsleden in het gebruik van stopformulieren;
- Verzamelen van data en terugkoppeling hierover.⁹¹

Ook het PIPE-project had een bredere opzet dan alleen de introductie van stopformulieren. In de eerste plaats werd een handleiding/ protocol opgesteld over het gebruik van de bevoegdheid tot identificatie en fouillering en het ontwerp en het gebruik van het formulier. Daarnaast werd een instrument ontwikkeld om de verzamelde data te analyseren. Bovendien werden agenten getraind. Daarnaast werd een informatiecampagne opgezet om minderheidsgroepen te informeren over hun rechten en plichten in relatie tot deze politiebevoegdheden. Ten slotte werd de verzamelde data gepresenteerd en besproken in discussiegroepen met deelnemers vanuit de politie en vanuit de minderheidsgroepen.⁹²

⁸⁹ Arenas & García 2016.

⁹⁰ Twee geïnterviewde sleutelpersonen (De la Serna en Martín) verklaarden beiden dat in het stopformulier het centrale en belangrijkste middel was in het bredere pakket van maatregelen.

⁹¹ Open Society Justice Initiative 2012.

⁹² Arenas & García 2016.

3.5.2. Start van de implementatie

STEPSS werd in 2005 ontwikkeld op basis van de resultaten en conclusies uit de eerder genoemde exploratieve studie van Wagman et al. Daarnaast werd gebruik gemaakt van de ervaringen met stopformulieren die reeds in het Verenigd Koninkrijk gebruikt werden. Het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken, de Home Office, en de Britse politie ondersteunden dit project.⁹³

In Fuenlabrada werden de formulieren niet toegepast bij 'low discretion' staandehoudingen (wanneer agenten rechtstreeks een overtreding waarnamen), maar alleen bij 'high discretion' staandehoudingen (staandehoudingen waarbij een overtreding onzeker en dus speculatiever is).⁹⁴ In Gerona moest in beide gevallen een stopformulier ingevuld worden.

In Fuenlabrada is het STEPSS-programma het meest volledig geïmplementeerd. Zo werden in die pilot bijvoorbeeld ook de opgehaalde gegevens gepubliceerd en besproken in focusgroepen waarin vertegenwoordigers van minderheidsgroepen deelnamen. In Gerona was de implementatie beperkt tot het gebruik van stopformulieren en een beperkte training.⁹⁵

In het kader van het PIPE-programma werd met stopformulieren geëxperimenteerd in de gemeentekorpsen van Castellón en Pedrezuela. Niet alle voorgenomen activiteiten van PIPE werden daadwerkelijk uitgevoerd. Zo bleek het onmogelijk, gelet op uitvoeringsproblemen, om de data systematisch te analyseren.

In beide programma's zijn de pilots geëvalueerd, deels aan de hand van kwantitatieve gegevens, maar ook met kwalitatieve bronnen van informatie, zoals interviews met agenten.

In Fuenlabrada is het gebruik van stopformulieren na afloop van de pilotperiode voortgezet. Tot op de dag van vandaag gebruikt het gemeentekorps aldaar stopformulieren, vanwege de positieve ervaringen tijdens de pilotstudies. In de andere korpsen waar geëxperimenteerd werd met stopformulieren is gestopt na afloop van de pilot. Een contactpersoon noemde desgevraagd als reden daarvoor, dat de resultaten tegenvielen en dat de politieke wil bij de autoriteiten ontbrak om het gebruik van stopformulieren voor te zetten.⁹⁶

3.6 Werking van het gebruik van stopformulieren

3.6.1. Inleiding

Net zoals in Engeland en Wales, heeft het onderzoek in Spanje zich niet beperkt tot de werking van stopformulieren op de vermindering van etnisch profileren. In de meeste evaluatierapporten is het project, met alle onderling samenhangende maatregelen, in zijn geheel geëvalueerd. Daarnaast wordt in de literatuur veelal stilgestaan bij de effecten op het uitoefenen van de politiebevoegdheden in termen van verhoogde efficiëntie. Dit heeft ermee te maken dat de introductie van stopformulieren geen geïsoleerd instrument, maar onderdeel van een breder pakket aan maatregelen met bredere doelen was.

Onderzoeksgegevens zijn afkomstig van de evaluaties van de genoemde projecten. In één gemeente, Fuenlabrada, zijn de effecten op lange termijn (tot enkele jaren na afloop van het project) in kaart gebracht.

⁹³ Schmitt & Pernas.

⁹⁴ Open Society Justice Initiative 2015a.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Interview met De la Serna.

3.6.2. Reflectie

De eerste mogelijke functie van het stopformulier is het versterken van het bewustzijn van de agent bij de inzet van zijn bevoegdheden, zowel in algemene zin ('Wanneer mogen bepaalde bevoegdheden ingezet worden?') als bij het gebruik van etnische profielen ('Op basis van welke criteria mogen de bevoegdheden ingezet worden?'). Opleiding en het bespreken van de gemonitorde gegevens (zie hiervoor 1.6.3 en 1.8.1) beïnvloeden naast het gebruik van de stopformulieren zelf deze reflectieve besluitvorming.

De bestudeerde literatuur gaat slechts beperkt in op reflectieve besluitvorming. Gerapporteerd wordt dat de stopformulieren een verschillende, soms tegengestelde werking hadden. In Gerona, met name bij de Mossos d'Esquadra, bestond veel verzet tegen dit project en werd de pilot met stopformulieren opgevat als een aanval op de integriteit en professionaliteit van de agenten.⁹⁷ Agenten ervoeren het project en de opleiding soms als straf en controlemechanismen in reactie op eerdere incidenten en voelden zich in de verdediging gedrukt. Dit werkte door in de implementatie van het project.

Volgens Schmitt en Pernas bleken de agenten van het korps van Fuenlabrada zich meer bewust te zijn geworden van het vraagstuk om welke redenen een burger staande gehouden kan worden. Bovendien leidde het formulier tot een meer precieze selectie van staande te houden burgers.⁹⁸ Sommige agenten gaven te kennen dat zij het stopformulier nuttig vonden 'als didactisch instrument', omdat het formulier verplicht tot een zekere zelfcontrole. Ook in Pedrezuela bleek uit de interviews dat agenten een beter afweging maakten alvorens te handelen en om een identiteitsbewijs te vragen.⁹⁹

Reflectie kan voorts gestimuleerd worden door de met de stopformulieren verzamelde gegevens met agenten door te spreken. In Gerona werden de verzamelde gegevens pas aan het einde van de pilot geanalyseerd en dus niet tussentijds teruggekoppeld. Volgens de evaluatoren ontbrak daarmee een prikkel om te reflecteren op het eigen handelen.¹⁰⁰

3.6.3. Monitoren

Een tweede mogelijke functie van stopformulieren is monitoring. Tijdens de projecten in het kader van STEPSS en PIPE werden in de deelnemende gemeenten door de stopformulieren gegevens over staandehouding verzameld. Daarbij werd met name geregistreerd wat de reden tot staandehouding was en wat de etniciteit of nationaliteit was van de staande gehouden burger.

Een noodzakelijke voorwaarde voor adequate monitoring langs deze weg is dat de formulieren bij elke staandehouding en correct ingevuld worden. In het begin van de beide projecten bleek dit problematisch, maar gaandeweg werd dit verholpen, waardoor het aantal registraties toenam. Ten dele konden de problemen worden toegeschreven aan het verzet van politieagenten die niet bereid waren de formulieren in te vullen. Dit leek een belangrijke factor in Gerona te zijn, met name bij de Mossos d'Esquadra.¹⁰¹ Daarnaast moesten de agenten in alle gemeenten wennen aan het gebruik van de stopformulieren. Bij het registreren van de reden van staandehouding hebben agenten keuze uit een aantal categorieën. In eerste instantie werd vaker de categorie 'Anders' ingevuld, maar gaandeweg het project wisten agenten deze vraag beter te beantwoorden.

⁹⁷ Schmitt & Pernas 2008.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Arenas & García 2016.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Arenas & García 2016.

In één van de evaluatierapporten werd geconcludeerd dat de formulieren gaandeweg voor het grootste deel (goed) ingevuld werden. Met name in bijzondere situaties bleven formulieren niet ingevuld, bijvoorbeeld als agenten zich zorgen maakten over hun veiligheid.¹⁰²

Daarnaast speelde de hierboven vermelde discussie over het registreren van nationaliteit dan wel etniciteit een rol in de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens.

De geconstateerde verdeling van staandehoudingen over verschillende nationaliteiten werd afgezet tegen de verdeling van de bevolking over verschillende minderheidsgroepen op basis van nationaliteit. Op grond daarvan werd geconcludeerd of en in hoeverre bepaalde bevolkingsgroepen disproportioneel vaak staande gehouden werden. In alle pilotstudies bleek dat minderheidsgroepen disproportioneel vaak staande gehouden werden.¹⁰³

Overigens kon aan de hand van deze gegevens ook inzicht worden verkregen in andere kenmerken van staandehoudingen: bijvoorbeeld op welke tijdstippen of welke dagen het vaakst staande gehouden wordt in welke geografische gebieden en welke andere persoonskenmerken vaak voorkwamen (zoals geslacht en leeftijd).

3.6.4. Beleid en management

Een veronderstelde functie van stopformulieren in het verlengde van de monitoringsfunctie is het voeren van beleid aan de hand van de geregistreerde data, het toezicht op en aansturing van individuele agenten, het managen van teams en de besluitvorming over operationele tactieken. In Fuenlabrada zijn de gegevens systematisch op maandelijkse basis geanalyseerd en gebruikt, zowel om het gedrag van individuele agenten zichtbaar te maken en eventueel bij te sturen als om de operaties en personele inzet van de politie in kaart te brengen en te optimaliseren.¹⁰⁴ Leidinggevendenden gebruikten de gegevens om de productiviteit van operaties te beoordelen en te verbeteren.¹⁰⁵ In dat kader werd met name aandacht besteed aan de twee categorieën waarbij de politieagent de meeste discretionaire ruimte toekwam, namelijk 'Anders' en 'Verdacht gedrag of handelen'.¹⁰⁶

In Gerona werden de gegevens pas aan het eind van het project geanalyseerd in plaats van maandelijks. Tussentijds kon dus niet op basis van deze gegevens het beleid gevormd of aangepast worden noch konden de resultaten besproken worden met belanghebbenden.¹⁰⁷

3.6.5. Rechtspositie burgers

De vierde functie van het stopformulier is dat de burger die wordt aangehouden (beter) inzicht krijgt in de reden waarom hij is staande gehouden en welke mogelijkheden hij heeft om eventueel in beklag te gaan.

Over dit specifieke thema is weinig bekend. Wel vermelden enkele rapporten gegevens over de ervaringen van burgers. Volgens één van die rapporten hadden de agenten in Fuenlabrada de ervaring dat burgers meer begrip en acceptatie kregen voor de procedure van staandehouden.¹⁰⁸ Het is de vraag in hoeverre dit toegeschreven kan worden aan de stopformulieren of dat dit gerelateerd is aan de manier waarop de agenten burgers bij staandehouding beje-

¹⁰² Open Society Justice Initiative 2015a.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Open Society Justice Initiative 2012.

¹⁰⁵ Open Society Justice Initiative 2012.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Schmitt & Pernas.

¹⁰⁸ Idem.

genden. In hetzelfde rapport werd de kanttekening geplaatst dat sommige bevolkingsgroepen een sterk wantrouwen tegen overheidsinstellingen hebben, en dus ook richting de politie. Sommige burgers bleken ook wantrouwend te zijn ten opzichte van officiële formulieren, zoals het stopformulier. Bovendien wierp een stopformulier in de Spaanse taal soms een belemmering op in de communicatie tussen agent en burger.¹⁰⁹ Een stopformulier versterkt in die gevallen, met name op korte termijn, slechts het gevoelde wantrouwen in de politie. Het is echter onduidelijk in welke mate dit effect is opgetreden.

Het stopformulier kon in de genoemde pilots dienen als bewijsstuk voor een klacht jegens een politieagent. Echter, gedurende de onderzoeksperiode is geen enkele klacht ingediend.¹¹⁰ Ook de effecten van communicatie over rechtsbeschermingsprocedures zijn niet onderzocht en blijven dus onduidelijk.¹¹¹

3.7 Effecten op de mate van etnisch profileren

In de Spaanse pilots werd de mate van etnisch profileren gemeten door (on)evenredigheid in staandehoudingen vast te stellen. Onevenredigheid werd gedefinieerd als de proportie staandehoudingen van een bepaalde etnische groep afgezet tegen de proportie van die groep in het totaal van de bevolking. Efficiëntie werd afgelezen aan de *hit rate*: het percentage staandehoudingen waarbij (een verdenking van) een misdrijf of overtreding aan het licht komt. Alleen in Gerona moest het stopformulier ook ingevuld worden indien een agent een overtreding rechtstreeks waarnam. Daardoor waren de *hit rates* in Gerona onder voor het overige gelijkblijvende omstandigheden hoger dan de andere onderzochte korpsen.¹¹²

Fuenlabrada

In Fuenlabrada waren de meest uitgesproken positieve effecten zichtbaar. Dit wordt door de onderzoekers toegeschreven aan het feit dat daar ten opzichte van Gerona, Castellón en Pedreuzela het meest volledig de hervormingen geïmplementeerd werden.¹¹³ Deze verschillen in implementatie kwamen ook naar voren in de voorgaande paragrafen.

Gedurende de zes maanden van het project was in Fuenlabrada een scherpe, constante afname waar te nemen van het aantal fouilleringen (van 958 in oktober naar 253 in mei) en van het aantal identificaties (van 477 naar 155 in dezelfde periode). Het percentage acties dat leidde tot positieve resultaten (de *hit rate*) liet eveneens een stijging zien: van 6 procent in oktober naar 28 procent in januari en daarna een afvlakking naar 17 procent in maart.¹¹⁴ Minderheidsgroepen bleven een hogere kans houden om staande gehouden te worden dan Spaanse burgers.¹¹⁵ De kans daarop was bijvoorbeeld voor Marokkanen 6,3 maal zo groot als de kans voor Spaanse burgers. Voor Nigerianen, Ecuadorianen en Roemenen bedroeg deze onevenredigheidsratio respectievelijk 5,2, 3,9 en 3,8.¹¹⁶

Voor alle etnische groepen daalde de onevenredigheid in staandehoudingen gedurende de projectperiode - zowel in relatieve als in absolute zin. De afname bleek het sterkst bij Marokkanen; de ratio daalde van 9,6 in oktober naar 3,4 in maart. Voor Roemenen daalde de ratio

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Open Society Justice Initiative 2015a.

¹¹² Schmitt & Pernas 2008.

¹¹³ Open Society Justice Initiative 2015a.

¹¹⁴ Schmitt & Pernas 2008.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem.

van 5,2 in oktober naar 2 in februari, om vervolgens te stijgen naar 4,8 in maart. Voor Nigerianen liep de ratio aanvankelijk op, van 4 in oktober naar 11,5 in december om uit te komen op 1,4 in maart.¹¹⁷ Volgens de evaluatoren konden deze effecten verklaard worden doordat leidinggevendenden de cijfers gebruikten om bij te sturen. De evaluatoren concludeerden dat bijsturing door leidinggevendenden het gedrag van agenten bij staandehoudingen kan beïnvloeden en derhalve het gebruik van etnische profielen tegen kan gaan.¹¹⁸ Zij tekenen hierbij aan dat zes maanden te beperkt is voor een sociale en institutionele verandering en dat nadere analyse en eventuele aanvullende acties nodig zouden blijven.¹¹⁹ Cijfers in de gemeente Fuenlabrada laten zien dat deze resultaten ook bij langere periodes van het gebruik van stopformulieren in stand blijven (cijfers tot in ieder geval 2012).¹²⁰

Gerona

De omvang van het aantal staandehoudingen voor identificatie verschilde aanzienlijk tussen de twee korpsen in Gerona. Tijdens het project voerde de gemeentelijke politie 1526 controles uit, de Mossos d'Esquadra voerde 902 controles uit. Burgers met een Marokkaanse achtergrond hadden 6,7 keer meer kans gecontroleerd te worden door de gemeentelijke politie dan burgers met een Spaanse nationaliteit. Voor Roemenen bedroeg de ratio 10. De disproportionaliteitsratio's van de controles uitgevoerd door de Mossos waren voor Marokkanen 10 en voor Roemenen 6,1. Tijdens de looptijd van het project bleven deze cijfers redelijk constant en lieten geen af- of toename zien. Voor de Mossos werd in de eerste maanden zelfs een toename gesignaleerd, waarna de cijfers zich stabiliseerden rond het oude niveau. Hun interventies richtten zich in die eerste periode meer op mensen met een niet-Spaanse nationaliteit dan voorheen.

Helaas zijn de cijfers van de twee Geronese korpsen niet erg betrouwbaar. Analyses wezen uit dat de agenten van Mossos gemiddeld in slechts 57 procent van de staandehoudingen met identificatie een stopformulier invulden. Bij staandehouding van Marokkanen en Roemenen werd vaker een formulier ingevuld, respectievelijk 70 procent en 77 procent.¹²¹ Het registratiegedrag van agenten verschilde dus per bevolkingsgroep.

Castellón en Pedrezuela

De PIPE-projecten in Castellón en Pedrezuela lieten eveneens een wisselend beeld zien. In Castellón werd geconstateerd dat bij aanvang van het project Roemenen, Algerijnen en Marokkanen oververtegenwoordigd waren in de cijfers. Gedurende het project nam het aantal keren dat burgers werden staandegehouden en om identiteit gevraagd af. Deze vermindering is grotendeels toe te schrijven aan het verminderd aantal staandehoudingen van mensen met een niet-Spaanse nationaliteit, met name Roemenen. De aantallen Spanjaarden en Marokkanen die om een identiteitsdocument gevraagd werden bleven gelijk. Desalniettemin bleven de minderheidsgroepen onevenredig vertegenwoordigd.¹²² Wat betreft de toename van efficiëntie van deze politieacties laten de beschikbare gegevens per maand een wisselend beeld zien. Wel kon worden vastgesteld dat efficiency samenhang met de motieven voor de staandehoudingen: "handelen ter voorkoming" en "zone onderworpen aan intensieve politiecontrole" scoorden een relatief zeer laag aantal hits.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Schmitt & Pernas 2008.

¹²⁰ Open Society Justice Initiative 2012.

¹²¹ Schmitt & Pernas 2008.

¹²² Arenas & García 2016.

In Pedrezuela was geen duidelijke afname of stijging van het aantal identiteitsvaststellingen tijdens de periode waar te nemen. Door het gebruik van stopformulieren duurden interventies langer dan voorheen. Wel werd een verhoogde efficiency in het politieoptreden waargenomen. Het aantal niet-gerechtvaardigde staandehoudingen bij buitenlanders bleef echter hoger dan bij Spanjaarden. Gelet op de kleine aantallen in Pedrezuela waren op basis van deze gegevens geen conclusies te trekken.¹²³

Vergelijking

Schmitt en Pernas stellen dat de meeste positieve effecten die in Fuenlabrada werden waargenomen niet direct toe te schrijven zijn aan de stopformulieren. De gelegenheden tot dialoog tussen politie en minderheidsgroeperingen die in het kader van het project geboden werden hadden een aanzienlijk effect, zowel in het versterken van het onderlinge vertrouwen als in het verhogen van de efficiëntie. Door deze ontmoetingen werd de politie op de hoogte gesteld van de misdaden die bepaalde groepen ervoeren in hun omgeving, waardoor de politie daaraan meer aandacht kon besteden. Daarnaast kon de politie zich meer rekenschap geven van de specifieke behoeften van deze bevolkingsgroepen. Bovendien kon de politie ook uitleggen waarom ze bepaalde operaties uitvoerden en hiervoor steun zoeken bij de gemeenschap. Door deze acties werd het vertrouwen en de samenwerking van de zijde van de minderheidsgroepen gewonnen, zo concluderen Schmitt en Pernas op basis van interviews met zowel politieagenten als vertegenwoordigers van deze minderheidsgroepen.

In de andere gemeenten werd niet (zo sterk) ingezet op het aangaan van de dialoog met en het betrekken van de minderheidsgemeenschappen. Dit is een mogelijke verklaring voor de lagere successcores in die gemeenten, aldus Schmitt en Pernas.¹²⁴

Daarnaast werd in een rapport van de OSJI gesuggereerd dat het ontbreken van systematische analyses en terugkoppeling richting agenten in Gerona ten dele kan verklaren waarom de effecten te wensen overlieten. Agenten werden onvoldoende bewust gemaakt van hun eigen handelen en bleven hun werkzaamheden op dezelfde wijze voortzetten.¹²⁵

3.8 Factoren

3.8.1. Inleiding

Veel contextfactoren zijn ten dele al aan de orde geweest, met name het juridisch regime waarbinnen de politie acteert en de actieve participatie van minderheidsgroepen in alle fasen van de uitvoering van de projecten.

3.8.2. Training en opleiding

De evaluatierapporten van de STEPSS pilots benadrukken het belang van opleiding. Zoals eerder opgemerkt waren opleiding en training van agenten in de pilots onderdeel van het brede pakket aan maatregelen gericht op het tegengaan van etnisch profileren. Het is belangrijk voor politieorganisaties om gedegen begeleiding en training te bieden zodat voor agenten duidelijk is welke factoren aanleiding kunnen geven voor een legitieme verdenking. Uit onderzoek onder de agenten die deelnamen aan de pilots blijkt dat zij moeite hadden om de reden voor verdenking onder woorden te brengen en dat zij zich regelmatig beriepen op onjuiste gronden.¹²⁶

¹²³ Arenas & García 2016.

¹²⁴ Schmitt & Pernas 2008.

¹²⁵ Open Society Justice Initiative 2012.

¹²⁶ Idem.

In Fuenlabrada werkten vertegenwoordigers vanuit het politiekorps, migranten- en mensenrechtenorganisaties en de Politie school samen aan de ontwikkeling van een scholingsprogramma, met aandacht voor de sensibilisering over stereotyperingen, de algemene visie over verbetering van politiedienstverlening en de introductie van de protocollen van STEPSS (inclusief het stopformulier).¹²⁷ Ook in andere gemeenten werd aandacht besteed aan opleiding, maar in sommige gevallen was dit beperkt tot een toelichting op het gebruik van stopformulieren.

De opleiding werd verschillend ervaren door de betrokken agenten. Sommige agenten ervoeren veel weerstand, omdat zij de opleiding net als het gehele project zagen als een straf. Zij voelden zich in de verdediging gedrukt en hadden de indruk beschuldigd te worden van racisme.¹²⁸ Bij vergelijking van de verschillende opleidingen bleek dat de ontvankelijkheid voor een project groter was wanneer de opleiding ingekleed was binnen een positief discours, waaronder het verbeteren van de dienstverlening, het verbeteren van de efficiency en het rendement van het politieoptreden, het verbeteren van de relaties met burgers en het versterken van het vertrouwen richting de politie.¹²⁹

Daarnaast werd door Schmitt en Pernas aanbevolen dat in de opleiding aandacht moet zijn voor twee aspecten:

- a) De toepassing van de bevoegdheid om staande te houden/ fouilleren, met name: het gebruik maken van objectieve kennis in plaats van stereotypes; de verbetering van de interactie tussen politie en burger en het invullen van de formulieren;
- b) Informatie over de verschillende gemeenschappen, hun behoeften en de ervaring vanuit verschillende perspectieven om staande gehouden te worden. Bij dit onderwerp zouden de gemeenschappen ook betrokken kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van rollenspellen.

Overigens waren al deze hierboven beschreven opleidingen gericht op politieagenten die zelf bevoegdheden tot staandehouden en fouilleren inzetten. In het Technical Report werd aangegeven dat dit een tekortkoming is.¹³⁰ Ook leidinggevendenden zouden trainingen moeten krijgen over *'stop analysis and stop management'*, zodat de monitorings- en beleidsvormingsfunctie meer vorm kunnen krijgen. In Fuenlabrada werden daarmee goede resultaten behaald.

3.8.3. Contextfactoren en hun invloed

Uit de evaluaties van de pilots komt een aantal factoren naar voren die van betekenis is geweest voor het succes of gebrek aan succes van de proefnemingen. In de eerste plaats lijkt aandacht voor de verhouding tussen de politie en samenleving een belangrijke rol te spelen. In Fuenlabrada vond de introductie van stopformulieren plaats binnen de bredere ontwikkeling richting community-policing, waarbij de afstand tussen politie en bevolking in algemene zin verkleind zou worden. De politie in Fuenlabrada wilde haar dienstverlening richting de burgers verbeteren.

In de tweede plaats bleek dat een bepaalde minimale schaalgrootte een randvoorwaarde is voor een succesvolle implementatie van stopformulieren. Het politiekorps van Pedrezuela

¹²⁷ Schmitt & Pernas 2008.

¹²⁸ Open Society Justice Initiative 2015a.

¹²⁹ Schmitt & Pernas.

¹³⁰ Open Society Justice Initiative 2015a.

werd te klein geacht om op een adequate wijze de verzamelde gegevens te monitoren en te analyseren.

Voorts zou leiderschap van de leidinggevenden bij de politie van grote betekenis zijn voor het succesvol implementeren van het project.¹³¹ De mate waarin hervormingen daadwerkelijk werden uitgevoerd door agenten leek sterk beïnvloed te worden door het enthousiasme en de betrokkenheid van leidinggevenden. Andere aspecten van leidinggeven die bijdroegen aan implementatie waren: anticiperen op eventueel verzet vanuit de lijn van de organisatie en periodiek evalueren van de met de stopformulieren verzamelde informatie.¹³²

Schmitt en Pernas concluderen dat de acceptatie van het project door agenten een belangrijke verklarende factor is voor het verschil in succes tussen Gerona en Fuenlabrada. Omdat staandehoudingen als een belangrijk onderdeel van hun werk worden ervaren door agenten, kan een verandering in de werkwijze als ingrijpend worden beleefd.¹³³ In Gerona werd het doel van het project vaker niet begrepen en werden met name de negatieve aspecten, zoals toegenomen werklust, gezien. Formulieren werden dan ook slecht of niet ingevuld. In het korps van Fuenlabrada zagen de agenten het nut van het project en steunden zij ook de implementatie.¹³⁴

¹³¹ Beide geïnterviewde contactpersonen (De la Serna en Martin) onderstreepten het belang hiervan.

¹³² Open Society Justice Initiative 2015a.

¹³³ Schmitt & Pernas 2008.

¹³⁴ Idem.

Frankrijk

4.1 Inleiding

In Frankrijk zijn tot op heden geen stopformulieren geïntroduceerd. Wel is hierover uitvoerig gedebatteerd in het kader van de behandeling van de wet “Egalité et citoyenneté” (Gelijkwaardigheid en burgerschap). Doordat de stopformulieren niet ingevoerd zijn, kunnen niet alle deelvragen beantwoord worden. De aanleiding om dit (parlementaire en maatschappelijke) debat te voeren en de inhoud van dit debat kunnen wel geschetst worden. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de naar voren gebrachte voor- en nadelen. We starten met een beschrijving van de bevoegdheden in Frankrijk.

4.2 Politiebevoegdheden

Politiebevoegdheden, zoals identiteitscontroles en fouilleringen, staan beschreven in de Code de procédure pénale (Wetboek van Strafvordering). Daarnaast staan de bepalingen omtrent identiteitscontroles opgenomen in de Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (Wetboek voor Toegang en Verblijf van Buitenlanders en het Recht op Asiel) en in de Code des Douanes (Wetboek op de Douane). In het algemeen laten deze bepalingen volgens de OSJI een grote mate van discretie aan de agenten om te bepalen wie ze wanneer staandehouden en op welke grond.¹³⁵

Hieronder staan beknopt de belangrijkste bepalingen verwoord. In artikel 78-2 van de Code de procédure pénale staat opgenomen dat een agent een ieder kan verzoeken zijn of haar identiteit kenbaar te maken, wanneer er één of meerdere plausibele gronden zijn om te vermoeden dat de persoon:

- a) een misdaad gepleegd heeft of gepoogd heeft te plegen;
- b) een misdaad aan het voorbereiden is;
- c) in staat is om informatie te verschaffen in een onderzoek naar een misdrijf;
- d) onderwerp is van een justitieel onderzoek.

¹³⁵ Open Society Justice Initiative 2009b.

In hetzelfde artikel wordt bepaald dat de *procureur de la République* politieagenten kan opdragen om staandehoudingen en identiteitscontroles te verrichten gedurende bepaalde tijden op specifiek aangewezen plekken. Als een dergelijke plek is aangewezen, dan kan de politie een ieder aanhouden zonder dat daarvoor een verdere rechtvaardiging nodig is.¹³⁶

4.3 Parlementair debat over stopformulieren

4.3.1. Aanleiding

Er is geen directe aanleiding aan te wijzen voor de discussie over de introductie van stopformulieren. Wel was in de jaren voorafgaand aan de discussie sprake van rellen en jarenlange spanning in de *banlieues*. Concreet was met name de behandeling van het wetsvoorstel “Egalité et citoyenneté” aanleiding om te discussiëren over de implementatie van stopformulieren en het bestrijden van etnisch profileren. Wel werd er in Frankrijk, zowel in het parlement als in de samenleving, al langer gesproken over dit thema.

In 2009 kwam een rapport uit van de Commission nationale consultative des droits de l’Homme (CNCDH) waaruit bleek dat op twee grote Parijse stations personen die gezien werden als zwart tussen 3,3 en 11,5 keer meer het risico liepen om gecontroleerd te worden door de politie dan witte personen. Voor personen die gezien werden als Arabier lag deze kans tussen 1,8 en 14,8 keer. Dit rapport baseerde zich voor een belangrijk deel op de verkregen inzichten uit de studie die tussen oktober 2007 en mei 2008 uitgevoerd was door de Centre Nationale de Recherche Scientifique in samenwerking met het Open Society Justice Initiative.¹³⁷ Mede op basis van deze rapporten werd geconcludeerd dat de politie zich schuldig maakt aan discriminatoire politiecontroles, zoals onder andere geconstateerd in Amendement No. 1221. Overigens werkt de CNCDH op dit moment ook aan een studie over controles (*contrôle au faciès*, ook wel discriminatoire controles) en geweldsmisbruik door politieagenten.

Ook in latere rapporten, zoals die van Human Right Watch in 2012¹³⁸ of van de belangengroep *Stop le contrôle au faciès*, werd geconcludeerd dat etnisch profileren een probleem is in Frankrijk. Ook in die rapporten werd aanbevolen om stopformulieren te introduceren.

François Hollande beloofde tijdens zijn verkiezingscampagne voor het presidentschap in 2012 om te strijden tegen het opstellen van gezichtsprofielen bij identiteitscontroles door de politie. Dit zou vervangen moeten worden door een meer respectvolle procedure voor burgers.¹³⁹ In 2012 werd reeds in de media bericht dat de minister van Binnenlandse Zaken Valls voorbereidingen trof om het stopformulier te implementeren.

Een andere belangrijke, recente gebeurtenis in het debat over etnisch profileren is het arrest van de Cour d’appel van Parijs, uitgesproken op 25 juni 2015 (no 13/24277). Dertien personen hadden de Staat aangeklaagd, omdat zij meenden slachtoffer te zijn van discriminatoire politiecontroles. De Staat werd in vijf gevallen veroordeeld voor grove nalatigheid (*faute lourde*); de controles werden inderdaad als discriminatoir beoordeeld door de rechter.

¹³⁶ Open Society Justice Initiative 2009b.

¹³⁷ Open Society Justice Initiative 2012b.

¹³⁸ Human Rights Watch 2012.

¹³⁹ François Hollande, *Le changement est maintenant, mes 60 engagements pour la France*, nr. 30.

4.3.2. Parlementair debat

De introductie van stopformulieren is Frankrijk besproken in het parlement in het kader van de behandeling van de wet “Egalité et citoyenneté” (Gelijkwaardigheid en burgerschap). Dit wetsvoorstel heeft als doel de integratie van jongeren in de samenleving te bevorderen. Dit gebeurt langs drie lijnen:

- Het versterken van de inzet ten dienste van het algemeen belang en van de emancipatie van de jongeren;
- Het bevorderen van sociale menging en van de gelijke kansen op woonruimten;
- Het bevorderen van de reële gelijkheid.

In het kader van dit laatste onderdeel wordt onder andere ingezet op een aanscherping van de sancties in geval van racisme of discriminatie, zoals blijkt uit de toelichting op de wet.

In de wetstekst stonden stopformulieren (‘*récépissé pour les contrôles d’identité*’) als middel om discriminatie van de zijde van de politie tegen te gaan niet opgenomen. Via amendementen wilden enkele parlementariërs stopformulieren als proef voor een bepaalde periode introduceren. Deze amendementen werden verworpen tijdens de stemmingen op 25 mei 2016. Het wetsvoorstel zelf werd in eerste lezing aangenomen op 6 juli 2016 door de Assemblée Nationale. De wet ligt nu voor in de Senaat.

4.3.3. Inhoud van de amendementen

De bedoelde amendementen zijn Amendement No. 341, 503, 575, 634 en 1221. Deze amendementen hebben globaal eenzelfde strekking: bij identiteitscontroles dient de betrokken agent een document op te stellen waarvan een afschrift overhandigd wordt aan de staande gehouden persoon. Amendement No. 503 wil deze procedure ook toepassen op fouilleringsacties. De amendementen vullen artikel 78 van de Code de procedure pénale aan of wijzigen deze.

De amendementen stellen voor om gedurende één (amendementen No. 575, No. 634 en No. 1221) of twee (amendementen No. 341 en No. 503) jaar in bepaalde delen van Frankrijk of in het hele land een proef met deze procedure te introduceren. Daarnaast werd bepaald dat in de periode van noodtoestand deze procedure niet toegepast zou worden.

Amendement No. 575 noemde de positieve effecten van het stopformulier in het buitenland, met name Engeland, Canada en enkele Spaanse gemeenten. Daarnaast noemde de indiener dat in de literatuur tevens gesproken wordt over een toename aan bureaucratische lasten. Vanwege deze tegenstrijdige argumentatie stelde de indiener voor om eerst een proefperiode af te spreken. Indien de resultaten positief zouden zijn, zou vervolgens het gehele land kunnen overgaan tot de implementatie van stopformulieren.

Overigens schrijven alle amendementen slechts de introductie van stopformulieren voor als geïsoleerd instrument. Het lijkt erop dat de indieners niet beoogden om de stopformulieren in een breder programma in te bedden of zij lieten dit over aan de regering.

Klachtenprocedure

Amendementen No. 503 en No. 1221 bevatten twee aanvullende bepalingen die gerelateerd zijn aan de rechtsbescherming van de burger. In de eerste plaats moet het document worden getekend door de staande gehouden persoon. Wanneer deze weigert, wordt hiervan melding gemaakt. Daarnaast ontvangt de *procureur de la République* een proces-verbaal van alle staandehoudingen. De *procureur* is verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten van burgers jegens een politieagent.

In amendement No. 341 wordt overigens in de toelichting aangegeven dat in de huidige situatie geen enkel bewijs van uitgevoerde identiteitscontroles voor handen is op basis waarvan een eventueel slachtoffer een klacht kan indienen. Het stopformulier kan dienen als dergelijk document.

In de overige amendementen stond niets opgenomen over eventuele klachtenprocedures.

Inhoud formulieren

De beoogde stopformulieren zouden op grond van de genoemde amendementen de volgende gegevens moeten bevatten:

- Redenen die de controle rechtvaardigen;
- Identiteit van de gecontroleerde persoon;
- Datum en tijdstip van de controle;
- Dienstnummer, rang en dienst van de agent (in geval van amendementen No. 575, No. 634 en No. 1221 slechts de rang van de agent);
- Observaties over de gecontroleerde persoon (amendement No. 503 en No. 1221).

In de amendementen staat niet geëxpliciteerd welke identiteitskenmerken opgenomen dienen te worden.

Amendement No. 341 bevat geen bepalingen over de inhoud van het document, maar laat dit over aan nadere regelgeving door middel van een decreet van de Conseil d'Etat.

4.3.4. Doelen van stopformulieren

De doelen van de introductie van een stopformulier, zoals voorgesteld in de amendementen, hebben met name betrekking op het bestrijden van discriminatie door de politie (etnisch profileren). In Amendement No. 575 wordt opgemerkt dat de mate waarin dit voorkomt waarschijnlijk beperkt is, maar dat de wetgever niet op basis van dat argument kan wegglijken.

Daarnaast worden enkele (neven)doelen geformuleerd. In Amendement No. 503 wordt aangegeven dat stopformulieren de rechters een beschuldiging van discriminatie beter kunnen beoordelen op juistheid.

In de toelichting op Amendement No. 341 is aangegeven dat de aangescherpte terrorismewetgeving de politie extra bevoegdheden toekent. De invoering van stopformulieren is voor de indiener dan ook een manier om het vertrouwen te herstellen in de Franse samenleving. Eerder in 2012 verklaarde minister Valls reeds dat het stopformulier beoogde bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in de relatie tussen politie en burgers.¹⁴⁰

Overigens wordt in de media door onderzoeker Christian Mouhanna benadrukt dat stopformulieren een rol kunnen spelen bij het beoordelen en het verbeteren van de efficiëntie van het politieoptreden.¹⁴¹ Dergelijke doelen zijn niet genoemd in de toelichtingen op de amendementen.

Gedurende de wetsbehandeling werd verwezen naar de context van het (internationaal) terrorisme waarmee ook Frankrijk geconfronteerd is. Voor een parlementariër, Benoît Hamon, is het probleem van etnisch profileren hierdoor des te urgenter. Bepaalde burgers, met name

¹⁴⁰ Leclerc 2012.

¹⁴¹ Idem.

met een moslimachtergrond, zouden namelijk nog meer dan voorheen te maken hebben met verdachtmakingen en wantrouwen vanuit de samenleving, waaronder ook de politie.¹⁴²

4.3.5. Bezwaren tegen stopformulieren

Algemeen

Tijdens de parlementaire behandeling werden enkele bezwaren tegen de introductie van stopformulieren naar voren gebracht. Belangrijkste bezwaar was de veronderstelde toename van bureaucratische lasten. Dit argument was uiteindelijk doorslaggevend in de beslissing niet over te gaan tot de introductie van stopformulieren.

De politie(vakbond) verzette zich sterk tegen het gebruik van stopformulieren. In de loop van 2012 bleek minister Valls ontvankelijk voor de argumenten van de politieagenten dat dit instrument te zwaar en te bureaucratisch zou zijn. Het politiewerk zou op een onredelijke wijze gecompliceerd raken. Daarnaast was minister Valls bezorgd dat een stopformulier zou leiden tot een classificatie van de bevolking, wat niet verenigbaar is met de Franse republikeinse waarden.¹⁴³

Gelet op de recente terroristische aanslagen in Frankrijk werd door sommige parlementariërs de veronderstelde toename van bureaucratische lasten als gevolg van stopformulieren niet passend geacht. De huidige minister van Binnenlandse Zaken Bernard Cazeneuve vond bovendien dat door de verhoogde politie-inzet om de veiligheid van het land te garanderen al een groot beroep gedaan wordt op agenten.¹⁴⁴

Etnische registratie?

Opgemerkt dient te worden dat registreren van persoonsgegevens, met name die betrekking hebben op etniciteit, omstreden is in Frankrijk. Toen de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie aanbeval dat Frankrijk etnische statistieken zou verzamelen om daarmee discriminatie en diversiteit in kaart te brengen, werd deze suggestie door de Franse autoriteiten afgedaan als ondenkbaar.¹⁴⁵

Artikel 8 van Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹⁴⁶ (deze wet bevat de uitwerking van de eerder genoemde EU-richtlijn) bepaalt dat het in beginsel verboden is om persoonsgegevens te verzamelen of te gebruiken waaruit direct of indirect iemands raciale of etnische oorsprong naar voren komt. De wet biedt mogelijkheden om hiervan af te wijken, maar de Franse overheid heeft daar tot op heden geen gebruik van willen maken. In Frankrijk worden derhalve geen etnische statistieken bijgehouden. Het gebruik van stopformulieren waarop etniciteit wordt bijgehouden, zou in Frankrijk de eerste vorm van etnische registratie worden, afhankelijk van de vraag welke persoonsgegevens geregistreerd zouden worden. Dat laatste valt uit de teksten van de amendementen niet op te maken.

¹⁴² Foux 2016.

¹⁴³ *Libération* 2012.

¹⁴⁴ Laïreche & Bretton 2016.

¹⁴⁵ Open Society Justice Initiative 2012.

¹⁴⁶ Deze wet is, net als de Ley 15/1999 in Spanje, de uitwerking van de eerder genoemde EU-richtlijn.

Bevindingen

5.1 Inleiding

Zoals in de inleiding uiteengezet is deze quick scan erop gericht om, op basis van de gedocumenteerde ervaringen met registratie van staandehoudingen in verschillende landen, de volgende vragen te beantwoorden.

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

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 1,2, 3 en 5 beantwoord. Onderzoeksvraag 4 komt aan de orde in het slothoofdstuk.

5.2 Gebruik stopformulieren

Jurisdicties

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 (twee gemeentekorpsen en één regionaal korps) deden mee aan een proef in de periode 2007-2009 onder het zg. STEPSS programma dat was geïnitieerd en uitgevoerd door het Open Society Justice Initiative. In 2013 namen twee korpsen deel aan een experiment onder het PIPE-programma dat werd georganiseerd door een aantal Spaanse ngo's. Slechts in één van de korpsen (de gemeentepolitie van Fuenlabrada) is de toepassing van stopformulieren na afloop van het experiment voortgezet.

Dertig staten in de Verenigde Staten hebben wetgeving omtrent etnisch profileren bij politieoptreden. Zeventien ervan kennen een wettelijke verplichting om staandehoudingen te registreren.¹⁴⁷ Doorgaans gaat het daarbij om *stop and frisk*, vergelijkbaar met het Engelse *stop and search*. Van het omvangrijke onderzoek naar *racial profiling* in de VS kon in deze quick scan slechts zeer beperkt gebruik worden gemaakt.¹⁴⁸ Praktijken in ander landen (bijvoorbeeld Canada) en experimenten in andere jurisdicties (bijvoorbeeld Bulgarije en Hongarije) moesten geheel buiten beschouwing blijven.

Soort politieoptreden

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). Deze vorm van staandehouding is overigens in belangrijke mate gereguleerd: er dient een reëel en objectief geground vermoeden van een strafbaar feit te zijn. Het is niet toegestaan naar de identiteit van de staande gehouden persoon te vragen wanneer dit enkel en alleen bedoeld is om het stopformulier in te vullen. In de Spaanse gemeente Fuenlabrada bestaat dezelfde verplichting en de voorwaarden bij uitoefening zijn vergelijkbaar met die in Engeland. 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 'staandehouden 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 antwoorden en het geven van identificatie niet verplicht is. 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.

Beoogde werking

In Engeland is het stopformulier een onderdeel van een pakket aan maatregelen, gericht op het tegengaan van etnisch profileren en het vergroten van het vertrouwen in de politie. Het stopformulier wordt gezien als een middel om de transparantie en verantwoording omtrent het proactief optreden van de politie te vergroten. In dat verband wordt ook belangrijk geacht dat de politieagent goed aan de burger uitlegt wat de redenen van de staandehouding zijn.

In Spanje hadden de stopformulieren zowel in het STEPSS-project als het PIPE-project als één van de beoogde doelen het tegengaan van etnisch profileren door de politie. In beide gevallen was het invoeren van de stopformulieren net als in Engeland één onderdeel van een pakket aan maatregelen gericht op het verbeteren van de relaties tussen politie en minderheidsgroepen. In beide projecten stond het zichtbaar en bespreekbaar maken van het gebruik van de discretionaire ruimte bij proactief politieoptreden voorop.

¹⁴⁷ NAACP 2014.

¹⁴⁸ Een goed voorbeeld van een verwerking van Amerikaanse ervaringen is Dekkers, Van der Leun en Van der Woude 2015.

5.3 Werking van stopformulieren

Zoals in de inleiding uiteengezet, wordt de beoogde werking van stopformulieren ten behoeven van de analyse uiteengelegd in vier functies:

- reflectie
- monitoren
- beleid en management
- rechtspositie burgers

alsmede het uiteindelijk beoogde effect van het tegengaan van etnisch profileren.

Reflectie

In Engeland en Wales is geconstateerd dat er van agent tot agent en van korps tot korps grote verschillen zijn in de mate waarin het gebruik van stopformulieren aanzet tot weloverwogen keuzen bij staandehoudingen. De algemene houding van agenten ten aanzien van het maatregelenpakket lijkt een bepalende factor te zijn. Wanneer agenten positief stonden tegenover de registratie van proactief optreden, bleek het stopformulier de reflectieve besluitvorming te kunnen bevorderen. Agenten gingen 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. Er stonden echter ook een hoop agenten negatief tegen het gebruik van het stopformulier. Dit kwam vooral doordat het Macpherson-rapport sprak over ‘institutioneel racisme’, wat veel weerstand opleverde. Wanneer agenten negatief stonden tegenover de registratie door middel van het stopformulier, resulteerde dit in het niet gebruiken ervan.

Voorts bleek dat de kans op weloverwogen optreden groter was bij agenten die goed getraind waren in het gebruik van stopformulieren dan bij agenten die geen training hadden ondergaan. Belangrijk elementen in een dergelijke training zijn het verbeteren van de kennis van de voor staandehouding relevante bevoegdheden, het oefenen van de toepassing van zulke bevoegdheden en het vergroten van de vaardigheid om het aan de staande gehouden persoon uit te leggen. Ook de wijze waarop binnen het korps supervisie is ingericht bleek van invloed op de reflectieve besluitvorming van agenten. Voorts kon de tendens worden waargenomen dat het aantal staandehoudingen afnam en dat de effectiviteit van *stop and search* (het aantal *hits*) toenam. In de meeste gevallen was dat effect bescheiden, maar in een enkel korps daalde het aantal staandehoudingen wel met 50 procent – zonder dat het aantal hits daalde.

De in Spanje waargenomen effecten komen in grote lijnen overeen met wat in Engeland is geconstateerd. Veel agenten ervoeren stopformulieren al bij voorbaat als negatief, want het werd gezien als een aanslag op de integriteit en professionaliteit van de agenten. Stopformulieren werden dan met tegenzin gebruikt en leidden niet tot een meer weloverwogen toepassing van bevoegdheden. Was er daarentegen een positieve grondhouding dan bracht het gebruik van stopformulieren met zich mee dat agenten beter gingen nadenken over het vragen om een identiteitsbewijs of andere vormen van proactief optreden. Ook in Spanje daalde het aantal staandehoudingen terwijl de effectiviteit ervan toenam. De orde van grootte van deze veranderingen was bescheiden: vijf tot tien procentpunten.

Conclusie: het gebruik van stopformulieren kan bijdragen aan een weloverwogen gebruik van politiebevoegdheden bij proactief optreden, mits aan een aantal belangrijke voorwaarden is voldaan. Waren deze voorwaarden vervuld dan werd het politieoptreden efficiënter – minder

staandehoudingen, meer hits. 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. Er moet aan gewerkt worden om ervoor te zorgen dat het formulier steeds wordt ingevuld als de situatie dat vereist en dat de etniciteit adequaat wordt vastgesteld en geregistreerd. Ook indien de formulieren correct en eenduidig zijn ingevuld moet er nog een slag worden gemaakt om disproportionaliteit vast te stellen. Er moet gekozen worden 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).

Een noodzakelijke voorwaarde voor de monitoringsfunctie is dat de formulieren daadwerkelijk, correct en eenduidig ingevuld worden. Uit de veelvuldige onderzoeken die in Engeland zijn uitgevoerd blijkt dat het moeilijk is om uit de registraties met behulp van stopformulieren een betrouwbaar beeld van etnisch profileren te verwerven. Ondanks de langjarige ervaringen in Engeland is het nog niet gelukt een werkelijk betrouwbaar beeld van de proportionaliteit van het politieoptreden over het hele land tot stand te brengen.

De bevindingen in Spanje komen grotendeels overeen met die in Engeland. Weerstand onder agenten leidde aanvankelijk tot onbetrouwbare gegevens. De betrouwbaarheid nam toe naarmate de projecten vorderde. Anders dan in Engeland werd in Spanje niet de etniciteit maar de nationaliteit van de staande gehouden personen geregistreerd: een additionele hinderpaal voor de betrouwbaarheid van conclusies omtrent proportionaliteit.

Ook uit de vele Amerikaanse literatuur komt het beeld naar voren dat aan een aantal harde voorwaarden moet zijn voldaan wil de registratie van staandehoudingen een betrouwbaar beeld van (dis)proportionaliteit opleveren.¹⁴⁹ Ook in deze literatuur wordt het *baseline* vraagstuk uitvoerig besproken. Voorts worden allerlei manieren en *best practices* aangedragen om de betrouwbaarheidsproblemen te lijf te gaan.¹⁵⁰

Conclusie: registratie van staandehoudingen wordt over het algemeen beschouwd als de beste mogelijkheid om inzicht te verwerven in de proportionaliteit en de effectiviteit van proactief politieoptreden. Dergelijke registraties geven enig inzicht in de omvang waarop etnisch profileren zich voordoet. Echter, het gebruik van stopformulieren levert niet zonder meer een betrouwbaar beeld op van het (proactief) politieoptreden. Zowel de registratie als de verwerking moeten aan een aantal zwaarwegende voorwaarden voldoen voordat valide conclusies kunnen worden getrokken.

Beleidsvoering en management

Gegevens over staandehoudingen, verzameld door middel van stopformulieren, kunnen worden teruggekoppeld in de politieorganisatie. Leidinggevenden kunnen aan de hand ervan zowel op individueel als op groepsniveau keuzegedrag doorspreken en bijsturen waar nodig. De

¹⁴⁹ Dekkers, Van der Leun en Van der Woude 2015.

¹⁵⁰ Bijvoorbeeld: Tillyer, Engel & Cherkaskas 2010.

Code of Practice die in Engeland van kracht is, verplicht leidinggevend en om de verzamelde gegevens aldus te gebruiken. Toch is deze functie bij een groot deel van de korpsen onderbelicht gebleven. De Home Office 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 gegevens van de stopformulieren werd bewust gestuurd op een verhoging 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 *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 leidinggevend en er gebruik van kunnen maken om het proactief optreden van hun eenheden informatie-gestuurd te verbeteren.

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 dispropor-tioneel 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.

Conclusie: leidinggevend en die de efficiency en de effectiviteit van het proactief optreden van hun politie-eenheden informatie-gestuurd willen verbeteren kunnen goed gebruik maken van de informatie die stopformulieren oplevert. Opnieuw geldt dat aan een aantal zwaarwegende voorwaarden moet zijn voldaan, waaronder in ieder geval betrouwbare gegevens en een positieve grondhouding in de politie-eenheid.

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. Er is relatief weinig bekend over hoe burgers dit ervaren. 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'*¹⁵¹ 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. Van de op het formulier vermelde mogelijkheid om een klacht in te dienen wordt betrekkelijk weinig gebruik gemaakt.

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

¹⁵¹ "Black people" is de naam waarmee in de rapporten deze etnische minderheid wordt aangeduid.

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.

Etnisch profileren

Ondanks al het beschikbare onderzoek blijkt het effect van de invoering van stopformulieren als zodanig 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 staandehoudingen minstens zo belangrijk zijn als het invullen van het stopformulier. Over het Spaanse Fuenlabrada wordt gerapporteerd dat het systematisch overleg met minderheids-groeperingen 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 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.

Conclusie: 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 proactief 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 staande houden, 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.

5.4

Randvoorwaarden en flankerend beleid

Inleiding

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven: het gebruik van stopformulieren is in alle bestuurde jurisdicties steeds ingevoerd als (centraal) onderdeel van een geheel van onderling samenhangende maatregelen. Het sprekende voorbeeld is het Engelse Macpherson-rapport uit 2000, met maar liefst zeventig aanbevelingen die vrijwel allemaal zijn opgevolgd. Een vier-tal aanbevelingen had rechtstreeks betrekking op het optreden bij *stop and search*. De beschikbare gegevens leveren duidelijke indicaties over onderdelen van dat maatregelenpakket die nodig zijn wil het gebruik van stopformulieren überhaupt zinvol kunnen zijn.

Professionele cultuur op de werkvloer

Zowel in Engeland als in Spanje beschouwden veel politieagenten de invoering van stopformulieren als een motie van wantrouwen en als een aanval van buiten op de professionaliteit van de politieagent. In een dergelijke cultuur kunnen stopformulieren weinig effect hebben. Korpsen met een professionele cultuur gericht op kritisch werken aan de verbetering van de eigen vaardigheden en het eigen optreden daarentegen pasten de stopformulieren toe als een van de instrumenten waarmee de eigen professionaliteit verbeterd kon worden. In die korpsen (Fuenlabrada in Spanje, een aantal korpsen in Engeland) viel een duidelijk leereffect waar te nemen. De effectiviteit en efficiency van proactief optreden nam daar waarneembaar toe. 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. In korpsen waarin een dergelijke professionele cultuur ontbreekt of niet voldoende aanwezig is gericht beleid vereist om die cultuur te verbeteren.

Vorming en opleiding

Ook indien een positieve professionele grondhouding is, vergt een adequaat optreden bij staandehoudingen vorming en training. Uit de onderzoeken in Engeland bleek het belang van adequate wetkennis, van training in afwegingen bij staandehoudingen, van training in bejegening van staande gehouden personen als ook van training in de juiste invulling van het stopformulier. Permanente vorming en opleiding voor proactief optreden is net zo belangrijk als het periodiek oefenen van schietvaardigheid.

Systematische beleidsvoering

Vaak is de invulling van de discretionaire ruimte bij proactief politieoptreden gebaseerd op afwegingen van individuele agenten. De kwaliteit van het politieoptreden wordt verbeterd als de gronden, overwegingen en vaardigheden die bij dat optreden van belang zijn het gedeelde bezit van de politie-eenheid zijn. Registratie van staandehoudingen door middel van stopformulieren kan de informatie leveren die gebruikt kan worden bij een kritische reflectie op het eigen optreden. Voorwaarde is dat die informatie op een adequate manier wordt verwerkt en teruggekoppeld ten behoeve van gemeenschappelijke keuzen. Monitoring van het functioneren van de eenheid bij proactief politieoptreden en daarop beleidsmatig reageren bleek in Engeland een belangrijke factor in het effectiever en efficiënter maken van staandehoudingen.

Gerichte supervisie

Directe en permanente betrokkenheid van leidinggevendenden van politie-eenheden bij het invullen van de discretionaire ruimte bij proactief optreden bleek zowel in Spanje als in Engeland van essentieel belang voor het verbeteren van de staandehoudingspraktijk. Met name zal de leidinggevende zich persoonlijk verantwoordelijk moeten weten voor:

- het voorkomen dan wel doorbreken van weerstanden bij politiemensen tegen het collectief invullen van de discretionaire ruimte bij proactief optreden
- serieuze monitoring (met terugkoppeling) van de uitkomsten van registraties aan de eenheid als geheel en aan individuele agenten
- interventies gericht op verbetering, zoals het koppelen van agenten met ongelijke profielen op het gebied van staandehoudingen
- het bevorderen van training en vorming waar nodig.

Open contacten met minderheidsgroepen

Uit de literatuur blijkt een samenhang tussen succesvol terugdringen van disproportioneel staandehouden en goede contacten tussen de politie en etnische minderheden. Sommige onderzoekers schrijven de resultaten, behaald in door het zeer succesvolle korps van Fuenlabrada, zelfs grotendeels toe aan de intensieve dialoog tussen de politie en etnische minderheden. Ook in Engeland bereikten sommige korpsen daarmee goede resultaten. Daarbij hoort ook een open en respectvolle bejegening van de burger bij staandehoudingen.

Logistieke voorwaarden

De ervaringen in Engeland tonen het belang van een goede inbedding van registratie van staandehoudingen in bestaande werkprocessen en informatiestromen. Een belangrijke bron van verzet tegen de registratie is de veronderstelde extra belasting die het voor de agenten met zich mee zou brengen. In Frankrijk was dit zelfs het doorslaggevende argument om stopformulieren helemaal niet in te voeren. De Engelse gegevens laten zien dat het uiteindelijk mogelijk was een formulier te ontwerpen dat de administratieve lasten tot een aanvaardbaar minimum terugbracht. Zo is het gebruik van het stopformulier weer afgeschaft voor staandehoudingen van het type *stop and account*. Ook is het formulier voor *stop and search* steeds bijgeschaafd om de eenvoud en eenduidigheid te vergroten en maken hand-on computers het nog eenvoudiger. Een daarmee samenhangend probleem van het gebruik van stopformulieren is, dat de registraties niet gauw een betrouwbaar beeld van het politieoptreden bij staandehoudingen opleveren. De registratie in het formulier en de verwerking daarna dienen aan hoge eisen te voldoen om de validiteit op een redelijk niveau te brengen.

Conclusie

De ervaringen in de bestudeerde jurisdicties leren dat de invoering van stopformulieren dan kan bijdragen aan het verminderen van de disproportionaliteit bij staandehoudingen en van het etnisch profileren bij proactief politieoptreden indien deze onderdeel uitmaakt van een pakket aan maatregelen, gericht op de vergroting van de professionaliteit bij de invulling van de discretionaire ruimte, op duidelijke leiding en supervisie bij die invulling van die ruimte, op het verbeteren van de relaties tussen de politie en etnische minderheden en op adequate logistieke condities voor het verzamelen en verwerken van gegevens over proactief optreden.

Beschouwing

6.1 Naar een goede praktijk

De vraagstelling die aan het onderhavige onderzoek ten grondslag ligt 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?

Het antwoord op het eerste deel van deze vraagstelling is in het voorgaande hoofdstuk geformuleerd: uit de beschikbare literatuur en documentatie valt op te maken dat het gebruik van stopformulieren, of meer algemeen, het registreren van etniciteit bij staandehoudingen, een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van etnisch profileren. Echter, op grond van de beschikbare gegevens zijn geen harde uitspraken mogelijk over de werking van het stopformulier als enkelvoudige maatregel en over de mate waarin dit effect heeft op het bestrijden van etnisch profileren. Wel blijkt uit de literatuurstudie dat het stopformulier als onderdeel van een reeks aan maatregelen een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van etnisch profileren. Volgens het *Handbook of Good Practices* van het Open Society Justice Initiative,¹⁵² 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

¹⁵² Open Society Justice Initiative 2012.

Samenleving

Intensiveren en verbeteren van de relatie tussen politie en samenleving, in het bijzonder etnische minderheden

Bovenstaande maatregelen komen ook in de case-beschrijvingen in dit rapport aan de orde. De vraag is nu, in hoeverre dit soort good practices ook in Nederland zou moeten en kunnen worden toegepast. Om deze vraag te beantwoorden proberen we de kern van het vraagstuk naar boven te halen. Die kern is, *politievakmanschap* bij proactief optreden, een steeds in de literatuur terugkerend thema.¹⁵³ 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: leidinggevendens 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.

6.2 Discretionaire ruimte

Patrouillerende agenten hebben tot taak om op straat de rechtsorde te handhaven. Een belangrijk deel van dat soort politieoptreden gebeurt zonder dat er een klage of aangifte is gedaan: proactief politieoptreden. Agenten treden op indien zij menen een (potentiële) inbreuk op de rechtsorde te constateren. Daarbij moeten zij voortdurend situaties beoordelen en keuzes maken en besluiten of zij op eigen initiatief zullen interveniëren in het leven van burgers op straat. Zij hebben daarbij een grote mate van vrijheid om naar eigen inzicht te beslissen. Dit wordt doorgaans de 'discretionaire ruimte' van de politieagent genoemd. Over de grote afwegingsvrijheid van politieagenten lopen de opvattingen zeer uiteen. Sommigen zijn zeer kritisch en menen dat deze ruime afwegingsvrijheid te veel mogelijkheden schept voor onrechtmatige en onjuiste beslissingen. Anderen daarentegen beschouwen de discretionaire ruimte als een onvermijdelijke en zelfs noodzakelijke basis voor het proactief politieoptreden. De problematisering van de discretionaire ruimte van de politie is al oud en internationaal: al in de jaren '60 van de vorige eeuw verschenen er artikelen over in de Verenigde Staten. De aandacht voor proactief optreden van de Nederlandse politie is daarentegen van vrij recente datum.¹⁵⁴ Die aandacht is in het bijzonder ingegeven door de zorg over mogelijk disproportioneel staande houden van mensen die tot etnische minderheden behoren. Politieagenten zouden bij hun afwegingen om al dan niet te interveniëren de etnische hoedanigheid van burgers ten onrechte meewegen.¹⁵⁵

Het inperken van discretionaire ruimte kan in beginsel langs twee wegen. De eerste weg is regels geven, in de vorm van instructies, richtlijnen, handboeken, beleidsregels. Daarbij hoort hiërarchische supervisie op de naleving van die regels. Het is de klassieke wijze van leiding geven en managen in grote organisaties. De tweede manier om de discretionaire ruimte in te vullen is door de agent toe te rusten met adequate beslisregels in het hoofd. Ieder mens heeft gezichtspunten en maatstaven met behulp waarvan de wereld om ons heen wordt beoordeeld en met behulp waarvan keuzen gemaakt worden omtrent handelen. Organisaties proberen de gezichtspunten en maatstaven van hun medewerkers zo te beïnvloeden dat zij de vanuit het perspectief van de organisatie beste beslissingen nemen.¹⁵⁶ In de praktijk is het

¹⁵³ O.a. Landman en Kleijer-Kool 2016, Kleijer-Kool 2013.

¹⁵⁴ Voor een overzicht van de internationale literatuur, zie Landman 2015, met name par. 2.1.

¹⁵⁵ Çankaya 2012, Çankaya 2015. Ten onrechte, want in strijd met het internationale recht, en meer in het bijzonder een inbreuk op het verbod

¹⁵⁶ Reeds Simon wees er in zijn baanbrekende studie *Administrative Behavior* (1947) op dat het (indirect) beïnvloeden van de *premissen* van besluitvorming van medewerkers vaak veel effectiever is dan regels en hiërarchie.

doorgaans niet of-of: de meeste organisaties doen wat van allebei. Zo is bekend uit organisatieonderzoek dat organisaties met veel routinewerk vaak een geringe hiërarchie hebben. Die is immers niet nodig om eenvoudige werkzaamheden in goede banen te leiden. Organisaties daarentegen met complexe taken, die veel professionele vaardigheden vergen, kennen vaak ook een goed ontwikkelde hiërarchie.

Vergelijken we de twee jurisdicties die in dit onderzoek centraal staan: Spanje met zijn pilots en Engeland met zijn landsbreed uitgerolde maatregelen. In Engeland lag (en ligt nog steeds) de nadruk op regels die de invulling van de discretionaire ruimte geleiden (de Code of Practice bijv.) gekoppeld aan supervisie door leidinggevendenden van de wijze waarop agenten proactief optreden. Trainingen van agenten waren wel voorzien, maar hadden in de praktijk vooral betrekking op het hanteren van de *stopforms* en veel minder op het omgaan met de discretionaire ruimte. Het stopformulier is in Engeland dan ook vooral een onderdeel van een klassieke bureaucratische aanpak van een organisatieopgave, in dit geval het reguleren van proactief optreden. Het is een middel om te monitoren of de agenten zich aan de Code of Practice houden en om hiërarchisch te kunnen interveniëren indien dat niet het geval is. Dat neemt niet weg dat er ook korpsen in Engeland zijn waar juist ook gewerkt wordt aan de vorming van individuele politiemensen. In het Engelse hoofdstuk is daarnaast aan de orde gekomen dat de beleidsbeslissingen van het politiekorps mede van invloed zijn op de manier waarop politieagenten gebruik maken van hun bevoegdheden. Beleid over waar wordt gepatrouilleerd is in sterke mate van invloed op de groepen die gefouilleerd worden en de lokale verschillen tussen de korpsen. Hoewel politievakmanschap centraal staat, moet niet alleen naar de individuele agent gekeken worden, maar naar het hele systeem rond de agent.

De meest succesvolle (want duurzaam gebleken) casus in Spanje is het gemeentekorps van Fuenlabrada. In deze casus lijkt de nadruk veel meer te liggen op de hierboven genoemde tweede manier: het beïnvloeden van de houding en de besluitvormingspremissen van de agenten die het eigenlijke werk doen. In deze casus is er geen handboek of code; de discretionaire ruimte wordt alleen ingeperkt door de regels die de wet stelt. De invulling van die ruimte in de praktijk van het proactief optreden is onderwerp van training. De gegevens die met stopformulieren zijn verzameld zijn primair een basis voor zelfreflectie en het versterken van de eigen professionele vaardigheden. Daarmee is overigens niet gezegd dat het korps van Fuenlabrada geen hiërarchie kent, maar alleen dat het zwaartepunt bij het beheersen van het proactief optreden niet bij hiërarchische sturing ligt.

6.3 Politievakmanschap

Adequaat proactief optreden vergt veel vakmanschap.¹⁵⁷ Adequaat betekent in dit geval dat het aantal mensen dat terecht staande wordt gehouden zo groot mogelijk is en het aantal mensen dat ten onrechte staande wordt gehouden zo klein mogelijk. Het vakmanschap van de individuele agent omvat in elk geval drie dingen: observatievermogen, beoordelingsvermogen en het vermogen om op een juiste manier op te treden. Observatievermogen impliceert dat agenten in staat zijn de zaken waar te nemen die ertoe doen; indicaties van een (potentiële) inbreuk op de rechtsorde. Beoordelingsvermogen houdt in dat de waargenomen situatie op de juiste manier wordt geïnterpreteerd: de kans en de ernst van de waargenomen (potentiële) inbreuk op de rechtsorde. Bij proactief optreden vallen waarnemen en oordelen doorgaans samen: in zeer korte tijd moet een oordeel worden geveld en een beslissing worden genomen om al dan niet op te treden. Waarin schuilt nu het vakmanschap? Zoals hiervoor

¹⁵⁷ Voor een veel uitvoeriger uiteenzetting over het vereiste vakmanschap, zie Landman 2015.

gezegd is elk individu voortdurend bezig de wereld om zich heen, kort door de bocht, te interpreteren aan de hand van een beperkt aantal maatstaven en gezichtspunten. Dit wordt ook wel “snel denken” genoemd.¹⁵⁸ De stereotypen waarmee we de werkelijkheid ordenen zijn zelden toereikend en daardoor is er vaak van alles mis met die interpretaties. Toch is het meestal wel toereikend voor ons handelen in de alledaagse praktijk van het leven. Snel denken is efficiënt, want het voorkomt dat we elke situatie opnieuw van voor tot achter proberen te doorgronden. We werken met heel versimpelde voorstellingen en interpretaties van de werkelijkheid. Tegenover snel denken staat “langzaam denken”: we nemen de tijd om zaken goed af te wegen en komen na veel wikken en wegen tot een conclusie. In het alledaagse leven doen we dat alleen bij kwesties die we niet zo vaak tegen komen en die veel consequenties hebben. Vakmanschap bij proactief politioptreden houdt nu in dat de agent in staat is tot snel denken, maar met de kwaliteit van langzaam denken. Of anders gezegd, vakmanschap betekent dat de agent snel denkt met behulp van superieure kwalitatief hoogwaardige maatstaven en gezichtspunten.

Wereldwijd laat het politievakmanschap op dit punt nog wel het een en ander te wensen over. Onderzoek na onderzoek laat zien dat het blauw op straat zich maar al te vaak laat leiden door de inferieure stereotypen waar mensen in het algemeen zich van bedienen.¹⁵⁹ In de literatuur over politioptreden worden die stereotypen met verschillende termen aangeduid, bijvoorbeeld *the symbolic assailant*. Politieagenten die hiermee geconfronteerd worden beroepen zich vaak op hun “professionele intuïtie” en andere hoedanigheden die moeten aangeven dat hun snelle denken toch superieur is. Uit onderzoek, onder meer het onderzoek dat in deze studie is behandeld, blijkt daarentegen dat agenten de kwaliteit van hun oordelen doorgaans overschatten en hun hit rates hoger inschatten dan zij in werkelijkheid zijn. Vaak weet de agent niet goed de reden voor een staandehouding onder woorden te brengen. Zelfgenoegzaamheid is een valkuil voor elke professional. Ook in aan het politievak verwante professies doet dit fenomeen zich voor. Toezichthouders van de Nederlandse Bank bijvoorbeeld nemen de negatieve gevolgen van het “snel denken” door toezichthouders serieus en proberen er wat aan te doen.¹⁶⁰ De Inspectie voor de Volksgezondheid maakt veel werk van het verbeteren van de oordeelsvorming van zijn inspecteurs.¹⁶¹ Wereldwijd en van sector tot sector laat het vakmanschap van handhavers en toezichthouders te wensen over. Er is geen reden om aan te nemen dat de Politie Nederland in dit opzicht een uitzondering is. Meer nog, een aantal onderzoeken laat zien dat het snelle denken van de Nederlandse politieagent bij proactief optreden net zoveel falen vertoont als elders.¹⁶² En één van de gevolgen daarvan is etnisch profileren en disproportioneel staande houden. Kortom, ook in Nederland is er voldoende reden om het politievakmanschap voor proactief optreden op te krikken.

Vakmanschap is niet alleen een eigenschap van de individuele agent, maar ook het eigendom en een aandachtsveld van de politie-eenheid als geheel. De inzet van mensen en middelen op een zodanige wijze dat het aantal mensen dat terecht staande wordt gehouden zo groot mogelijk is en het aantal mensen dat ten onrechte staande wordt gehouden zo klein mogelijk vergt veel vakmanschap van de politieleiding. Ook in bestuur en management van de politie en in het leiding geven aan proactief optreden kunnen de stereotypen van het snelle denken de weloverwogen aansturing verdringen.

¹⁵⁸ Daniel Kahneman, *Thinking fast and slow*, 2011.

¹⁵⁹ Dekker & Van der Woude 2014. Van der Leun & Van der Woude 2014b. Dekkers e.a. 2015.

¹⁶⁰ Jansen en Aelen 2015.

¹⁶¹ Tuijn 2014.

¹⁶² Çankaya 2012, Landman en Kleijer-Kool 2016, Van der Leun e.a. 2014.

6.4 Toepassing van het stopformulier – en meer – in Nederland

Hoe kan de professionaliteit van de afwegingen bij staandehoudingen in Nederland verbeterd worden? Landman (2016) noemt vier strategieën die het overwegen waard zijn:

- Beperken van de discretionaire ruimte van politieagenten;
- Onthullen van beperkte effectiviteit;
- Investeren in bewustwording en bejegening;
- Professionaliseren van het selectieproces.

De eerste strategie kwam reeds aan de orde: regels en richtlijnen, plus de handhaving ervan, zouden ervoor kunnen zorgen dat de agent zich bij proactief optreden minder laat leiden door misplaatste intuïtieve overtuigingen. Het nadeel is dat deze strategie weinig bijdraagt aan de verandering van de attitude, de mind set van de agent. Om de houding van de agent te veranderen is in de eerste plaats nodig dat politiemensen doordrongen worden van de beperkte effectiviteit van hun snelle denken: de tweede strategie. Daarvoor is informatie nodig over die effectiviteit. Registratie met behulp van stopformulieren kan die informatie bieden – mits zij systematisch en over de hele linie worden toegepast. Bij het investeren in bewustwording en bejegening, strategie drie, kan een zelfregistratie gedurende een aantal maanden al werkzaam zijn. Dat hoeft niet direct door permanente registratie met stopformulieren, daar zijn alternatieven voor.

Als de bewustwording gestalte krijgt is de volgende stap dat alternatieven worden aangeboden voor de gebrekkige intuïtieve oordeelsvorming. Methoden voor objectieve oordeelsvorming moeten daarvoor in de plaats komen. Dat is wat bedoeld wordt met de professionalisering van het selectieproces, strategie vier. Daarnaast is een aanpassing van het feitelijk optreden nodig. Ook bejegening is een onderdeel van het politievakmanschap.

Wanneer beoogd wordt het politievakmanschap te verbeteren en te versterken lijkt het een zinvolle stap om daarbij ook enige vorm van registratie in te voeren. Dit versterkt de monitorfunctie (inzicht in aard en omvang), maar ook de beleidsvormingsfunctie. Onderzoek laat immers ook zien dat het staande houden 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.

Het stopformulier kan behulpzaam zijn bij het verbeteren en versterken van het politievakmanschap, maar ook andere vormen van registratie kunnen een goed startpunt zijn. In Engeland wordt al sinds de jaren '80 een registratie bijgehouden van het aantal staandehoudingen en de etniciteit van de staande gehouden persoon. Daarnaast zijn er variaties mogelijk in bijvoorbeeld de intensiteit: bij welke bevoegdheden wordt het stopformulier ingevuld (alle staandehoudingen of alleen bij fouilleren) en is sprake van een periodieke of een permanente registratie? Ook kan gekozen worden voor een uitgebreid dan wel beknopt formulier, digitaal of op papier. Tot slot kan ook de wijze waarop etniciteit wordt vastgesteld variëren, bijvoorbeeld door de agent of via een vraag aan de staande gehouden persoon, via standaard categorieën of een open veld.

De vier hierboven genoemde strategieën om het politievakmanschap te verbeteren vergen echter ook andere maatregelen gericht op aanpassing van het feitelijk optreden en van de bejegening van burgers. Dan gaat het om maatregelen zoals vorming en training, frequente evaluatie van proactief optreden en het intensiveren en verbeteren van de relatie met de samenleving.

Bijlage 1: bestudeerde literatuur

Algemeen

Çankaya 2012

S. Çankaya, *De controle van Marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*, Amsterdam 2012.

Çankaya 2015

S. Çankaya, 'De politieke surveillance van ras en etniciteit', *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2015-2, nr. 35, Apeldoorn 2015.

Dekkers e.a. 2015

T. Dekkers, J. van der Leun & M.A.H. van der Woude 2015 'Driving while black'. Lessen en inzichten uit Amerikaans onderzoek naar racial profiling', in: *Cahiers Politiestudies* Vol. 35 nr. 2, pp. 109-128.

Dekkers & Van der Woude 2014

T. Dekkers & M.A.H. van der Woude, 'Staring at the felony forest, De complexiteit van risicoprofilering nader in kaart gebracht', in: *Proces* 2014 (93)1, p. 52.

Dekkers e.a. 2015

T. Dekkers, J. P. van der Leun & M.A.H. van der Woude, "Driving while black", Lessen en inzichten van Amerikaans onderzoek naar racial profiling', in: *Cahiers Politiestudies* 2015 (35) 2, p. 109.

Jansen & Aelen 2015

R.M. Jansen & M. Aelen, 'Biases in supervision: what are they and how can we deal with them?' *DNB Occasional studies* no. 1306, 2015

Landman 2015

W. Landman, *Blauwe Patronen. betekenis geven in politiewerk*, diss. Vrije Universiteit 2015.

Landman en Kleijer-Kool 2016

W. Landman en L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen, Een onderzoek naar proactief politieoptreden*, Amersfoort (Twynstra Gudde, in opdracht van Politie en Wetenschap).

Van der Leun e.a. 2014

J.P. van der Leun, M.A.H. van der Woude, R.D. Vijverberg, R.P.M. Vrijhoef & A.J. Leupen, *Etnisch profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*, Leiden: Universiteit Leiden 2014.

Van der Leun & Van der Woude 2014a

J.P. Van der Leun & M.A.H. van der Woude, 'Etnisch profileren in Nederland: wat weten we nou echt?' *Tijdschrift voor Politie*, jg 76, nr. 7, 2014.

Van der Leun & Van der Woude 2014b

J. P. van der Leun & Maartje van der Woude, 'Kleurenblind de criminaliteit te lijf? Een bredere blik op selectief criminaliteitsbeleid dan etnisch profileren alleen', in: *Proces* 2014 (93) 1, p 24.

Kleijer-Kool 2013

D. Kleijer-Kool, *Multicultureel politiewerk* (diss. Universiteit Utrecht), Den Haag: Boom Lemma 2013.

Simon 1994

H.A. Simon, *Administrative Behaviour. How organizations can be understood in terms of decision processes*, Roskilde University 1994.

NAACP 2014

NAACP, *Born suspect. Stop-and-frisk abuses and the continued fight to end racial profiling in America*, Baltimore 2014.

Open Society Institute 2007

Open Society Institute, *Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project: Improving relations between police and minority communities by increasing the fairness, effectiveness, and accountability of police stops in Bulgaria, Hungary, and Spain*, AGIS New York, Open Society Foundations 2007.

Open Society Justice Initiative 2009

Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police, A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*, Open Society Foundations 2009.

Open Society Justice Initiative 2012

Open Society Justice Initiative, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, Open Society Foundations 2012.

Spitzer 1999

E. Spitzer, Attorney General of the State of New York, *The New York City Police Department's 'Stop and Frisk' Practices: A Report to the People of the State of New York*, December 1999.

Tillyer e.a. 2010

R. Tillyer, R. S. Engel & J.C. Cherkaskas, 'Best practices in vehicle stop data collection and analysis', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 3, nr. 1, 2010, pp. 69 – 92.

Tuijn 2014

S. M. Tuijn, *The quality of regulatory judgments of health care inspectors*, diss. Universiteit Utrecht 2014.

Engeland en Wales

Bland e.a. 2000a

N. Bland, J. Miller & P. Quinton, *Upping the PACE? An evaluation of the recommendations of the Stephen Lawrence Inquiry on stops and searches*, Police Research Series 128: London 2000a.

Bland e.a. 2000b

N. Bland, J. Miller & P. Quinton, *Managing the use and impact of searches: a review of force interventions*, Police Research Series 132: London 2000b.

Bowling & Philips 2007

B. Bowling & C. Phillips, 'Disproportionate and discriminatory: reviewing the evidence on police stop and search', *Modern Law review* 2007, 70(6), p. 936-961.

Delsol & Shiner 2004

R. Delsol & M. Shiner, *Stop and Search the anatomy of a police power*, Palgrave Macmillan 2015.

Development and Practice Report 22, The views of the public on the phased implementation of recording police records, 2004.

Delsol & Shiner 2006

R. Delsol & M. Shiner, 'Regulating stop and search: a challenge for police and community relations in England and Wales, *Critical Criminology* 2006.

Development and Practice Report 23, 2004

Development and Practice Report 23, *An evaluation of the phased implementation of the recording of police stops*, 2004.

Fitzgerald & Sibbit 1997

M. Fitzgerald & R. Sibbit, *Ethnic monitoring in police forces: a beginning*, Home Office Research Study 1997.

Home Office 2004

Home Office, *Recording of Stops Implementation Guide: In Response to Recommendation 61 of the Stephen Lawrence Inquiry Report*, London: Home Office 2004.

Home Office 2014

Home Office, *Best use of stop and search scheme*, april 2014.

Home Office 2015

Home Office, *Police powers and procedures England and Wales, year ending 31 March 2015*, statistical bulletin, November 2015.

HMIC 2013

HMIC, *Stop and Search Powers: Are the police using them effectively and fairly?*, 2013.

HMIC 2015

HMIC, *Stop and Search Powers 2*, 2015.

HMIC 2016

HMIC, *PEEL: Police legitimacy 2015. A national overview*, 2016.

Johnson & Morgan 2013

R. R. Johnson & M.A. Morgan, 'Suspicion formation among police officers: an international literature review', *Criminal Justice Studies*, vol. 26, no. 1, p. 99-114, 2013.

Macpherson 1999

W. Macpherson of Cluny, *The Stephen Lawrence Inquiry*, february 1999.

Miller e.a. 2000

J. Miller, N. Bland & P. Quinton, *The impact of stops and searches on crime and community*, Police Research Series Paper 127: London 2000.

Shiner 2006

M. Shiner, *National Implementation of the recording of police stops*, London School of Economics 2006.

Shiner 2010

M. Shiner, 'Post-lawrence policing in England and Wales', in: *Brit. J. Crimonol*, 2010, 50, 935-953.

Stone & Pettigrew 2000

V. Stone & N. Pettigrew, *The views of the public on stops and searches*, Police Research Series Paper 129: London 2000.

StopWatch 2011

StopWatch, *StopWatch Statement on Police Stop and Account*, December 2011.

Quinton e.a. 2000

P. Quinton, N. Bland & J. Miller, *Police stops, decision-making and practice*, Police Research Paper 130: London 2000.

Quinton 2011

P. Quinton, 'The formation of suspicions: police stops and search practices in England and Wales', *Policing and Society*, vol. 21, no. 4, 2011, p. 357-368.

Quinton 2015

P. Quinton, 'Race Disproportionality and officer decision-making', In: R. Delsol & M. Shiner, *Stop and Search the anatomy of a police power*, Palgrave Macmillan 2015.

Qureshi & Grove 2013

F. Qureshi & L. Grove, 'Thirty years of police stops: findings from the Crime Survey of England and Wales', *International Journal of Police Science and Management*, vol. 5, no. 2, p. 157-168, 2013.

Spanje

Advisory committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 2012

Advisory committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Spain adopted on 22 March 2012*.

García e.a. 2016

Arenas García, Lorea & Elisa García España 2016, *Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción*, Boletín criminológico no. 163 (april).

De la Serna 2014

De la Serna, Cristina 2014, *Uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España: una oportunidad histórica por erradicarlos*, Debates jurídicos, no. 3 (mei).

Open Society Justice Initiative 2009a

Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police, A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project*, Open Society Foundations 2009.

Open Society Justice Initiative 2012

Open Society Justice Initiative, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, Open Society Foundations 2012.

Open Society Justice Initiative & Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad 2015a

Open Society Justice Initiative & Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Fair and Effective Police Stops - Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies: Technical Report*, Open Society Foundations 2015.

Open Society Justice Initiative Initiative & Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad 2015b

Open Society Justice Initiative Initiative & Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Identificaciones policiales imparciales y eficaces, Lecciones sobre la reforma en cinco servicios policiales españoles, Informe técnico*, Open Society Foundations 2015.

Schmitt & Pernas 2008

M. Schmitt & B. Pernas, *Pasos hacia la igualdad – El Proyecto STEPSS en España*, Grupo de Estudios y Alternativas 21 (GEA 21), 2008.

Wagman 2005

D. Wagman, *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones*, Grupo de Estudios y Alternativas 21, 2005.

Frankrijk

Contrôles d'identité : Valls confirme l'abandon du récépissé, Libération (9 september 2012).

Foux 2016

Foux, Florence, *Pourquoi le récépissé pour les contrôles d'identité a été enterré*, 20Minutes (30 juni 2016).

Human Rights Watch 2012

Human Rights Watch, *La base de l'humiliation, les contrôles abusifs en France*, Human Rights Watch: 2012.

Laïreche e.a. 2016

Laïreche, Rachid & Laure Bretton, *Contrôles d'identité: le récépissé officiellement enterré*, Libération (30 juni 2016).

Leclerc 2012

Leclerc, Jean-Marie, *Contrôles d'identité: Valls inquiète la police*, Le Figaro (31 mei 2012).

Open Society Justice Initiative 2009b

Open Society Justice Initiative, *Profiling Ethnic Minorities – A study of Stop-and-Search Practices in Paris*, Open Society Foundations 2009.

Bijlage 2: onderzoeksvragen

Inhoud en toepassing van de stopformulieren

1. Welke varianten zijn er in stopformulieren? Door wie en onder welke omstandigheden worden stopformulieren gebruikt?
2. Wat was in de onderzochte landen de aanleiding om stopformulieren in te voeren? Wat waren de achterliggende doelen en voor welk probleem moest het stopformulier een oplossing bieden?
3. Welke informatie bevatten de verschillende soorten stopformulieren? Welke gegevens moeten worden ingevuld bij een staandehouding?
4. In welke mate wordt in zogenaamde stopformulieren etnisch geregistreerd en hoe verhoudt zich dit tot de nationale, Europese en internationale wetgeving op dit terrein?

Effecten van de stopformulieren

5. In hoeverre dragen stopformulieren bij aan het voorkomen en bestrijden van etnisch profileren? Wat is de invloed van het gebruik van zogenaamde stopformulieren op de administratieve lastendruk, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het politiewerk (het aantal staande houdingen in verhouding tot het aantal aanhoudingen, minipv's, informatieverwerving en veroordelingen)?
6. Wat is volgens de literatuur bekend over de relatie tussen de aard van de klachtenprocedure/-behandeling en het gebruik van zogenaamde stopformulieren?
7. Wat is de invloed van (het invullen van) het stopformulier op het bewustwordingsproces van mogelijke vooringenomenheid door politiemensen?
8. Hoe wordt het invullen van stopformulieren ervaren door staande gehouden burgers (met oog voor aspecten als tijdsbeslag en nadruk op afkomst, mogelijke discriminatie enzovoort)?

Omgevingsfactoren

9. Wat is in de literatuur bekend over de invloed van selectie, opleiding en training op het gebruik van zogenaamde stopformulieren?
10. In welke context zijn de zogenaamde stopformulieren werkzaam gelet op onderstaande aspecten:
 - a. Relevante kenmerken van de politieorganisatie, waaronder het geldende juridische regime
 - b. Relevante maatschappelijke kenmerken, waaronder verhouding tussen de politie en (delen van de) samenleving
 - c. Situationele kenmerken
11. In welke mate beïnvloeden dergelijke factoren de effectiviteit van deze stopformulieren?
12. Zijn de mogelijk bewezen resultaten van het gebruik van stopformulieren ook (één op één) naar de Nederlandse politieorganisatie te vertalen, rekening houdend met verschillen en overeenkomsten met de Nederlandse wetgeving en politieorganisatie?
13. En zo nee, onder welke voorwaarden zou de vertaling wel gemaakt kunnen worden en stopformulieren succesvol geïmplementeerd worden?

Bijlage 3: geïnterviewde personen

Focusgroep

Jaïr Schalkwijk
Gerbrig Klos
Wouter Landman
Niels Hageman
Ruben Boomsma
Bas Böing
Nabil Noura
Mariëtte Beekman

Controle Alt Delete
Amnesty International
TwynstraGudde
Politie Eenheid Amsterdam
Politie Eenheid Noord Holland
Nationale Politie
Politie Eenheid Midden-Nederland
Projectleider Kracht van het verschil (NP)

Nederland

Maartje van der Woude

Hoogleraar rechtssociologie

Engeland en Wales

Paul Quinton
Nick Glynn

Evidence and Evaluation Advisor, College of Policing
Senior Program Officer, Security Policy & Discrimination, Open Society Initiative for Europe

Spanje

Cristina de la Serna Sandoval
David Martin Abanades

(mensenrechten)advocaat en ervaringsdeskundige implementatie, voormalig Open Society Justice Initiative
Sergeant bij gemeentepolitie Madrid, eenheid bevordering en diversiteit en ervaringsdeskundige implementatie