

Beelden van burgers over bejegening door de politie

Een herhalingsonderzoek naar meningen en
ervaringen van Rotterdamse burgers inzake
bejegening door de politie

Jos Kuppens
Nicole Brouwer
Henk Ferwerda
Juno van Esseveldt

Beke *reeks*

Beelden van burgers over bejegening
door de politie

Beelden van burgers over bejegening door de politie

Een herhalingsonderzoek naar meningen en
ervaringen van Rotterdamse burgers inzake
bejegening door de politie

Jos Kuppens
Nicole Brouwer
Henk Ferwerda
Juno van Esseveldt

Beke *reeks*

Colofon

In opdracht van:

Lokale driehoek Rotterdam

Opmaak

Marcel Grotens (Bureau Beke)

Omslagfoto

Nick Staal via Unsplash

Kuppens, J., Brouwer, N., Ferwerda, H. en Van Esseveldt, J.

Beelden van burgers over bejegening door de politie

Een herhalingsonderzoek naar meningen en ervaringen van Rotterdamse burgers inzake bejegening door de politie

ISBN

978-94-92255-55-6

© 2022, Bureau Beke

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

	Voorwoord	7
1	Inleiding	9
1.1	Inkadering van gebruikte termen	10
1.2	In retrospectief: belangrijkste bevindingen uit 2017	10
1.3	Beelden van burgers over (discrimatoire) politiebejegening	12
1.4	Enkele ontwikkelingen sinds 2017	12
1.5	Onderzoeksdoelen en onderzoeksvragen	15
1.6	Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten	17
1.7	Leeswijzer	20
2	Mogelijke oorzaken van politiediscriminatie	23
2.1	Mogelijke oorzaken vanuit onderzoek onder burgers	23
2.2	Mogelijke oorzaken vanuit onderzoek naar de politie	25
2.3	Samengevat: oorzaken die kunnen meespelen bij discriminatie	29
3	Mening van burgers op straat	31
3.1	Vergelijking populatie	31
3.2	Algemene opvatting van burgers over de politie	34
3.3	Basis voor beeldvorming bij de burger	36
3.4	Eigen contactervaringen met politie	37
3.5	Mening over het laatste contact	38
3.6	De verdiepende gesprekken	41
4	Mening van burgers in het stadspanel	48
4.1	Vergelijking populatie	49
4.2	Algemene opvatting van burgers over de politie	50
4.3	Basis voor beeldvorming bij de burger	52
4.4	Eigen contactervaringen met politie	54
4.5	Mening over het laatste contact	56

5	De klachtenanalyse	59
5.1	De klachtenprocedure	60
5.2	Algemene achtergronden van de discriminatieklachten	61
5.3	Voorafgaand aan de gebeurtenis die leidt tot de klacht	64
5.4	Tijdens de gebeurtenis die leidt tot de klacht	65
5.5	Na de gebeurtenis die leidt tot de klacht	67
5.6	Samenvattend: vergelijking klachten in beide onderzoeken	71
5.7	Een vergelijking met onderzoek van de Nationale ombudsman	74
5.8	Verklaringsrichtingen voor de toename van het aantal klachten	75
6	Terugblik, onderzoeksvragen en reflectie	79
6.1	Terugblik op het onderzoek	80
6.2	Beantwoorden van de onderzoeksvragen	80
6.3	Reflectie van de zijde van de onderzoekers	87
6.4	Een blik richting de toekomst	89
	Geraadpleegde literatuur	91
	Bijlagen	
	Bijlage 1 – Aangewezen locaties straat enquêtes en respons	95
	Bijlage 2 – Protocol straat gesprekken	96
	Bijlage 3 – Straat enquête burgers	98
	Bijlage 4 – Logistische regressie analyse	102
	Bijlage 5 – Topic lijst verdiepende interviews	103
	Bijlage 6 – Artikel 9:8 Awb	106

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van de beelden van Rotterdamse burgers over de bejegening door de politie, ook in relatie tot discriminatie. Het onderzoek is te beschouwen als herhaling van een deel van het onderzoek uit 2017. Centraal in dit onderzoek staat dan ook de vraag in hoeverre het opgetekende beeld over politioptreden van ongeveer vijf jaar geleden verschilt van het huidige.

Deze rapportage is tot stand gekomen dankzij de inbreng van diverse personen. Ten eerste zijn dat de burgers zelf, die via interviews op straat (n=519) en via het invullen van een vragenlijst als lid van het Digitaal Stadspanel (n=4.735) hebben deelgenomen. Daarnaast waren zestien burgers die we op straat aanspraken nog bereid om een nader gesprek met ons te voeren.

Ook hebben diverse personen ons de nodige ondersteuning gegeven in het onderzoekstraject. Zo zijn we mevrouw Verlinden en haar collega's van de afdeling Klachten van politie-eenheid Rotterdam dankbaar voor hun vriendelijke ontvangst en kundige begeleiding tijdens de klachtenanalyse. Ook heeft mevrouw Dujardin van de gemeente Rotterdam ons zeer prettig ondersteund in het benaderen van respondenten van het Digitaal Stadspanel en het aanleveren van analysemateriaal.

Ten slotte willen we de begeleidingscommissie danken voor hun ondersteuning van en reflectie op het onderzoek. De volgende personen hebben onderdeel uitgemaakt van de begeleidingscommissie:

Dhr. Han Entzinger	em. hoogleraar migratie- en integratiestudies, Erasmus Universiteit Rotterdam; voorzitter
Dhr. Sharif Abdoel Wahid	Politie Rotterdam
Mevr. Marjolein van Eykelen	Openbaar Ministerie
Dhr. Marcel Dela Haije	Gemeente Rotterdam
Mevr. Semiha Denktas	Coalitie Rotterdammers voor Mekaar

Dhr. Azouz Battoui	Politie Rotterdam
Mevr. Abigail Norville	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. Steven Scheer (secretaris)	Gemeente Rotterdam
Mevr. Rianne Lemmen (secretaris)	Gemeente Rotterdam
Mevr. Lotte Hinkel (secretaris)	Gemeente Rotterdam

2022, het onderzoeksteam van Bureau Beke

1

Inleiding

In de Rotterdamse gemeenteraad is de bejegening van burgers door de politie en door burgers ervaren discriminatie van de zijde van de politie sinds 2015 onderwerp van gesprek. In 2017 is een onderzoek naar de mening van Rotterdamse burgers over de politiebejegening, ook in het licht van discriminatie, opgeleverd.¹ Begin 2018 heeft burgemeester Aboutaleb aan de Rotterdamse gemeenteraad toegezegd om over vier jaar opnieuw stil te staan bij deze mening van burgers. Deze rapportage is mede het resultaat van deze toezegging en beschrijft het onderzoek dat in 2021 is uitgevoerd.

Het huidige herhalingsonderzoek is wederom gericht op het bevragen van de Rotterdamse burgers. Dit betekent dat op voorhand niet wordt geselecteerd op burgers van wie in het algemeen wordt aangenomen dat zij oververtegenwoordigd zijn bij de bejegening door de politie. Dit is de kracht van het onderzoek, maar tegelijkertijd ook deels de zwakte ervan. De kracht ervan is, dat er een gefundeerde vergelijking gemaakt kan worden met de resultaten van het onderzoek in 2017. De zwakte kant is dat het onderzoek minder gedetailleerd in kan gaan op de doelgroep die discriminatie door de politie juist overkomt. Aan dit laatste hebben we als onderzoekers geprobeerd een mouw te passen door extra diepte-interviews met burgers uit te voeren.²

Het herhalingsonderzoek kent een “uniek” karakter, in de zin dat het specifiek op beelden van de Rotterdamse burger over de bejegening door de Rotterdamse politie gaat. Daarmee is een vergelijking met onderzoeken in andere politie-eenheden ook niet mogelijk; binnen die eenheden is tot op heden namelijk niet op dezelfde wijze onderzoek verricht, met gelijke vragen aan burgers.

1.1 Inkadering van gebruikte termen

Voor het juiste perspectief op het onderzoek is het van belang om een aantal gebruikte termen nader toe te lichten.

Beelden van de burger over politiebejegening

Het onderzoek heeft betrekking op beelden die bij de Rotterdamse burger leven over politiebejegening in het algemeen en discriminerende politiebejegening in het bijzonder. Deze beelden zijn enerzijds op te vatten als ervaringen die burgers zelf met de politie hebben gehad en anderzijds als ervaringen die burgers via media/vrienden/bekenden hebben opgedaan. Het betreft dus perceptie van burgers, deels gebaseerd op eigen ervaring. Hierbij kan sprake zijn van een breed palet aan ervaringen; van een gevoel van onheuse bejegening ('waarom ik?') tot daadwerkelijke discriminatie.

Bejegening door de politie staat centraal

In het onderzoek staat 'bejegening van burgers door de politie' centraal. Dit houdt een bepaald gedrag van politie richting burger in en kan bijvoorbeeld bestaan uit (de wijze van) aangesproken worden, gecontroleerd worden, staande gehouden worden en aangehouden worden.

Zijdelings, met name in de klachtenanalyse, is ook sprake van een vorm van bejegening door de burger van de politie. In dat geval gaat het vooral om de reactie die burgers geven op de initiële bejegening door de politie. De kern van het onderzoek gaat echter over hetgeen in de vorige alinea beschreven staat.

Ervaren discriminatie door de politie

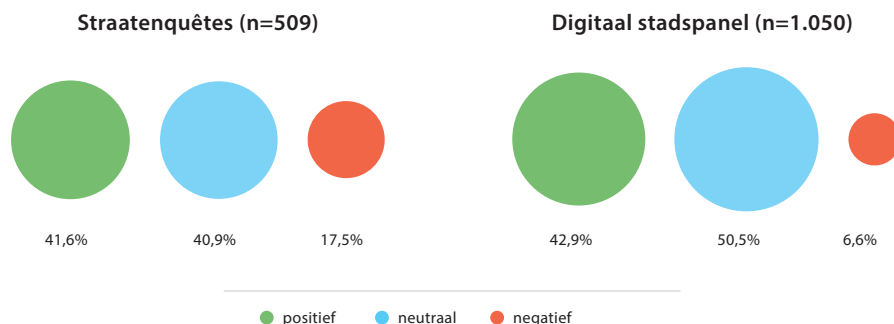
Deze term kan vanuit twee perspectieven (burger of politie) geïnterpreteerd worden. Het gaat in dit onderzoek om 'door burgers ervaren discriminatie door de politie'.

1.2 In retrospectief: belangrijkste bevindingen uit 2017

In 2017 zijn enquêtes op straat afgenomen en is het zogenaamde Rotterdamse Digitaal Stadspanel (RDS) bevraagd. Beide enquêtes wezen uit dat een grote meerderheid van de Rotterdammers van mening was dat de politie burgers in het algemeen neutraal of positief bejegende. Ongeveer de helft van die meerderheid was van mening dat dit een positieve bejegening was, de andere helft gaf aan dat dit een neutrale bejegening was.³ Burgers benadrukten de vriendelijkheid en benaderbaarheid van de politie, zagen dat zij hun best deden en voor veiligheid

zorgden. De respondenten die aangaven dat de politie burgers in het algemeen negatief bejegende vormden een minderheid en gaven vooral aan dat de politie te weinig zichtbaar was, te veel macht had of te hardhandig reageerde. De aard van de populatie die gevraagd was naar een mening bleek overigens van invloed, omdat een substantieel groter deel van de Rotterdammers op straat negatiever over het politieoptreden in het algemeen was dan Rotterdamse panelleden. De procentuele verdeling staat in figuur 1.1 vermeld:

Figuur 1.1 – mening over het politieoptreden in het algemeen in 2017 (in %)



Nadere analyse wees uit dat het soms negatieve beeld dat Rotterdammers hadden over het politieoptreden verschilde al naar gelang de achtergrond van respondenten; Rotterdammers met een niet-westerse achtergrond hadden vaker een negatief beeld over de politiebejegening dan Rotterdammers met een westerse achtergrond.

Aan de burgers was ook de vraag gesteld of ze in 2016 contact met de politie hadden gehad en wat hun mening hierover was. Van de bevroagde burgers in de stratenquête en het Digitaal Stadspanel hadden 176 respectievelijk 427 (35 tegenover 42 procent) een of meerdere keren contact met de politie gehad. Vervolgens was gevraagd hoe deze ervaringen waren. Omstreeks twee derde van deze mensen (62 op straat tegenover 68 procent in het Digitaal Stadspanel) had positieve ervaringen. Van de 176 burgers op straat hadden 47 (27 procent) tegenover 40 van de 427 burgers in het Digitaal Stadspanel (9 procent) negatieve ervaringen. De bevroagde burgers op straat waren dus beduidend negatiever.

Aan de 47 respectievelijk 40 burgers met negatieve ervaringen waren verdiepende vragen gesteld. Zo was gevraagd of deze ervaringen een relatie hadden met discriminatie door de politie. Op deze vraag hadden 17 burgers in de stratenquête (10 procent van de burgers met politiecontactervaringen) en 11 burgers in

het Digitaal Stadspanel (3 procent) bevestigend geantwoord. Ook dit verschil tussen de burgers op straat en in het Digitaal Stadspanel was substantieel. Omdat de straatenquête een nagenoeg representatieve afspiegeling van de Rotterdamse bevolking vormden, kon gesteld worden dat 10 procent van de burgers die het voorgaande jaar (2016) door de politie bejegend was zich gediscrimineerd voelde.

1.3 Beelden van burgers over (discriminatoire) politiebejegening

Ook in het huidige onderzoek staat de mening van de algehele Rotterdamse bevolking over politiebejegening centraal. Het gaat dan zowel om een mening over politiebejegening in het algemeen, als ook over politiebejegening met een discriminatoir karakter.

Net zoals het onderzoek uit 2017 is in het huidige onderzoek bewust een niet al te strikte omschrijving van het begrip discriminatie aangehouden, ook omdat het discriminatieperspectief van de burger zelf centraal heeft gestaan. Wat betreft de vormen van discriminatie kent de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) een discriminatieverbod op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid of burgerlijke staat (artikel 1). Deze wet gaat ook in op positieve discriminatie en de bevordering van de positie van etnische minderheden en vrouwen, om ongelijkheden op te heffen dan wel te verminderen (artikel 2).

Een onderdeel van discriminatie is etnisch profileren. Hieronder wordt volgens Amnesty International (2013b) het volgende verstaan: ‘het gebruik door de politie van criteria of overwegingen omtrent, ‘ras’, huidskleur, etniciteit, nationaliteit, taal en religie bij opsporing en rechtshandhaving – zowel op operationeel als organisatorisch niveau – terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat’. De Nationale Politie hanteert nagenoeg dezelfde definitie.⁴

Etnisch profileren leidt in diverse Europese landen tot discussie. Daarom heeft *Fundamental Rights Agency* (FRA), het Bureau voor de Grondrechten van de Europese Unie, een handleiding geschreven over hoe om te gaan met etnisch profileren (FRA, 2018).

1.4 Enkele ontwikkelingen sinds 2017

Sinds het onderzoek uit 2017 is er vanuit verschillende invalshoeken meer nadruk komen te liggen op het thema bejegening van burgers door de politie in relatie tot discriminatie. Zo is de Rotterdamse driehoek na de publicatie van het onder-

zoek in 2017 gestart met gesprekken tussen politie en jongeren. Dit is voornamelijk gebeurd in wijken waar jongeren veel interactie met de politie hebben en waar sprake is van een gespannen relatie. Deze gesprekken hebben volgens de gemeente Rotterdam geleid tot meer inzicht in de manier waarop bejegening van burgers door de politie ervaren wordt en in de wederzijdse ervaringen rond contactmomenten tussen politie en jongeren.

Wel zijn de maatschappelijke context en het debat rondom vertrouwen in de politie ten opzichte van het onderzoek uit 2017 veranderd door diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zowel in Nederland als daarbuiten. De Black Lives Matter-beweging, de daaruit voortkomende protesten en de media-aandacht voor het thema discriminatie schetsen voor een deel die verandering. Ook heeft de coronapandemie tot veel ongeregelde heden geleid waarbij regelmatig in negatieve zin over de politie verslag werd gedaan. Het effect van (social) media lijkt hierin eveneens een rol op de perceptie van de burgers te hebben gespeeld. Verder hebben in Rotterdam enkele gebeurtenissen extra aandacht gevestigd op (discriminerende) bejegening van burgers door de politie. Voorbeelden hiervan zijn de ongeregelde heden in het Roel Langerakpark in juni 2020 en de kwestie van discriminerende uitlatingen in een WhatsAppgroep van agenten uit de politie-eenheid Rotterdam.

Mede naar aanleiding van deze gebeurtenissen heeft de Rotterdamse gemeenteraad in de zomer van 2020 vier moties aangenomen, waaronder de motie 'Assumption is the mother of...'⁵ Daarin wordt het college van B&W onder andere verzocht te starten met periodiek onderzoek naar de bejegening van burgers door de politie en de door burgers ervaren discriminatie door de politie. Verder hebben de hiervoor genoemde ontwikkelingen vanuit gemeenteperspectief geleid tot het zogenaamde Intensiveringsplan Rotterdam tegen Racisme 2020-2022 (Gemeente Rotterdam, 2020). Daarin worden dertien acties beschreven om discriminatie tegen te gaan en inclusie te bevorderen. En ten slotte heeft de Nationale Politie het document 'Politie voor iedereen' geactualiseerd (Nationale Politie, 2020). Daarin staat onder andere vermeld dat de politie 'altijd moet kunnen uitleggen dat onze acties en optreden zijn ingegeven door objectieve afwegingen: het laten meespelen van (on)bewuste vooroordelen, zoals etnisch profileren, hoort niet bij een vakbekwame politie'.

Ook zijn sinds 2017 enkele wetenschappelijke onderzoeken verschenen die in algemene zin enig inzicht geven in de prevalentie van discriminatie en etnisch profileren, maar ook in de aanpak daarvan. Wat prevalentie in Nederland betreft heeft de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA, 2021) in een landenvergelijkende studie enkele ervaringen met de politie opgetekend. Zo blijkt

dat in Nederland 10 procent van de gehele bevolking in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek is staande gehouden door de politie. Voor mensen afkomstig uit Noord-Afrika, Turkije, Roma en reizigers/Sinti liggen deze percentages respectievelijk op 20, 15, 29 en 13. Daarnaast is door Kuppens en Ferwerda (2019) voor de gemeente Amsterdam gekeken naar de prevalentie van etnisch profileren. Maar dit onderzoek kende een ander uitgangspunt (onderzoek onder politiefunctionarissen in privétijd), waardoor een vergelijking niet opgaat.

Op het gebied van de aanpak zijn sinds 2017 enkele onderzoeken verschenen die we hier willen noemen. Zo hebben Landman en Sollie (2018) een internationale literatuurstudie uitgevoerd naar de effecten van interventies om etnisch profileren door de politie tegen te gaan. Hieruit blijkt dat geen enkele interventie als “bewezen effectief” kan worden gekwalificeerd. De reden is dat er te weinig bekend is over de effecten, ook vanwege ontbrekend onderzoek. Wel geven Landman en Sollie (2018) aan dat de door de politie in te vullen ‘stopformulieren’ na een controle en ‘procedurele rechtvaardigheid’ het meeste perspectief bieden. De politie is zelf van mening dat het invullen van stopformulieren te tijdrovend voor hen is en wijst op digitale alternatieven, zoals de door de politie gebruikte MEOS-app.⁶ Procedurele rechtvaardigheid wordt volgens Landman en Sollie (2018) vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk door politiek en politie beschouwd als een manier om de relatie tussen de politie en burgers te verbeteren. De veronderstelde meerwaarde die in het buitenland aan de toepassing van het concept wordt toegekend, heeft vooral te maken met de bejegening bij proactieve controles. Van Kapel e.a. (2019) hebben in hun onderzoek gekeken of procedurele rechtvaardigheid ook voor jongeren opgaat. Uit dat onderzoek blijkt dat bepaalde groepen jongeren minder procedurele rechtvaardigheid ervaren, vanwege verschillende factoren: sociale controle en sociale desorganisatie in de buurt, contact met de politie vanuit ouderschap en het bejegenen van jongeren met een migratieachtergrond.

Ook is een respectvolle bejegening door de politie richting burgers een punt van aandacht in onderzoek. In het al eerder genoemde onderzoek van FRA (2021) is namelijk ook gevraagd of de politie tijdens de laatste controle respectloos optrad. Voor 10 procent van de gehele onderzoekspopulatie in Nederland is dit aan de orde, tegenover respectievelijk 43, 33, 94 en 35 procent bij mensen afkomstig uit Noord-Afrika, Turkije, Roma en reizigers/Sinti. Hoezeer de houding van agenten, procedurele rechtvaardigheid en de mening van burgers met elkaar samenhangen, wijst onderzoek in de Verenigde Staten uit. Nagin en Telep (2020) wijzen in hun onderzoek namelijk op het volgende: *‘the rapid growth in the literature offers some encouraging evidence on the effectiveness of procedural justice*

training in affecting officer's attitudes and the effectiveness of community policing infused with elements of procedural justice in improving citizen perceptions of police'. Wel waarschuwen Landman en Sollie (2018) voor teveel optimisme omdat veranderingprogramma's voor het tegengaan van etnisch profileren gepaard kunnen gaan met uiteenlopende blokkades bij agenten. Zij wijzen daarom op het belang om (effecten van) maatregelen op drie niveaus te richten: kennis, houding én het daadwerkelijk gedrag.

In het verlengde van de interactie tussen burger en agent speelt ook de onvrede bij burgers over de klachtafhandeling mee. De Nationale ombudsman heeft onderzoek verricht naar de behandeling van klachten van burgers over etnisch profileren door overheidsinstanties (Espeleta e.a., 2021). Het betreft dus niet alleen onderzoek onder de politie, maar ook onder de Koninklijke Marechaussee, de belastingdienst en onder gemeentes (buitengewoon opsporingsambtenaren). Uit het onderzoek blijkt dat 75 procent van de respondenten geen klacht indient na een vermoeden van etnisch profileren. Als redenen hiervoor wordt meestal aangegeven dat klagen geen zin heeft (72 procent) en/of niet aan een klacht te hebben gedacht (26 procent). Verder is 13 procent van mening dat klagen te veel moeite kost. Ten slotte geeft 4 procent aan niet te durven klagen.

1.5 Onderzoeksdoelen en onderzoeksvragen

Door de gemeente Rotterdam zijn de volgende twee hoofddoelen voor het herhalingsonderzoek omschreven:

Het eerste doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de beelden die binnen de Rotterdamse samenleving bestaan over de bejegening van burgers door de politie in relatie tot discriminatie.

Het tweede doel is om te onderzoeken hoe de klachten (discriminatie en etnisch profileren) uit 2018 tot en met 2020 zich verhouden tot het kwalitatieve beeld van de klachtenanalyse in de jaren 2013 tot en met 2015.

Wat betreft het eerste doel: beelden van burgers

Passend bij de vraag van de gemeente Rotterdam geldt voor het onderzoek het uitgangspunt dat het onderzoek een vergelijking van resultaten over tijd mogelijk moet maken. Dit betekent dat de essentiële onderdelen, de methodiek en de

inhoud van het onderzoek uit 2017 herhaald moet worden. Daardoor wordt voorkomen dat er een trendbreuk ontstaat.

Naast het doel van het vergelijken van de resultaten van nu met het jaar 2017 bestaat bij de gemeente Rotterdam de wens om enige verdieping aan te brengen in het onderzoek. Zowel op basis van het onderzoek uit 2017 als uit recente cijfers van OBI (Veiligheidsmonitor 2019) komt naar voren dat met name jongeren met een migratieachtergrond vormen van discriminatie door de politie ervaren dan wel minder vertrouwen hebben in de politie. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek uit 2017 hebben er ook verschillende dialogen in de wijk plaatsgevonden tussen de jongeren en politie, waar ook de burgemeester bij aanwezig was. Uit de bevindingen van deze dialoogsessies komt eveneens de wens om enige verdieping toe te passen op het onderzoek. Zo moet blijken welke persoonlijke ervaringen meespelen voor Rotterdammers. Ook moet aandacht zijn voor ervaringen van familie, vrienden of bekenden en maatschappelijke ontwikkelingen (inclusief de rol van media). Dit alles leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke beelden leven onder burgers over de bejegening door de politie?
2. In welke mate wordt politieoptreden door burgers als discriminerend ervaren?
3. Welk type ervaringen en welk type contact met politie leidt tot gevoelens van discriminatie?
4. Wat zijn verklarende factoren voor politieoptreden dat door burgers als discriminerend wordt of kan worden ervaren?

De beoogde doelgroep van dit onderzoek betreft burgers die in Rotterdam woonachtig zijn en minimaal 15 jaar oud zijn. Voor het verdiepende deel van het onderzoek geldt dat dit gericht is op Rotterdammers die negatieve ervaringen hebben met de politie in relatie tot ervaren discriminatie.

Wat betreft het tweede doel: ingediende klachten

Ze recent is door de Nationale ombudsman onderzoek gepubliceerd over de klachtbehandeling over etnisch profileren (Espeleta e.a., 2021). Vanuit de opdrachtgever bestaat de wens om deze onderzoeksresultaten te spiegelen aan de klachtenanalyse die in dit onderzoek is uitgevoerd, voor zover in dit onderzoek ook inhoudelijk is gekeken naar de klachten.

Ook bestaat bij de opdrachtgever de wens om een ontwikkeling in aantallen en typen klachten nader te duiden. Bewust gebruiken we de term 'nader dui-

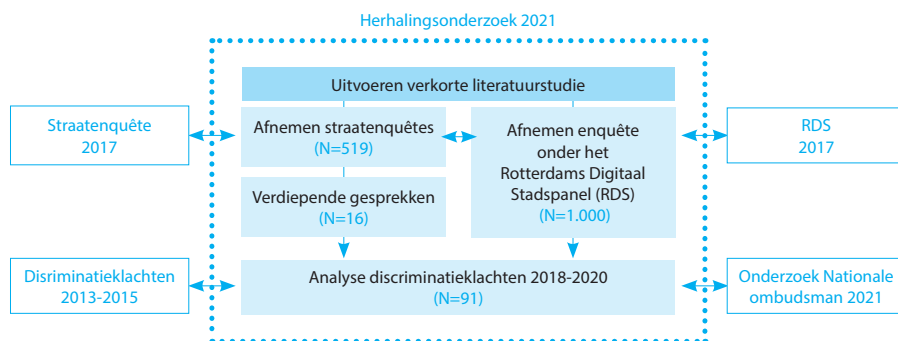
den', omdat voor het uitvoeren van onderzoek naar causaliteit een speciaal type onderzoek (een gerandomiseerde gecontroleerde studie) vereist is. Het voorgaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

5. Welk beeld komt uit de analyse van de Rotterdamse klachten over discriminatoir optreden door de politie in de jaren 2018, 2019 en 2020 naar voren?
6. Welke inhoudelijke overeenkomsten/verschillen zijn op te tekenen als deze klachtenanalyse wordt vergeleken met de klachtenanalyse uit 2013, 2014 en 2015?
7. Welke inhoudelijke overeenkomsten/verschillen zijn op te tekenen als deze klachtenanalyse wordt vergeleken met de klachtenanalyse uit het onderzoek van Espeleta e.a. (2021)?
8. Welke indicatieve verklaringen zijn op basis van de klachtenanalyse te geven voor een eventuele ontwikkeling in aantallen klachten tussen de periode 2013-2015 enerzijds en de periode 2018-2020 anderzijds?

1.6 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

In figuur 1.1 staan de onderzoeksactiviteiten grafisch weergegeven. Deze worden afzonderlijk toegelicht.

Figuur 1.2 – onderzoekactiviteiten in schema



Uitvoeren verkorte literatuurstudie

Om de aangedragen verklarende factoren van gesproken burgers te spiegelen, is voorafgaand aan het afnemen van de enquêtes een basale literatuurstudie uitgevoerd. Hiervoor is ten eerste gekeken naar mogelijke oorzaken waarom burgers

zich gediscrimineerd voelen door de politie. Ten tweede is gekeken naar studies waarin mogelijke oorzaken voor discriminerend optreden door de politie richting burgers wordt gegeven.

De gedachte achter de literatuurstudie is om de bevindingen te spiegelen aan de opgetekende bevindingen uit de gesprekken die we met burgers hebben gevoerd. Het doel hiervan is om te kijken of bepaalde factoren in de literatuur wel of juist niet benoemd zijn door burgers, en vice versa.

Afnemen van straatenuêtes en voeren van verdiepende gesprekken

Om te inventariseren welk beeld de burger over de politie heeft, zijn in de periode juni-augustus 2021 korte straatenuêtes afgenomen onder burgers. Om qua respons een zo breed mogelijke afspiegeling van de burgerbevolking in Rotterdam te krijgen, is in 2017 door de politie op basis van statistische data (de demografische gegevens en de veiligheidsindex) een eerste selectie gemaakt op de gebieden (zie bijlage 1). In 2021 zijn diezelfde gebieden weer als uitgangspunt genomen.

Onder leiding van twee onderzoekers van Bureau Beke zijn acht interviewers geselecteerd voor het voeren van de straatgesprekken. Bewust is gekozen voor een divers team, waarbij het beschikken over goede communicatieve vaardigheden voorop stond. De interviewers zijn door de onderzoekers geïnstrueerd en zijn door hen begeleid tijdens het interviewen.

Burgers zijn via een aanspreek- en interviewprotocol door de interviewers bevraagd naar de wijze waarop de politie de burger benadert (bijlage 2). Tevens is gevraagd waarop het beeld dat zij hebben over de benadering is gebaseerd, of men het voorafgaande jaar wel eens contact met de politie heeft gehad, hoe de politie toen met de burger omging en, indien het een negatieve ervaring was, wat de reden voor het negatieve contact was (bijvoorbeeld achtergrond burger, achtergrond politiefunctionaris, et cetera). Net zoals in 2017 gebeurde, is aan het begin van de vragenlijst bewust voor de term 'benadering' gekozen, omdat het direct starten met de term 'discriminatie' een te zware negatieve lading op de enquête legt. Later in de vragenlijst, wanneer sprake is van een negatieve ervaring in het voorafgaande jaar, is wel gebruik gemaakt van de term 'discriminatie', om vervolgens de aard van de discriminatie beter te kunnen duiden. Tot slot is de burger gevraagd naar leeftijd, geslacht, herkomst en woonwijk.

Aan de vragenlijst is op verzoek van de begeleidingscommissie een aantal vragen toegevoegd. Deze hebben betrekking op het type contact/interventie met de politie, zoals een gesprek op het bureau, een (verkeers)controle op straat, een controle vanwege een overtreding of vanwege coronarichtlijnen. Zie bijlage

2 voor een toelichting. Het opnieuw afnemen van straat enquêtes maakt het volgende mogelijk:

- Vergelijken binnen de straat enquête (uit 2021, bijvoorbeeld de resultaten tussen subgroepen (naar geslacht, leeftijd, achtergrond en woongebied));
- Vergelijken tussen de straat enquêtes (2017 en 2021);
- Vergelijken tussen de straat enquête en de enquête onder het RDS in 2021. Op het RDS komen we verderop terug.

Om verdieping in het onderzoek aan te brengen is aan het eind van de straat enquêtes aan de Rotterdammers gevraagd of zij telefonisch nog een aanvullend gesprek willen voeren. Hier hebben in eerste aanleg negentien burgers mee ingestemd. In de verdiepende interviews is burgers gevraagd naar persoonlijke ervaringen rondom het politieoptreden en de omstandigheden die juist hebben bijgedragen tot deze discriminerende ervaringen. Deze verdieping dient als spiegeling voor de factoren die in de literatuur teruggevonden worden. De topiclijst met verdiepende vragen is in bijlage 3 weergegeven. Uiteindelijk bleken zestien burgers bereikbaar voor een verdiepend gesprek.

Enquête onder het Rotterdams Digitaal Stadspanel

Het Rotterdamse Digitaal Stadspanel (RDS) is een panel dat bestaat uit ruim 7.000 panelleden die periodiek over allerlei Rotterdamse aangelegenheden geraadpleegd worden. Het beheer van het panel is in handen van dienstencentrum Onderzoek & Business Intelligence van de gemeente Rotterdam.⁷ Uit het onderzoek in 2017 komt naar voren dat in het RDS sprake is van een oververtegenwoordiging van ouderen, mannen, mensen die in Rotterdam-Noord wonen en mensen die geen migratieachtergrond hebben. Er is bewust niet gekozen voor herweging van de populatie om deze oververtegenwoordiging op te heffen. Dit is namelijk in het onderzoek in 2017 ook niet gedaan.

Aan panelleden zijn dezelfde vragen gesteld als aan de burgers op straat. De achterliggende gedachte hiervan is om te kijken of eventueel optredende verschillen in de samenstelling van beide populaties ook zullen leiden tot andere resultaten rondom de beelden die bij burgers over politieoptreden leven.

In totaal hebben 4.735 mensen de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 64 procent.⁸ Uit deze respondentenpopulatie zijn via het statistisch programma SPSS op aselechte wijze 1.000 respondenten in de uiteindelijke analyses betrokken, een handeling die ook in 2017 is uitgevoerd. Het afnemen van enquêtes onder het RDS maakt het volgende mogelijk:

- Vergelijken tussen de enquêtes onder het stadspanel (2017 en 2021);
- Vergelijken binnen de enquête onder het stadspanel (uit 2021, bijvoorbeeld de resultaten tussen subgroepen (naar geslacht, leeftijd, etniciteit en woongebied));
- Vergelijken tussen de straatenquête en de enquête onder het RDS in 2021.

Het uitvoeren van zowel de straatenquête, de verdiepende interviews en de enquête onder het RDS geeft een zo breed mogelijk beeld van meningen over bejegening door de politie. Er wordt ten eerste een beeld geschetst van een afspiegeling van Rotterdammers in de straatenquêtes. Ten tweede komen subgroepen aan bod die daadwerkelijk negatieve ervaringen hebben gehad met de politie. En ten derde wordt via het RDS een beeld opgetekend van Rotterdammers die ogenschijnlijk minder vaak dergelijke ervaringen met de politie hebben, maar mogelijk wel beïnvloed zijn door de recente maatschappelijke ontwikkelingen.

Analyse van discriminatieklachten

Bij de politie-eenheid Rotterdam⁹ zijn discriminatieklachten in de periode 2018 tot en met 2020 bekeken, eenzelfde periodelengte als in het onderzoek van 2017.¹⁰ In de genoemde periode zijn in totaal 91 klachten ingediend, waarvan voor 90 klachten de locatie bekend was; 60 klachten (67 procent) speelden in de gemeente Rotterdam. In 2017 speelden 24 klachten binnen de gemeente Rotterdam, op een totaal van 43 klachten binnen de politie-eenheid Rotterdam (56 procent).

Hoewel het onderzoeksgebied zich officieel beperkt tot de gemeente Rotterdam, is evenals in het onderzoek uit 2017 besloten alle discriminatieklachten binnen de politie-eenheid te analyseren. De gedachte hierachter is dat het analyseren van alle discriminatieklachten het meest uitgebreide inzicht verschaft in het verloop en de afhandeling van de klachten. Alle discriminatieklachten zijn gescoord in een format en vervolgens geanalyseerd.¹¹

1.7 Leeswijzer

Voordat de hoofdstukindeling volgt, is het van belang om nader toe te lichten hoe de verschillende onderzoeksbronnen zich tot elkaar verhouden. De klachtenanalyse staat op zichzelf, deze zal in een afzonderlijk hoofdstuk beschreven worden. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van vier enquêtes: de straatenquêtes uit 2017 en 2021 en de enquêtes onder het RDS uit diezelfde jaren. Deze vier databestanden maken het mogelijk om in het huidige onderzoek de volgende ontwikkelingen te beschrijven:

- a. de ontwikkeling in meningen van burgers op straat tussen 2017 en 2021;
- b. de ontwikkeling in meningen van burgers in het RDS tussen 2017 en 2021;
- c. de verschillen in meningen tussen burgers op straat en in het RDS in 2021 (gespiegeld aan de al in 2017 beschreven verschillen).

Allereerst zal de basale literatuurstudie in hoofdstuk 2 aan bod komen. In hoofdstuk 3 zullen de verschillen tussen de stratenquêtes (punt a) beschreven worden. De verdiepende gesprekken zijn te beschouwen als een verdere uitwerking van de stratenquêtes en worden daarom ook in dit hoofdstuk beschreven. In hoofdstuk 4 komen de verschillen tussen de enquêtes onder het RDS (punt b) aan de orde. De beschrijving van de klachtenanalyse volgt in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt teruggeblikt op het onderzoek, zullen de belangrijkste bevindingen worden beschreven en volgen enkele conclusies. Daarin wordt ook een vergelijking met de in 2017 geconstateerde verschillen tussen stratenquête en RDS gemaakt. Dit laatste hoofdstuk is te beschouwen als een leesvervangende samenvatting.

Eindnoten

1. Jos Kuppens, Anouk Lenders, Lieselot Scholten, Manon Hardeman en Henk Ferwerda (2017). Beelden van de samenleving over de bejegening door de politie van burgers, in relatie tot discriminatie. Arnhem: Bureau Beke. In het verdere verloop van dit onderzoek wordt 'het onderzoek uit 2017' vermeld. Strikt genomen hebben de onderzoekshandelingen in 2016 plaatsgevonden, maar is de publicatie in 2017 verschenen.
2. Zie verder paragraaf 1.5 voor een nadere invulling van deze extra onderzoekshandeling.
3. Een belangrijke constatering in dit onderzoek is wel dat de stratenquêtes, in tegenstelling tot het RDS, representatief zijn voor de Rotterdamse bevolking als geheel.
4. Bron: www.politie.nl. Momenteel hanteert de Nationale Politie de volgende definitie: 'Het gebruikmaken van criteria of overwegingen omtrent ras, huidskleur, etniciteit, taal, nationaliteit en religie bij opsporing en rechtshandhaving, op operationeel en organisatorisch niveau, zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging is'.
5. Een daarvan is de motie 'Assumption is the mother of...'. Bron: D66 Rotterdam, GroenLinks Rotterdam, DENK Rotterdam, SP Rotterdam, NIDA Rotterdam en PvdA Rotterdam (2020).
6. MEOS staat voor Mobiel Effectiever Op Straat.
7. Bron: www.rotterdam.nl/wonen-leven/digitaal-stadspanel/Productfolder-Digitaal-Stadspanel-Rotterdam.pdf.
8. Daarnaast zijn 141 respondenten aan de vragenlijst begonnen, maar na een of meer vragen afgehaakt. Deze respondenten zijn niet meegenomen in het onderzoek.
9. De dossiers zijn in verband met de inwerkingtreding van Meldpunt Datalekken op het politiebureau in Rotterdam ingezien.
10. In dat onderzoek hadden de discriminatieklachten betrekking op de jaren 2013 tot en met 2015.

- II. Het format is ingedeeld op grond van de hoofdthema's 'achtergrond burger', 'achtergrond politiefunctionaris', 'het incident', 'eerste fase klachtbehandeling', 'tweede fase klachtbehandeling' en 'extra informatie' (bv. mogelijke verklaringen voor de stijging in het aantal klachten, herhalende klagers).

2

Mogelijke oorzaken van politiediscriminatie

In dit hoofdstuk gaan we zowel in op oorzaken van discriminatie als van etnisch profileren. Dit doen we aan de hand van enkele studies die zich richten op oorzaken die gebaseerd zijn op onderzoeken binnen de politie en onder burgers.

Om oorzaken op een rij te zetten, is een basale, geen systematische literatuurstudie uitgevoerd. In de studie is gekeken naar benoemde redenen voor de politie om te discrimineren en voor de burger om zich gediscrimineerd te voelen. De gedachte achter de literatuurstudie is om de bevindingen te spiegelen aan de opgetekende bevindingen uit de (straat)gesprekken die we met burgers hebben gevoerd. Het doel hiervan is om te kijken of bepaalde factoren in de literatuur wel of juist niet benoemd zijn door burgers.

2.1 Mogelijke oorzaken vanuit onderzoek onder burgers

In een rapport van de Nederlandse afdeling van Amnesty International (2013a) zijn de discriminatie-ervaringen van burgers geïnventariseerd, mede op basis van onderzoeken die door de FRA zijn uitgevoerd. Hierin worden door burgers concrete oorzaken aangedragen waarom zij zich gediscrimineerd voelen door de politie. Ten eerste is dit vanwege hun huidskleur of etnische afkomst. Ook komt ervaren discriminatie voort uit 'het gevoel niet gelijkwaardig behandeld te worden en, in mindere mate, de bejegening door de politie'. Als voorbeelden van dat laatste worden discriminerende opmerkingen, treiteren en zelfs fysiek geweld genoemd. Verder is de wijze waarop de politie burgers tegemoet treedt van belang. Het gaat dan om het al dan niet geven van uitleg over de redenen voor een controle en een correcte behandeling tijdens de controle. In hoofdstuk 1 is in dat kader al gerefereerd aan onderzoek naar het onrespectvol behandelen van bepaalde burgers door de politie (FRA, 2021). Daarnaast wordt in het rapport specifiek ingegaan op jongeren met een migratieachtergrond; zij hebben de

indruk eerder weggestuurd te worden op grond van een overlastbepaling in de APV of aan een identiteitscontrole te worden onderworpen dan jongeren zonder migratie-achtergrond. Interessant is ook dat voor hen vaak niet duidelijk is wat de redenen hiervoor zijn, dus daar speelt het communicatieaspect ook mee.

In het onderzoek naar de klachtbehandeling na klachten over etnisch profileren worden door de Nationale ombudsman eveneens ervaringen van burgers genoemd (Espeleta e.a., 2021). In de rapportage wordt aangegeven dat verschillende situaties terug te voeren zijn op de gedachte van burgers 'dat hun etniciteit de reden is dat zij, of hun gedrag, verdacht zijn'. Het gaan dan bijvoorbeeld om situaties waarin burgers eruit worden gepikt voor autocontroles op grond van de Wegenverkeerswet. Ook de frequentie van controles speelt een rol, omdat dit volgens veel van de respondenten in het onderzoek van de Nationale ombudsman 'veelvuldig' gebeurt. Eerdere ervaringen met discriminatie en etnisch profileren uit het verleden worden dan ook als reden genoemd om een verband te leggen met de eigen etniciteit. Daarnaast noemen burgers in het rapport van de Nationale ombudsman heel specifiek drie factoren waardoor zij vermoeden dat er sprake is van etnisch profileren:

- de ambtenaar geeft geen of een te algemene reden voor de controle;
- de burger is als enige gecontroleerd of anders aangepakt;
- het gedrag van de ambtenaar (escalerende handelingen, de toon van communiceren, het maken van stereotyperende opmerkingen en het (dreigen met) geweldgebruik).

Verder wordt in de rapportage van de Nationale ombudsman genoemd dat eerdere ervaringen, maar ook verhalen van familie en vrienden en berichten uit de media bijdragen aan een gevoel van discriminatie en etnisch profileren.

Duijndam e.a. (2019) hebben verhalen van 49 jongeren in de Schilderswijk opgetekend over ervaringen met de politie. In deze studie is gekeken naar uitingvormen van optreden van de politie volgens jongeren. De in tabel 2.1 weergegeven uitingvormen worden genoemd, opgedeeld naar categorieën bejegening, rechtvaardig handelen en gelijke behandeling.

Tabel 2.1 – door jongeren genoemde uitingsvormen door de politie, opgedeeld naar categorieën

Categorie	Uitingsvorm van de politie
Bejegening	Onvoldoende informatie delen Niet transparant over redenen van optreden Onvoldoende luisteren Burger niet serieus nemen Burger onvoldoende te woord staan
Rechtvaardig handelen	ID-controles zonder grond Grote frequentie van ID-controles Willekeurig optreden (niet iedere burger) (Dreigen met) disproportioneel optreden/geweld
Gelijke behandeling	Discriminatoir en racistisch handelen Onvriendelijke of arrogante houding van agenten Willekeurig optreden (niet iedere burger) (Dreigen met) disproportioneel optreden/geweld Onderling onbegrip vanwege culturele verschillen Vooroordelen over bepaalde burgers en wijken

De onderzoekers laten discriminatoir en racistisch handelen onder de categorie ‘gelijke behandeling’ vallen. Opmerkelijk is dat onder deze noemer juist uitingsvormen genoemd worden die ook weer onder andere categorieën vallen. Dit tekent de verwevenheid van het gelijk behandelen van burgers, een correcte bejegening van burgers door de politie en een rechtvaardige behandeling van burgers door de politie.

2.2 Mogelijke oorzaken vanuit onderzoek naar de politie

In de literatuur worden verschillende oorzaken genoemd die het handelen van politiefunctionarissen kunnen beïnvloeden, hetgeen een verklaring kan zijn voor discriminerend optreden/etnisch profileren van de zijde van de politie. Deze verklaringen liggen op verschillende gebieden en worden afzonderlijk beschreven.

De neiging om uit te gaan van bestaande criminaliteitscijfers

Uit observaties van der Leun e.a. (2014) wordt duidelijk dat er een discrepantie bestaat tussen enerzijds het politiehandelen en de uitleg van de politie daarover en anderzijds de percepties en ervaringen van jongvolwassenen op straat. Hun bevinding dat personen met een migratieachtergrond relatief vaak worden benaderd door de politie, is volgens de politie te rechtvaardigen op basis van

de situatie, de direct waargenomen gedragingen of specifieke informatie. Ook waarschuwen Van der Leun e.a. (2014) voor de 'vicieuze cirkel van criminaliteitscijfers', het fenomeen dat hoge criminaliteitscijfers van bepaalde groepen als ervaringskennis lijken te dienen om meer te letten op personen met een bepaalde etnische achtergrond. Deze focus kan vervolgens weer leiden tot nog hogere criminaliteitscijfers onder deze groepen.

Door Bezemer en Leerkes (2021) is recent onderzoek verricht naar verklaringen voor de door hen geconstateerde oververtegenwoordiging van jongeren uit een etnische minderheidsgroep die verdacht worden van een strafbaar feit. Zij geven aan dat 'wanneer jongeren snel boos worden, ongehoorzaam zijn, vaak liegen of agressief zijn (...) er sneller wordt overgegaan op strafrechtelijke maatregelen wanneer een jongere behoort tot een etnische minderheidsgroep'. Zij refereren in hun onderzoek naar onderzoek van Berger (1972), waarin wordt aangegeven dat er 'mogelijk meer begrip is voor boosheid en ongehoorzaamheid wanneer een agent zich beter kan identificeren met een verdachte', bijvoorbeeld bij een vergelijkbare achtergrond.

Meerdere onderzoeken wijzen op een leeftijdseffect als mogelijke verklaring voor etnisch profileren. Van der Leun e.a. (2014) geven aan dat jongvolwassenen vaker dan ouderen het gevoel hebben dat de politie etnisch profileert. In onderzoek van Böing (2016) is deze oververtegenwoordiging van jeugdigen terug te zien in de kentekens die relatief vaker worden nagetrokken. In dit kader is het onderzoek van Svensson e.a. (2011) relevant om te noemen. Zij wijzen namelijk op risico's van een proactieve aanpak van jeugdgroepen, namelijk dat de aanpak niet beperkt blijft tot die jongeren voor wie deze bedoeld is. Ook kan er volgens de onderzoekers ongelijke behandeling optreden. Dat wil zeggen dat specifieke categorieën jongeren, zoals jongeren uit etnische minderheden, overmatig door proactief optreden worden geraakt.

De rol van communicatie door de politie

Van Balen e.a. (2014) achten voor de acceptatie van de burger de wijze waarop met deze burger gecommuniceerd wordt van belang. Dit kan namelijk bepalen of een situatie escaleert dan wel de-escaleert. Landman en Kleijer-Kool (2016) geven ook aan dat de houding van de burger zelf een rol speelt bij een onafhankelijke beoordeling of er sprake is van etnisch profileren. Een punt van aandacht is volgens de onderzoekers namelijk dat de burgeracceptatie van de toelichting van politieagenten niet vanzelfsprekend is. De onderzoekers geven verder aan dat als de uitleg van de politie door burgers niet geloofd wordt, in de ogen van deze burgers dan sneller sprake is van profileren.

Onderzoek van RADAR en Art. 1 (Ong e.a., 2014) bevestigt het belang van goede communicatie door de politie. Hoewel respondenten begrip hebben voor controles, verwijten ze de politie amper tot geen uitleg hiervoor te geven. Dit versterkt bij de respondenten de vermoedens van selectiviteit op grond van hun herkomst. Als agenten weinig tot geen duidelijkheid geven over de aanleiding van een controle, kunnen misverstanden ontstaan die uitmonden in (vermoedens van) etnisch profileren. De respondenten maken overigens wel verschil tussen de “vertrouwde” wijkagenten en de incidentafhandeling; bij de incidentafhandeling zou de politie harder optreden vanwege meldingsdruk (andere meldingen die aandacht vereisen). Dit laatste is ook terug te zien in een onderzoek van Svensson en Saharso (2014). Zij constateren dat jongeren met een etnische achtergrond vaker door de politie staande gehouden worden dan jongeren zonder deze achtergrond. Tegelijkertijd relativeren de onderzoekers deze uitkomst door aan te geven dat politiefunctionarissen jongeren met een volgens de onderzoekers ‘niet-Nederlands’ uiterlijk gelijk behandelen. De onderzoekers verklaren dit verschijnsel in de aard van proactief politiewerk. Dit werk vereist namelijk veel contact tussen politie en jongeren met een andere etnische achtergrond, zowel met delinquenten als niet-delinquenten jongeren. Mede door een vaak vriendelijke benadering leiden contacten tussen de politie en jongeren op straat vaak tot onderling begrip en minder etnische stereotypering door de politie.

Politie-integratie in wijken

Een ander aspect dat uit onderzoek naar voren komt is de mate waarin het politiewerk is geïntegreerd in de wijken en daarmee het zicht bepaalt op problemen daarbinnen, bijvoorbeeld rondom etnisch profileren. Terpstra e.a. (2016) geven aan dat vooral in grootstedelijke basisteams het gevoel leeft dat het wijkwerk onder druk is komen te staan. Het gaat daarbij nog niet eens zozeer om het feit dat deze teams ook ingezet worden voor diensten in de incidentafhandeling, maar dat zij onvoldoende tijd hebben om zelf in hun wijk aanwezig te zijn. Een kanttekening is hier op zijn plaats, omdat het onderzoek is uitgevoerd tijdens de transitie richting basisteams. Bezemer en Leerkes (2021) geven ook aan dat ‘stedelijkheid’, naast sociaaleconomische status, etnische herkomst en geslacht, een sterk effect heeft op het aantal verdachtenregistraties.

Individueel handelen van de politiefunctionaris

In een onderzoek van Amnesty International (2013b) is via een literatuurstudie nader ingegaan op beïnvloedende factoren voor individuele beslissingen van politieagenten tijdens proactieve controles. Samengevat worden de volgende

beïnvloedende factoren genoemd: de heersende politiecultuur (gezamenlijke normen, waarden en overtuigingen in een korps), persoonlijke opvattingen, mensbeelden en overtuigingen van politieagenten. Op hun beurt worden deze factoren volgens Amnesty weer beïnvloed door veranderingen in het politieke en maatschappelijke debat over etnische minderheden.

Proactieve controles door de politie worden volgens Amnesty vaak in verband gebracht met de termen ‘professionele intuïtie’ en ‘ervaringskennis’ van de politiefunctionaris, iets wat door de politie juist wordt bestempeld als waardevolle bron voor politiewerk. Amnesty refereert echter in de rapportage ook aan twee onderzoeken waarin deze twee termen met de nodige terughoudendheid worden benaderd. Zo kan professionele intuïtie volgens onderzoek (mede) berusten op persoonlijke voorkeuren, stereotype denkbeelden en vooroordelen over welke burgers verdacht zijn. En ervaringskennis (of ‘straatkennis’) kan gebaseerd zijn op niet-juiste persoonlijke indrukken of op terugkerende voorbeelden van incidenten/succesvolle aanhoudingen die de cultuur van een politieteam onderstrepen.¹

Risicoprofielen, bewuste en onbewuste vooroordelen

De organisatie Controle Alt Delete ziet drie belangrijke oorzaken van etnisch profileren: etnisch geladen risicoprofielen, bewuste en onbewuste vooroordelen.² Een risicoprofiel is een profiel van een persoon (of groep) die mogelijk strafbare feiten kan gaan plegen. Als deze risicoprofielen etniciteit bevatten, zoals bij de Belastingdienst, de politie of de Koninklijke Marechaussee, leidt dat volgens Controle Alt Delete tot etnisch profileren. Uit onderzoek naar de Amsterdamse politie blijkt bijvoorbeeld dat politieagenten in Amsterdam zich bij de keuze voor een controle van een burger inderdaad baseren op elementen uit het profiel van verdachte burgers (Çankaya, 2012). Bij dergelijke controles spelen vaak onbewust bepaalde (combinaties van) uiterlijke kenmerken en beelden over stereotype daders een belangrijke rol. Het gaat dan om kenmerken als leeftijd, huidskleur en etnische afkomst, maar ook om grote en dure sieraden, tatoeages en bepaalde kleding. Dit leidt volgens Çankaya vooral tot het controleren van jonge mannen uit etnische minderheden, terwijl een objectieve rechtvaardiging hiervoor vaak ontbreekt.

De tweede oorzaak wijst op wetshandhavers die zich bewust racistisch uitlaten over burgers. De redenen hiervoor kunnen enerzijds een persoonlijke grondslag hebben.³ Zo kan het verband houden met een gevoel van bedreiging door andere groepen (‘outgroups’) vanwege bijvoorbeeld een andere huidskleur, religie of cultuur. Een behoefte om zich af te zetten tegen een groep kan ook voortkomen uit de zoektocht naar ‘bescherming’ van een groep (‘ingroup’), waardoor het

‘wij’-gevoel wordt benadrukt. Dit kan de tegenstellingen verder aanwakkeren, waarbij ‘wij’ staat voor alles wat goed is en ‘zij’ voor wat niet deugt. Zeker als er ook vooroordelen zijn ten opzichte van de andere groep, kan deze negatieve sfeer leiden tot discriminatie. Daarnaast kan ook sprake zijn van een zogenaamd ‘zondebokprincipe’; het beschuldigen van anderen als zaken fout lopen. Dit kan leiden tot een negatief beeld van een bepaalde groep.⁴ Anderzijds komt uit verschillende berichtgeving naar voren dat onder groepen politiefunctionarissen sprake van een discriminerende cultuur richting burgers.⁵ Volgens Mutsaers (2015) is het dan ook niet alleen het individu dat een rol heeft bij het tegengaan van discriminatie, ook organisaties kunnen hieraan bijdragen. Hij geeft het volgende aan: *‘There seems to be a serious lack of sociological imagination, the sort of imagination that is required to understand that police officers do not behave as they do purely because of their psychological traits or moral qualities. Their personal histories, the supervision that they receive, the conditions of work and the government policies that are imposed on them, the structures of incentives, as well as the representation of the social world that society produces are equally or even more important. Ignoring all these matters by ‘professionalizing’ officers with psychological trainings about their own stereotypes is like fighting fire with oil’.*

Met de derde door Controle Alt Delete genoemde oorzaak worden vooroordelen bedoeld die zich onbewust voordoen. Dat dergelijke vooroordelen kunnen leiden tot discriminatie wordt bevestigd door onderzoek van Keijzer en Van Wijk (2011). Zij noemen in hun studie dat vooroordelen kunnen leiden tot bepaalde onbewuste stereotype beelden van subgroepen burgers. Om dit tegen te gaan is volgens de onderzoekers ‘bewustzijn’ het sleutelwoord, maar dit vereist volgens hen een bepaalde houding, kennis en (communicatieve) vaardigheden. Bij de politie wordt dit “multicultureel vakmanschap” genoemd. Dat splitst zich uit in houding, kennis en (communicatieve) vaardigheden. Dit sluit nauw aan bij het al in hoofdstuk 1 uit het onderzoek van Landman en Sollie (2018) genoemde interveniëren op drie niveaus: kennis, houding én daadwerkelijk gedrag.

2.3 Samengevat: oorzaken die kunnen meespelen bij discriminatie

Uit de verkorte literatuurstudie komen samengevat de oorzaken weergegeven in tabel 2.2 naar voren die een rol kunnen spelen bij discriminatie door de politie.

In hoeverre deze mogelijke oorzaken in de onderzoeksbevindingen terug komen, zal in hoofdstuk 6 beschreven worden.

Tabel 2.2 – in literatuur aangehaalde mogelijke oorzaken voor discriminatie door de politie

Categorie	Uitingsvorm
Vanuit burgerperspectief	• Handelen op migratieachtergrond/huidskleur • Treiterend/gewelddadig optreden door politie • Onrespectvol optreden (bv. burger niet serieus nemen, niet luisteren, niet te woord staan, geen oog voor culturele verschillen) • Niet transparant over reden optreden • Selectief/willekeurig optreden • Escalerend gedrag (bv. onvriendelijk, agressieve toon, dreigen met geweld) • Discriminatoir gedrag (bv. maken van stereotyperende/discriminerende opmerkingen, vooroordelen hebben)
Vanuit politieperspectief	• Handelen op grond van etnisch geladen risicoprofielen • Bewuste vooroordelen van agenten zelf (in- versus out-group, zondebokdenken) • Onbewuste vooroordelen van agenten zelf ('stereotypen') • Criminaliteitscijfers onder bepaalde subgroepen als leidraad nemen • Te weinig identificering met subgroepen jongeren • Tekortschietende communicatie door politieagenten • Te weinig zichtbaarheid/integratie van politie in wijken

Eindnoten

1. In de studie van Amnesty International wordt in dit kader verwezen naar Terpstra (2008) en Van der Vijver (2012).
2. Bron: www.controlealtdelete.nl/dossier-etnisch-profileren.
3. Dit wordt ook wel *explicit bias* genoemd. Dit is het 'hebben van voorkeuren, overtuigingen en houdingen waarvan mensen zich over het algemeen bewust van zijn en deze ook kunnen uiten en communiceren' (Gaertner en Dovidio, 2000). Dit in tegenstelling tot *implicit bias*, 'vooroordelen die bestaan uit associaties en reacties die automatisch en vaak zonder bewustzijn ontstaan' (Gawronski en Bodenhausen, 2006).
4. Bron: www.bureaudiscriminatiezaken.nl.
5. Zie bijvoorbeeld www.nos.nl/artikel/2301564-discriminatie-en-wangedrag-bij-politie-den-haag.

3

Mening van burgers op straat

In dit hoofdstuk wordt het beeld beschreven dat bij burgers op straat over politie-optreden bestaat. Hiervoor is gebruik gemaakt van 519 gesprekken die op zeventien locaties met burgers gevoerd zijn en zestien verdiepende telefoongesprekken met burgers die bereid waren met de onderzoekers in gesprek te gaan. De resultaten vanuit de 519 stratenquêtes worden zoveel mogelijk vergeleken met de resultaten uit het onderzoek in 2017. Ook zijn in het huidige onderzoek enkele nieuwe vragen gesteld. Deze zullen daar waar passend bij de thema's beschreven worden. Ten slotte geven we in intermezzo's weer of er aanmerkelijke verschillen voorkomen als gekeken wordt naar subcategorieën binnen geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied.¹

3.1 Vergelijking populatie

De stratenquêtes zijn van juni tot en met augustus 2021 afgenomen. Om een zo representatief mogelijke afspiegeling van de Rotterdamse populatie in het onderzoek te krijgen, is weer gebruik gemaakt van de zeventien locaties die ook al in 2017 zijn gekozen. Dit was veelal rondom markten, bij winkelcentra, in winkelstraten en rondom openbaarvervoergelegenheden.² De benaderingsmethodiek van iedere enquêteur is daarbij gelijk geweest: na elke geïnterviewde is aan elke derde nieuwe passant gevraagd om mee te werken aan de enquête.³ Uiteindelijk hebben 519 Rotterdammers meegewerkt aan de stratenquête, minimaal dertig burgers per locatie.⁴

Een verduidelijking van ‘significante verschillen’

De kern van het herhalingsonderzoek wordt gevormd door de vergelijking tussen de onderzoeksresultaten uit 2017 en uit 2021. Omdat er voldoende burgers in beide onderzoeksjaren betrokken zijn, is het via statistische analyse mogelijk om te bepalen of gevonden verschillen in antwoorden zogenaamd ‘significant’ zijn. Als sprake is van significante verschillen, dan betekent dat dat de kans kleiner dan 5 procent is dat het gevonden verschil op toeval berust. Andersom geldt dat gevonden niet-significante verschillen met de nodige terughoudendheid of niet beschreven moeten worden. Zij kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van toevallige verschillen in de samenstelling van de onderzoekspopulatie.

Idealiter zijn onderzoekspopulaties een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van de werkelijke populatie in Rotterdam. Er moeten dan zo min mogelijk verschillen optreden op demografische kenmerken als geslacht, leeftijd en woonplaats (Rotterdam-Noord of Rotterdam-Zuid). In 2017 vormden de respondenten in de stratenquête een representatieve weergave van de Rotterdamse bevolking. Er treedt op dat vlak namelijk bijna geen significant verschil op, een iets hogere gemiddelde leeftijd en lichte ondervertegenwoordiging van burgers met een westerse migratieachtergrond uitgezonderd.⁵

Ook in het huidige onderzoek zijn de burgers in de stratenquête weer vergeleken met de populatie in Rotterdam. Daaruit blijkt dat sprake is van dezelfde over- en ondervertegenwoordiging als in 2017, namelijk op gemiddelde leeftijd (hoger in de stratenquêtes) en herkomst (ondervertegenwoordiging van burgers met een westerse migratieachtergrond). Deze hogere gemiddelde leeftijd is deels ook te verklaren doordat alleen jongeren vanaf vijftien jaar konden deelnemen aan de stratenquête. Omdat de verschillen niet zeer groot zijn, is toentertijd en ook nu niet gekozen voor het herwegen van de resultaten.

Daarnaast blijkt uit een vergelijking tussen de respondenten uit de stratenquête 2017 en 2021 ook dat deze populaties op de vier achtergrondkenmerken geen significante verschillen oplevert. De populaties zijn dus vergelijkbaar met elkaar.

Tabel 3.1 – vergelijking achtergrondkenmerken tussen twee populaties (in n en %)⁶

Kenmerken	Demografie Rotterdam 2020 ⁷		Straatenquête 2021	
	N	%	N	%
Geslacht	581.720	100	519	100
Man	286.120	49	266	51,1
Vrouw	295.560	51	250	48,9
Onbekend/wil niet zeggen	40	0	3	1
Leeftijd	581.724	100	519	100
Gemiddelde *	43,18		45,14	
≤ 22 jaar	97.705	17	88	17
23 t/m 54 jaar *	306.287	53	239	46
≥ 55 jaar *	177.732	31	190	37
Onbekend	0	0	2	0
Etniciteit⁸	581.730	100	519	100
Geen migratieachtergrond *	274.780	47	297	57
Westerse migratie *	80.000	14	29	6
Niet-westerse migratie	226.950	39	181	35
Anders/wil niet zeggen/onbekend	0	0	12	2
Woongebied⁹	581.720	100	519	100
Noord	351.870	60	289	56
Zuid	229.850	40	227	44
Onbekend	0	0	3 ¹⁰	1

* significant verschil op niveau $p < 0,05$

3.2 Algemene opvatting van burgers over de politie

Aan burgers is gevraagd wat zij in het algemeen van de benadering door de politie vinden. Dit levert de resultaten in tabel 3.2 op.

Tabel 3.2 – algemene mening over politiebenadering onder respondenten (in n en %)

Hoe vindt u dat de politie in het algemeen de burgers benadert?				
Straatenquête	2017		2021	
	n	%	n	%
Positief	212	42	212	41
Neutraal	208	41	190	37
Negatief	89	17	117	23
Totaal	509	100	519	100

Uit tabel 3.2 blijkt dat een groot deel van de burgers in beide enquêtejaren (83 procent in 2017 en 78 procent in 2021) in het algemeen positief tot neutraal ten opzichte van het politietoetreden staat. Het aandeel burgers dat in vergelijking met 2017 van mening is dat de politie burgers negatief benadert, neemt in 2021 toe, ten koste van de burgers die vinden dat de politie burgers neutraal benadert. Maar het verschil tussen de jaren 2017 en 2021 voor de respondenten die van mening zijn dat de politie burgers negatief benadert is niet significant. Toch geeft dus bijna een kwart van de burgers aan dat de politie burgers in het algemeen negatief benadert.

Aan burgers is gevraagd om spontaan, dus zonder voorgestructureerde antwoordcategorieën, hun mening over het politietoetreden in het algemeen nader toe te lichten. In tabel 3.3 is per antwoordcategorie (positief/neutraal en negatief) een overzicht van de meest voorkomende toelichtingen genoemd.¹¹

De positieve en neutrale burgers benadrukken vooral dat de politie haar best/werk doet of vriendelijk/benaderbaar is. De burgers die van mening zijn dat de politie burgers neutraal benadert zijn het meest van mening dat het optreden van per agent of situatie verschilt.

De burgers met een negatieve mening over de politie belichten in 2021 in mindere mate dan in 2017 dat de politie te onzichtbaar is, maar nieuw is wel dat een aantal burgers, zonder verdere toelichting te (kunnen) geven, in het algemeen negatief is over de politie. Deze mensen zijn met name van mening dat de politie de laatste tijd negatief in het nieuws komt. Ook komen in 2021 meer nega-

tieve persoonlijke ervaringen van burgers naar voren, zich uitend in een slechte bejegening door de politie. Daarnaast stellen meer burgers in 2021 dat de politie racistisch is, discrimineert of etnisch profileert.

Tabel 3.3 – toelichting op de algemene mening over de politiebenadering (in aantal keer genoemd)

Hoe vindt u dat de politie in het algemeen burgers benadert?		
Meningen straatenquête	2017	2021
<i>Positief/neutral</i>	<i>n</i>	<i>n</i>
In het algemeen positief: politie doet haar best/haar werk	64	86
Politie is vriendelijk/benaderbaar/respectvol	39	42
Het optreden verschilt per politieagent/per situatie	31	63
Het ligt aan burgers zelf dat politie soms hard optreedt	19	13
Politie is zichtbaar en zorgt voor veiligheid	12	8
Politie heeft mij goed geholpen	11	6
Politie mag harder/actiever optreden	10	0
<i>Negatief</i>	<i>n</i>	<i>n</i>
Politie is te onzichtbaar	38	20
Politie heeft te veel macht/reageert te agressief/hardhandig	15	20
Politie is racistisch/discrimineert/profileert etnisch	14	26
Slecht bejegend door de politie	14	26
Communicatie van politie is niet goed	7	7
In het algemeen negatief over de politie	0	10

Wie zijn de Rotterdammers die vinden dat de politie burgers in het algemeen negatief benadert?

Om te bepalen of de mening van burgers over de politiebejegening in het algemeen voor bepaalde subgroepen burgers anders liggen, zijn zogenaamde logistische regressieanalyses uitgevoerd. Deze analyses zijn alleen op de straatenquête uitgevoerd, omdat deze populatie qua samenstelling nagenoeg overeenkomt met de bevolking van Rotterdam. In de analyses is binnen de straatenquête in 2021 gekeken naar de variabelen geslacht, leeftijd, etniciteit, woongebied en al dan niet contact hebben met de politie in het voorafgaande jaar. Uit de analyses blijkt

dat een negatieve beoordeling van de politiebejegening in het algemeen vooral voorkomt bij jonge, mannelijke burgers met een niet-westerse migratie-achtergrond die in het voorafgaande jaar met de politie in contact zijn geweest.¹²

3.3 Basis voor beeldvorming bij de burger

Aan burgers is gevraagd waarop hun beeld van de politie gebaseerd is. In zowel 2017 als 2021 geeft het merendeel van de burgers (78 tegenover 70 procent) hiervoor één bron op en 17 tegenover 25 procent twee bronnen. Een minderheid geeft drie (3 tegenover 4 procent) of vier (beide 2 procent) bronnen op. In tabel 3.4 staan de bronnen per populatie uitgeschreven.

Tabel 3.4 – bronnen waarop burgers hun beeld van de politie baseren (in n en %, meerdere antwoorden per respondent zijn mogelijk)¹³

Straatenquête	Waarop is uw beeld van de politie gebaseerd?			
	2017		2021	
	n	%	n	%
Op eigen ervaring met de Rotterdamse politie	360	71	360	69
Op ervaringen vanuit de media	150	29	154	30
Via vrienden/familie/bekenden	86	17	112	22
Van horen zeggen	53	10	80	15

In beide onderzoeksjaren baseren de meeste burgers hun mening op eigen ervaring met de politie, gevolgd door ervaringen vanuit de media. Vrienden/familie/bekenden en ‘van horen zeggen’ spelen een kleinere rol bij de beeldbepaling.¹⁴

Een vraag die in 2017 niet is gesteld, maar in 2021 wel, is of recente ontwikkelingen in de media rond politieoptreden een rol hebben gespeeld in het beeld van burgers over de benadering door de politie. Bij deze vraag zijn aan burgers bewust geen voorbeelden voorgelegd, zodat zij niet gestuurd werden richting bepaalde antwoorden. In de stratenquête geven 222 burgers (43 procent van alle burgers) aan dat recente ontwikkelingen een rol hebben gespeeld. Van deze 222 burgers geven 153 burgers (29 procent van alle burgers) aan dat deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een negatieve beeldvorming en 31 burgers (6 procent van alle burgers) aan een positieve beeldvorming. De rest (38 personen, 7 procent van alle burgers) geeft in meer of mindere mate aan dat deze ontwikkeling heeft geleid tot een bevestiging van het beeld dan wel een breder beeld.

Een deel van de 222 burgers, namelijk 30 (6 procent van alle burgers) geeft aan dat hun beeld van de politie negatief beïnvloed wordt door berichtgeving over coronamaatregelen, coronarellen in Rotterdam en de Black Lives Matter-beweging. Via een andere weg is een vergelijkende analyse gemaakt en is te constateren dat meer burgers bepaalde ervaringen laten meespelen bij de mening dat de politie burgers in het algemeen negatief bejegt. Een vergelijkende analyse tussen de stratenquête in 2017 en 2021 levert namelijk het overzicht in tabel 3.5 op.

Tabel 3.5 – basis voor mening burger dat politie burgers in het algemeen negatief bejegt (in n en %)

	Negatieve bejegening politie			
	2017 (N=89)		2021 (N=117)	
Straatenquête	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Eigen ervaring met de Rotterdamse politie	74	83	95	81
Ervaringen vanuit de media	19	21	36	31
Via vrienden/familie/bekenden	24	27	37	32
Van horen zeggen *	5	6	18	15

* $p < .05$

Uit deze analyse blijkt dat met name de ervaringen vanuit de media en hetgeen burgers hebben vernomen in 2021, in vergelijking met 2017, belangrijker zijn geworden bij het vormen van deze mening over de negatieve algemene politiebepijering. Maar alleen het percentage voor ‘van horen zeggen’ is significant.

3.4 Eigen contactervaringen met politie

Aan burgers op straat is ook gevraagd of ze het voorafgaande jaar zelf contact met de politie hebben gehad. In 2017 en 2021 hebben 176 respectievelijk 175 (35 tegenover 34 procent) een of meerdere keren contact met de politie gehad, de rest niet. Een in 2021 nieuw gestelde vraag was wat de reden van het contact was. Dit levert het overzicht in tabel 3.6 op.

Tabel 3.6 – reden voor het laatste contact met de politie in het voorafgaande jaar (in n en %)

Reden voor het laatste contact met de politie		
	2021	
Straatenquête	n	%
Ik zocht zelf contact met de politie op straat	18	10
Ik zocht zelf contact in een politiebureau voor een gesprek	8	5
Ik zocht zelf contact in een politiebureau voor het doen van aangifte	36	21
Ik deed een melding	18	10
De politie sprak mij aan vanwege een controle op straat of in het verkeer	30	17
De politie sprak mij aan vanwege onderzoek naar een verdacht persoon	17	10
De politie sprak mij aan vanwege een overtreding of fout van mijn kant	23	13
De politie sprak mij aan vanwege de coronarichtlijnen	10	6
Wil ik niet zeggen	3	2
Anders ¹⁵	12	7
Totaal	175	100

Verschillen naar geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied

Voor de mate waarin burgers het voorafgaande jaar contact met de politie hebben gehad blijken in de stratenquêtes enkele verschillen op te treden. In 2017 waren de verschillen in de mate waarin vrouwen en mannen contact hadden met de politie niet significant. In 2021 blijken mannen vaker dan vrouwen een of meerdere keren contact te hebben gehad (38 om 29 procent) en jongeren/middelbaren vaker dan 55-plussers (44/40 om 21 procent). Daarnaast hebben burgers met een niet-westerse migratieachtergrond vaker contact gehad (40 om 29/31 procent voor respectievelijk autochtone burgers en burgers met een westerse migratieachtergrond).

3.5 Mening over het laatste contact

Aan de 176 burgers in 2017 en 175 in 2021 die het jaar voorafgaand aan de stratenquête ervaring hebben met de politie is gevraagd hoe deze ervaringen waren. In het overzicht in tabel 3.7 staan deze ervaringen weergegeven.

Tabel 3.7 – ervaring van burgers met de politie tijdens het laatste contact (in n en %)

Ervaring met de politie tijdens het laatste contact				
Straatenquête	2017		2021	
	n	%	n	%
Positief*	110	63	80	46
Neutraal*	18	10	39	22
Negatief	47	27	56	32
Totaal	175¹⁶	100	175	100

* $p < .05$

Uit de analyse blijkt dat burgers in 2021, in vergelijking met 2017, een lichte, maar toch significante transitie hebben doorgemaakt van een voornamelijk positieve ervaring naar een meer neutrale ervaring. Hoewel het percentage burgers met een negatieve ervaring in 2021, in vergelijking met 2017, met 5 procentpunt toeneemt, is dit verschil niet significant.

Verschillen naar geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied

Op de vraag over de ervaring met de politie tijdens het laatste contact staan voor beide stratenquêtes de optredende significante verschillen in subcategorieën vermeld. Op voorhand is het verschil in ontbrekende significanties in 2017 en optredende significanties in 2021 noemenswaardig:

	Straatenquête 2017	Straatenquête 2021
<i>Geslacht</i>	• geen significante verschillen	• mannen zijn minder vaak positief dan vrouwen (40 om 56 procent)
<i>Leeftijd</i>	• geen significante verschillen	• 55-plussers zijn vaker positief dan jongeren/middelbaren (68 om 35/40 procent) • jongeren zijn vaker negatief dan 55-plussers (48 om 17 procent)
<i>Herkomst</i>	• geen significante verschillen	• burgers met niet-westerse migratieachtergrond zijn vaker negatief dan autochtone burgers (41 om 20 procent)

Wanneer gekeken wordt naar alle ervaringen in het contact met de politie, geven de meeste ervaringsdeskundigen in beide stratenquêtes een toelichting waarom zij het contact als positief dan wel als negatief hebben ervaren. De “positieven” baseren hun mening voor een belangrijk deel op de eigen interactie met de politie, zoals ‘de politie heeft mij goed geholpen’, ‘de politie is vriendelijk/benaderbaar’, ‘de zaak is correct door de politie afgehandeld’ en ‘het was een terechte politie-interventie’. Daarnaast zijn er meer algemene visies, zoals ‘de politie doet haar best/haar werk’ en ‘de politie zorgt voor veiligheid’. Deze meningen lopen voor beide stratenquêtes niet uiteen.

Hoewel het merendeel van de burgers positief en neutraal staat ten opzichte van het politieoptreden, waren de onderzoekers in het bijzonder geïnteresseerd in negatieve ervaringen in het voorafgaande jaar. De gedachte hierachter is dat door middel van opeenvolgende vragen is toegewerkt naar de vraag over eigen ervaringen met discriminatie, zonder de burger daar in het begin van de enquête al mee te overvallen.

De stratenquêtes leveren de bevinding op dat 47 van de 176 burgers (27 procent) in 2017 negatieve ervaringen hadden met de politie en dat dit in 2021 op een iets hoger niveau ligt met 56 van de 175 burgers (32 procent). Aan deze burgers met negatieve ervaringen met de politie is vervolgens via een open vraag gevraagd of zij hierover nadere details konden geven. In de eerste stratenquête is 13 keer (7 procent van de burgers met ervaringen met de politie in 2016) en in de tweede stratenquête 19 keer (11 procent) genoemd dat de politie bevooroordeeld is/aan etnisch profileren doet/discrimineert. Daarnaast is voor beide enquêtes met name redenen zoals ‘geen idee’, ‘humeurige/gefrustreerde politiefunctionaris(sen)’, ‘politie wilde geen moeite voor mij doen’ en ‘politie kon haar taak niet vervullen’ genoemd.

Ook is aan de 47 respectievelijk 56 burgers specifiek (in een gesloten vraag) gevraagd of ze zich gediscrimineerd voelden vanwege hun achtergrond. Dit blijkt bij 17 personen in de eerste stratenquête en bij 24 personen in de tweede stratenquête het geval. Als alleen gekeken wordt naar burgerervaringen met de politie in het voorafgaande jaar, dan betekent dit dat in de eerste stratenquête 10 procent van de 176 burgers met politie-ervaring zich gediscrimineerd voelt en in de tweede stratenquête 14 procent van de 175 burgers. Dit verschil is niet significant, dus dat betekent dat niet uitgesloten is dat de stijging in percentage in 2021, in vergelijking met 2017, op toeval berust. Niettemin blijft staan dat er sprake is van een consistent deel van de Rotterdamse burgers dat zich gediscrimineerd voelt na bejegend te zijn door de politie.

Ten slotte is nog gevraagd of de achtergrond van de politiefunctionaris een rol heeft gespeeld in de omgang met de burger, maar de respons op deze vraag blijkt erg laag. Van de 47 burgers in de eerste stratenquête geven 20 burgers aan dat dit een rol speelde in de bejegening, tegen 21 van de 56 burgers in de tweede stratenquête.¹⁷ In dit gevallen wordt de ‘Nederlandse’ of ‘witte’ achtergrond van de agent het meest genoemd.

3.6 De verdiepende gesprekken

Tijdens het enquêteren op straat blijken slechts 19 mensen bereid om hun telefoonnummer door te geven en een tweede keer in gesprek te willen gaan met de onderzoekers over hun negatieve ervaringen met etnisch profileren en discriminatie door de politie. In tegenstelling tot het onderzoek in 2017 lijkt er sprake van minder bereidwilligheid om het telefoonnummer te geven. De 19 mensen zijn in de loop van augustus en september teruggebeld, waarbij een diepte-interview is afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst met onderwerpen en vragen (zie bijlage 5). Van de 19 mensen bleek één persoon niet meer mee te willen werken en is het bij twee personen ondanks meerdere pogingen niet gelukt om contact te krijgen. Dit maakt dat er in totaal met 16 mensen gesproken is.

Tijdens het interviewen blijkt dat drie mensen geen ervaring hadden met etnisch profileren dan wel discriminatie, maar wel een andere negatieve ervaring hebben gehad met de politie. Het betreft een persoon die geen slachtofferhulp aangeboden had gekregen na getuige te zijn geweest van een heftig incident, iemand die samen met een vriend een woordenwisseling had gehad met een agent en iemand die was gaan protesteren tegen de coronamaatregelen en hierbij gewond is geraakt. Daarnaast bleek dat twee mensen zelf geen directe ervaringen hadden met de politie en etnisch profileren en discriminatie, maar vooral wilden vertellen over wat familie, vrienden en kennissen meemaken en wat hun mening daarover is. Omdat de verhalen van de mensen zich begonnen te herhalen en grotendeels overeenkomen met de ervaringen uit de stratenquêtes, nemen de onderzoekers aan dat meer gesprekken geen substantieel ander beeld over negatieve ervaringen zullen opleveren. Met andere woorden: op grond van deze zestien diepte-interviews is het aannemelijk dat het spectrum aan ervaringen van burgers voldoende voor het voetlicht komt (verzadiging, ook wel saturatie genoemd, is bereikt).

Aanleiding voor het contact met de politie

Wanneer een respondent door de politie wordt aangesproken blijkt dat hij/zij in de meeste gevallen samen met anderen wordt gecontroleerd. Het komt echter ook voor dat respondenten het gevoel hebben er als enige “uitgepikt” te zijn, bijvoorbeeld tijdens een verkeerscontrole.

Casus 1 – De verkeerde persoon

Een jongeman van Kaapverdise afkomst is net in de sportschool geweest en loopt na het sporten naar huis. Het is een doordeweekse avond. Opeens wordt hij benaderd door een zestal agenten die hem vragen om een legitimatie. De jongeman schrikt hiervan, maar werkt mee en geeft zijn legitimatie af. Hij vraagt vervolgens wat de reden van de controle is. De agent reageert kortaf en deelt mee dat de jongeman voldoet aan een signalement van een overvaller. De jongeman vertelt aan de agenten dat hij net uit de sportschool komt, maar dat wordt door de agenten weggelachen. Ondertussen blijkt dat de echte dader van de overval inmiddels is aangehouden en kan de jongeman zijn weg vervolgen. Terwijl hij wegloopt hoort hij een van de agenten tegen de andere agenten zeggen: ‘ach ja, ze lijken allemaal op elkaar hè’. De jongeman schrikt van deze opmerking. Door de houding van de agenten tijdens dit hele gebeuren houdt hij een nare smaak aan het incident over.

(On)duidelijke communicatie door de politie

Het blijkt dat in de meeste gevallen door de politie wordt uitgelegd waarom zij met de respondenten wilden praten of ze controleerden. Acht respondenten geven echter aan dat zij die uitleg niet altijd duidelijk vonden en ook niet altijd snapten. Ook kwam de uitleg soms gehaast op hen over en is soms een agressieve toon gebruikt. Een van de respondenten beleefde dit als volgt:

‘...ze begonnen meteen met fouilleren en wilden het niet uitleggen. Het kwam sowieso opgefokt over. We hebben het een paar keer gevraagd, maar we moesten stil zijn en meewerken. Dat doe je dan gewoon maar’.

De meeste respondenten vinden het daarnaast onterecht dat zij zijn aangesproken omdat zij naar eigen zeggen niks hadden gedaan. Enkele respondenten hebben geprobeerd in gesprek te gaan met de agenten over waarom zij staande zijn gehouden, zij geven aan dat de politie daar niet naar leek te willen luisteren. Zo

vertelt een respondent over een voorval waarbij hij in het kader van een verkeerscontrole is aangesproken:

'Ik vond het oneerlijk omdat ik als enige werd gecontroleerd. De uitleg en behandeling was neutraal, ze waren niet heel onbeleefd. Maar ze wilden ook niet met mij praten. Er was geen ruimte om het er over te hebben'.

Ook geven ze aan dat ze de behandeling door de politie niet altijd beleefd vonden. De meeste respondenten vertellen dat ze zich door de soms botte reactie van de agenten niet gehoord, niet begrepen en niet serieus genomen voelen. Veel van hen hebben het gevoel etnisch geprofileerd te zijn.

Redenen voor de negatieve interactie met de politie

Door de respondenten worden verschillende redenen gegeven die volgens hen het contact met de politie bemoeilijkten. Zoals ook al eerder genoemd vonden ze de communicatie vanuit de agent onduidelijk (n=8), leek de tijd die de agenten hadden een rol te spelen in hoe de respondenten benaderd zijn (n=4) en zijn er vermoedens dat een verschil in herkomst en cultuur van invloed is geweest (n=7). Wanneer specifiek gevraagd wordt naar herkomst, huidskleur of uiterlijk als reden voor negatief gedrag door de politie geeft ongeveer de helft van de respondenten aan dat dit het geval is. Zij denken dat dit een rol speelt in hoe de politie bepaalde groepen mensen benadert omdat er volgens hen bepaalde vooroordelen bij de agenten heersen. Een van de respondenten stelt het volgende:

'De mensen die wit zijn worden niet buiten proportie aangesproken. Het ligt aan je afkomst en huidskleur. Agenten hebben vooroordelen over Marokkanen. Dat is het probleem'.

Weer een andere respondent schetst de volgende situatie waarbij huidskleur volgens hem van invloed lijkt te zijn op de reactie van politieagenten:

'Het gaat erg ver. Dat ze tegen de ene man op een normale toon vragen stellen en tegen de andere man meteen in een agressieve houding schieten. Puur en alleen omdat die een andere huidskleur heeft. Dat kan niet, dat mag niet en dat zou aangepakt moeten worden'.

Daarnaast geven drie respondenten aan het gevoel te hebben dat de agenten minder geduld hebben voor mensen met een andere huidskleur. Opvallend is dat

drie respondenten zelf ook aangeven vooroordelen te krijgen over de politie, bijvoorbeeld over dat zij allemaal racisten zijn. Daarnaast geven twee respondenten aan gestrest te raken op het moment dat zij politie zien en op voorhand al een soort angst te voelen voor wat er kan gaan gebeuren:

'Het leidt ertoe dat wij proberen om geen aandacht te trekken. Omdat je anders negatieve aandacht krijgt, een boete of gewoon gedoe. Misschien zelfs wel mishandeling... Het is een structureel probleem en ik ga hierdoor zelf steeds negatiever over de politie denken'.

Verder vertelt een aantal respondenten door hun eigen ervaringen en die van vrienden en familie ook vertrouwen in de politie kwijt te raken.

De rol van herkomst, huidskleur en/of uiterlijk bij de bejegening van burgers door de politie

Vrijwel alle respondenten geven aan te denken dat het soms, regelmatig tot vaak het geval is dat herkomst, huidskleur of uiterlijk in het algemeen bij de Rotterdamse politie een rol speelt om burgers aan te spreken of te controleren. Dit baseren ze op eigen ervaringen of op die van vrienden of familie en op filmpjes van incidenten die zij doorgestuurd hebben gekregen. Een aantal respondenten (n=3) plaatst hierbij wel de kanttekening dat je niet altijd het hele verhaal meekrijgt in de verhalen die rondgaan op bijvoorbeeld sociale media en dat sommige burgers er zelf ook wat van kunnen:

'Het komt wel vaker voor dan eerst. Maar je weet nooit helemaal wat er is gebeurd, want vaak zie je een filmpje van één kant. Dan roepen mensen van 'hé ik word gediscrimineerd', terwijl ze misschien gewoon iets doen wat niet mag en daarop aangehouden worden'.

Opvallend is ook dat discriminatie en etnisch profileren door de politie volgens de helft van de respondenten in Rotterdam vaker voorkomt dan in andere gebieden in Nederland, maar dat het in Rotterdam wel minder vaak voorkomt dan in andere landen.

Casus 2 – Rijden in een leaseauto

Een man van Aziatische afkomst rijdt in een leaseauto van het merk Tesla. In de afgelopen maanden is hij vier keer staande gehouden voor een verkeerscontrole. Zelf vindt hij vier keer controle wel erg vaak en op het moment dat hij voor de vierde maal wordt gecontroleerd probeert hij een gesprek aan te gaan met de agenten. Hierop ontstaat een discussie waarin de agenten vol blijven houden dat ze controle at random is, maar er geen verdere reden voor de controle is. De man geeft aan zich etnisch geprofileerd te voelen vanwege het feit dat dit nu de vierde keer in korte tijd is dat hij is gecontroleerd. De agenten wuiven dit echter weg. Omdat de man geen verdere drukte wil maken laat hij het hier bij en vervolgt zijn weg. Het incident houdt hem nog enige tijd erna erg bezig; hij is aan het overwegen om later alsnog een klacht in te dienen.

Verbeteringssuggesties voor bejegening van burgers door de politie

Op de vraag hoe de politie ervoor zou moeten zorgen dat zij burgers in het algemeen beter aanspreken, controleren of te woord staan geven de respondenten een aantal suggesties. Het punt dat de politie meer tijd moet nemen om naar mensen te luisteren wordt door de helft van de respondenten genoemd. Ook zou een kwart van de respondenten het goed vinden dat er meer tijd zou komen voor een gesprek waarin nog eens wordt uitgelegd waarom zij specifiek zijn aangesproken. Een respondent suggereert:

'Ze moeten er niet meteen zo hard in gaan. En ook luisteren naar wat wij te zeggen hebben. We zijn niet allemaal slecht'.

Daarnaast vinden twee respondenten het belangrijk dat er een duidelijke aanleiding moet zijn om gecontroleerd te worden, zonder dat eventuele vooroordelen van agenten hierbij een rol bij spelen. Een van hen vertelt:

'Er moet een aanleiding zijn om aangesproken te worden. En als die er niet is, moeten ze het gewoon niet doen. Want daardoor is het etnisch profileren'.

Suggesties van de respondenten over hoe de politie discriminatie zou moeten tegengaan lopen uiteen. Een kwart van de respondenten stelt dat discriminerende agenten gewaarschuwd moeten worden en dat er op het moment dat er incidenten blijven gebeuren een consequentie moet volgen (in de vorm van ontslag of

een andere sanctie). Daarnaast lijkt het de helft van de respondenten goed dat er meer bewustzijn komt onder agenten over wat discrimineren en etnisch profileren precies inhoudt en hoe dit door de burgers wordt ervaren:

'Het is lastig, want zien discriminerende agenten het zelf ook wel als discriminatie, zijn ze het bewust dat ze het doen?'.

Ook wordt een aantal keer gesuggereerd dat het nodig is om meer agenten met verschillende achtergronden in het politiekorps op te nemen om op deze manier etnisch profileren tegen te gaan.

Het indienen van een klacht

Van de respondenten die een directe negatieve ervaring met de politie hebben gehad, heeft niemand een klacht ingediend of een andere actie ondernomen. Toch zijn er enkele respondenten die dat wellicht gaan overwegen vanwege het feit dat zij vaker zijn aangesproken zonder schijnbaar legitieme reden. Andere respondenten geven aan dit niet te doen omdat het volgens hen geen zin heeft omdat er niks mee gedaan gaat worden of er niet naar geluisterd gaat worden. Een respondent stelt:

'Nee ik heb daar niet aan gedacht. Dan zou ik elke week wel een klacht kunnen indienen. Maar ja, een klacht indienen bij de politie over de politie heeft geen nut'.

Eindnoten

1. De verschillen die worden besproken zijn allen significant op niveau $p < .05$.
2. Zie bijlage 1 voor de aangewezen locaties en de bijbehorende respons per locatie.
3. Zie bijlage 2 voor het protocol dat de enquêteurs hebben gevolgd.
4. Zie bijlage 3 voor de gestelde vragen.
5. De gemiddelde leeftijd in 2017 in Rotterdam lag op 43,1 jaar, in vergelijking met 45,1 in de straat-enquêtes. Het percentage westerse migranten ligt in dat jaar op 12,4, om 5,3 in de toenmalige straat-enquêtes.
6. Vanwege afronding tellen de totaalpercentages niet altijd op tot 100 procent. Dit geldt voor de hele rapportage. De 0- tot en met 9-jarigen zijn niet meegenomen in de demografische gegevens van Rotterdam in 2020.
7. Peildatum: 1 januari 2021. Gegevens zijn verkregen via de gemeente Rotterdam en hebben betrekking op het jaar 2020.
8. We zijn ons bewust van de discussie die momenteel speelt over het labelen van verschillende

migratie-achtergronden. Toch hebben we gemeend dit te moeten doen, omdat het herhalende karakter van het onderzoek anders onvolledig zou zijn geweest. Uitgangspunt van de driedeling is het geboorteland van de respondenten en hun ouders. De basis voor de driedeling vormt de door het CBS gebruikte indeling. Men heeft geen migratieachtergrond wanneer beide ouders in Nederland geboren zijn. Wanneer minimaal één van de ouders in het buitenland is geboren, is men een burger met (niet-)westerse migratieachtergrond. Onder niet-westers vallen grosso modo mensen met een herkomst in Afrika, Latijns Amerika, Azië en Turkije. We beseffen dat dit slechts een indicatie is, omdat bijvoorbeeld huidskleur ook een rol kan spelen in de bejegening door de politie.

9. De indeling in 'Noord' en 'Zuid' volgt de indeling zoals ook in 2017 plaatsvond. De reden hiervoor was dat een verdere opdeling in wijken statistisch niet tot aanmerkelijke verschillen leidde. Onder Noord vallen het stadscentrum, Delfshaven, Overschie, Noord, Hillegersberg-Schiebroek, Kralingen-Crooswijk, Prins Alexander en Hoek van Holland. Onder Zuid vallen Feijenoord, IJsselmonde, Pernis, Charlois, Hoogvliet, Rozenburg en de personen uit de stratenquête die hebben aangegeven in 'Zuid' te wonen.
10. Het gaat hier om mensen die geen/een voor ons onherleidbaar woongebied hebben opgegeven.
11. De antwoorden die betrekking hebben op 'geen ervaring met de politie' zijn in deze tabel niet meegenomen. Verder is deze tabel niet geanalyseerd op significante verschillen omdat het de burgers vrij stond om een toelichtend antwoord te geven. Omdat bijna de helft van de respondenten hier geen gebruik van maakte, is een dergelijke analyse onbetrouwbaar.
12. Zie bijlage 4 voor een toelichting op de logistische regressieanalyse en de analyseresultaten.
13. Omdat het mogelijk was meerdere antwoorden aan te geven, tellen de cellen niet op tot 100 procent.
14. De vermelde verschillen tussen de stratenquête 2017 en 2021 in tabel 3.4 zijn niet significant.
15. In de 'anders'-categorie zitten redenen zoals 'het doen van een melding', 'samenwerken met de politie' en 'hulp gekregen van de politie'.
16. Op deze vraag in 2017 bestaat 1 missing, vandaar de totale N van 175.
17. De rest van de respectievelijk 47 en 56 respondenten gaf aan dat dit geen rol speelde.

4

Mening van burgers in het stadspanel

Net zoals in 2017 is gebruik gemaakt van de onderzoekspopulatie in het Rotterdamse Digitaal Stadspanel (RDS). Dit is een online panel dat bestaat uit ruim 7.000 Rotterdammers van 18 jaar en ouder. Het panel biedt gemeentelijke organisatieonderdelen en maatschappelijke organisaties de kans om bewoners van Rotterdam te ondervragen over allerlei onderwerpen die van belang zijn voor het ontwikkelen, volgen of evalueren van beleid. In juli 2021 zijn de burgers die deelnemen aan het RDS in de gelegenheid gesteld om dezelfde vragenlijst als in de stratenquête in te vullen. Uit de respons van in totaal 4.735 burgers is een aselecte steekproef van 1.000 burgers getrokken.

De indeling van het hoofdstuk is gelijk aan het vorige hoofdstuk. Ten eerste zijn de resultaten uit het onderzoek in 2017 vergeleken met de resultaten uit 2021. Ook zal weer aandacht zijn voor de nieuwe vragen, die in 2017 niet gesteld zijn. Daarnaast geven we in intermezzo's weer aan of er aanmerkelijke verschillen voorkomen als gekeken wordt naar subcategorieën binnen geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied.¹

Status van de bevindingen uit de raadpleging van het RDS

Op voorhand willen we aangeven dat de burgers in het RDS, zowel in 2017 als 2021, geen afspiegeling vormen van de demografische samenstelling van de Rotterdamse bevolking. Omdat dit wel voor de stratenquêtes in 2017 en 2021 geldt, spraken we in hoofdstuk 3 over 'de Rotterdammers', maar in dit hoofdstuk over 'burgers in het RDS'. De geschetste ontwikkelingen in dit hoofdstuk zijn veeleer te beschouwen als een interpretatie van ontwikkelingen die deze subgroep burgers de laatste vier jaar heeft doorgemaakt op het thema 'mening over bejegening, discriminatie en etnisch profileren door de politie.

4.1 Vergelijking populatie

In 2017 bleek dat de respondentenpopulatie uit het RDS geen afspiegeling vormde van de Rotterdamse burgerbevolking. In deze populatie zaten in verhouding te veel mannen, te veel 55-plussers en te weinig jongeren, te veel burgers zonder migratieachtergrond en te veel inwoners van Rotterdam-Noord. Ook voor het huidige onderzoek is de steekproef uit het RDS weer vergeleken met de populatie in Rotterdam. Daaruit blijkt dat weer sprake is van dezelfde over- en ondervertegenwoordiging als in 2017. Wel blijkt uit een vergelijking tussen de respondenten uit beide panels in 2017 en 2021 dat de populaties op de vier achtergrondkenmerken nagenoeg vergelijkbaar zijn.² Vanwege het achterliggende doel van het herhalingsonderzoek, het vergelijken in de tijd, is dit een goede basis voor het gefundeerd schetsen van ontwikkelingen binnen deze subgroep.

Tabel 4.1: vergelijking achtergrondkenmerken tussen twee populaties (in n en %)³

Kenmerken	Demografie Rotterdam 2020 ⁴		RDS 2021	
	N	%	N	%
Geslacht	581.720	100	1.000	100
Man *	286.120	49	590	59
Vrouw *	295.560	51	410	41
Onbekend/wil niet zeggen	40	0	0	0
Leeftijd	581.724	100	1.000	100
Gemiddelde *	43,2		56,8	
≤ 22 jaar *	97.705	17	20	2
23 t/m 54 jaar *	306.287	53	393	39
≥ 55 jaar *	177.732	31	587	59
Onbekend	0	0	0	0
Etniciteit ⁵	581.730	100	1.000	100
Geen migratieachtergrond *	274.780	47	810	81
Westerse migratie *	80.000	14	111	11
Niet-westerse migratie *	226.950	39	73	7
Anders/wil niet zeggen/onbekend	0	0	6	1

Kenmerken	N	%	N	%
Woongebied ⁶	581.720	100	1.000	100
Noord *	351.870	60	734	73
Zuid *	229.850	40	266	27

* significant verschil op niveau $p < 0,05$

4.2 Algemene opvatting van burgers over de politie

Aan burgers is gevraagd wat zij in het algemeen van de benadering door de politie vinden. Dit levert de resultaten in tabel 4.2 op.

Tabel 4.2 – algemene mening over politiebenadering onder respondenten (in n en %)

Hoe vindt u dat de politie in het algemeen de burgers benadert?				
RDS	2017		2021	
	n	%	n	%
Positief *	450	43	578	58
Neutraal *	531	51	365	37
Negatief	69	7	57	6
Totaal	1.050	100	1.000	100

* significant verschil op niveau $p < 0,05$

Uit tabel 4.2 blijkt dat een groter deel van de burgers in het RDS in 2021, ten opzichte van 2017, van mening is dat de politie burgers positief benadert. Daartegenover vinden juist minder burgers dat de politie burgers neutraal benadert. Het percentage burgers dat van mening is dat de politie burgers negatief benadert blijft nagenoeg gelijk binnen de RDS-populatie.

Aan burgers is gevraagd om hun mening over het politieoptreden in het algemeen nader toe te lichten. In tabel 4.3 zijn per antwoordcategorie (positief/neutraal en negatief) de meest voorkomende toelichtingen genoemd.

Tabel 4.3 – toelichting op de algemene mening over de politiebenadering (in aantallen)⁷

Hoe vindt u dat de politie in het algemeen burgers benadert?		
Meningen RDS	2017	2021
<i>Positief/neutraal</i>	<i>n</i>	<i>n</i>
Politie is vriendelijk/benaderbaar/respectvol	41	58
Het optreden verschilt per politieagent/per situatie	18	39
In het algemeen positief: politie doet haar best/haar werk	16	46
Het ligt aan burgers zelf dat politie soms hard optreedt	16	8
Politie heeft mij goed geholpen	6	14
Politie is zichtbaar en zorgt voor veiligheid	3	6
Politie mag harder/actiever optreden	2	9
<i>Negatief</i>	<i>n</i>	<i>n</i>
Politie is te onzichtbaar	22	2
Politie heeft te veel macht/reageert te agressief/hardhandig	10	7
Slecht bejegend door de politie	6	6
Communicatie van politie is niet goed	4	10
Politie is racistisch/discrimineert/profileert etnisch	3	8
In het algemeen negatief over de politie	0	10

De positieve en neutrale burgers benadrukken vooral dat de politie haar best/werk doet of vriendelijk/benaderbaar is. De burgers die van mening zijn dat de politie burgers neutraal benadert zijn het meest van mening dat het optreden per agent of situatie verschilt. Dit beeld komt overeen met het beeld dat in de stratenquêtes is geschetst.

De burgers met een negatieve mening over de politie belichten in 2021 in mindere mate dat de politie te onzichtbaar is, maar wel is een aantal burgers, zonder verdere toelichting te kunnen geven, in het algemeen negatief over de politie. Meer burgers met een negatief oordeel over de politie halen aan dat de politie racistisch is, discrimineert of etnisch profileert.

Verschillen naar geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied

Voor wat betreft de algemene mening over de politie staan in onderstaand schema voor beide populaties in het RDS de optredende significante verschillen in subcategorieën vermeld:

	RDS 2017	RDS 2021
<i>Leeftijd</i>	• geen significante verschillen	• 23-plussers vaker positief over de politie dan jongeren (55/61 procent om 25 procent) • jongeren vaker neutraal dan 55-plussers (65 om 34 procent)
<i>Herkomst</i>	• burgers met een niet-westerse migratieachtergrond zijn vaker negatief over de politiebenadering dan burgers zonder migratieachtergrond en burgers met een westerse migratieachtergrond (21 om 6/5 procent) • burgers met een niet-westerse migratieachtergrond zijn minder vaak positief zijn dan burgers zonder migratieachtergrond en burgers met een westerse migratieachtergrond (26 om 43/52 procent)	• burgers zonder migratieachtergrond en burgers met een westerse migratieachtergrond zijn vaker positief dan burgers met een niet-westerse migratieachtergrond (61/54 om 32 procent) • burgers met niet-westerse migratieachtergrond zijn vaker neutraal dan burgers zonder migratieachtergrond en burgers met een westerse migratieachtergrond

4.3 Basis voor beeldvorming bij de burger

Aan burgers in het RDS is ook gevraagd waarop hun beeld van de politie gebaseerd is. In zowel 2017 als 2021 geeft het merendeel van de burgers (67 om 69 procent) hiervoor één bron op en 25 om 23 procent twee bronnen. Een minderheid geeft drie (7 om 7 procent) of vier bronnen (2 om 2 procent) bronnen op. In tabel 4.4 staan de bronnen per populatie uitgeschreven.

Tabel 4.4 – bronnen waarop burgers hun beeld van de politie baseren (in n en %, meerdere antwoorden per respondent zijn mogelijk)⁸

Waarop is uw beeld van de politie gebaseerd?				
RDS	2017		2021	
	n	%	n	%
Op eigen ervaring met de Rotterdamse politie *	747	71	526	53
Op ervaringen vanuit de media *	298	28	392	39
Via vrienden/familie/bekenden	278	26	262	26
Van horen zeggen	110	10	113	11

* significant verschil op niveau $p < 0,05$

Voor de burgers in het RDS is in 2021, in vergelijking met 2017, sprake van een toenemende invloed van ervaringen vanuit de media, terwijl eigen ervaringen in 2021 minder een rol spelen.

De in 2017 niet-gestelde vraag of recente ontwikkelingen in de media rond politioptreden een rol hebben gespeeld in het beeld van burgers over de benadering door de politie is in 2021 ook aan de RDS-panelleden gesteld. Bij deze vraag zijn aan burgers bewust geen voorbeelden voorgelegd, zodat zij niet gestuurd werden richting bepaalde antwoorden. Door 173 panelleden (17 procent) is aangegeven dat recente ontwikkelingen een rol hebben gespeeld. Van deze 173 panelleden geven 110 burgers (11 procent van alle in het onderzoek betrokken RDS-respondenten) aan dat deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een negatieve beeldvorming en 41 burgers (4 procent van alle RDS-respondenten) aan een positieve beeldvorming. De rest (22 personen, 2 procent van alle RDS-respondenten) geeft in meer of mindere mate aan dat deze ontwikkeling heeft geleid tot een bevestiging van het beeld dan wel een breder beeld. Een deel van de 173 panelleden, namelijk 57 (6 procent van alle RDS-respondenten) geeft aan dat hun beeld van de politie negatief beïnvloed wordt door mediaberichten over coronamaatregelen, coronarellen en Black Lives Matter. Ook de berichten over de WhatsAppgroep spelen daarin een belangrijke rol, want dit is maar liefst 30 van de 57 keer genoemd (door 3 procent van alle RDS-respondenten). In tegenstelling tot de bevindingen in de stratenquêtes lijkt een grotere groep burgers in het RDS gevoelig voor mediaberichtgeving, hetgeen ook uit tabel 4.4 naar voren kwam.

Verschillen naar geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied

Op de vraag of recente ontwikkelingen in de media rond politieoptreden een rol hebben gespeeld in het beeld van burgers over de benadering door de politie treedt een verschil binnen de achtergrondkenmerken op. Het beeld van jongeren blijkt vaker beïnvloed te worden dan het beeld van middelbaren en 55-plussers (40 om 16/18 procent). Ook is specifiek gekeken of bepaalde categorieën burgers een negatiever dan wel positiever beeld van de politie krijgen door recente ontwikkelingen in de media. Dit blijkt niet het geval.

Ook voor de twee keer dat het RDS is geraadpleegd is een vergelijkende analyse gemaakt en is te constateren dat meer burgers bepaalde ervaringen laten meespelen bij de mening dat de politie burgers in het algemeen negatief bejegt. Deze vergelijking tussen RDS 2017 en 2021 levert het overzicht in tabel 4.5 op.

Tabel 4.5 – basis voor mening burger dat politie burgers in het algemeen negatief bejegt (in n en %)

RDS	Negatieve bejegening politie			
	2017 (N=69)		2021 (N=57)	
	n	%	n	%
Eigen ervaring met de Rotterdamse politie	47	68	33	58
Ervaringen vanuit de media	19	28	23	40
Via vrienden/familie/bekenden	28	41	26	46
Van horen zeggen	8	12	10	18

Hoewel uit deze analyse blijkt dat de percentages tussen de jaren verschillen, treden geen significante verschillen op tussen beide stadspanels.

4.4 Eigen contactervaringen met politie

Aan de panelleden is gevraagd of ze het voorafgaande jaar zelf contact met de politie hebben gehad. In 2017 en 2021 hebben 427 respectievelijk 314 (42 tegenover 31 procent) een of meerdere keren contact met de politie gehad, de rest niet. In 2021 hebben de panelleden dus beduidend minder contact gehad met de politie dan in 2017. Dit is vooral te herleiden tot naar verhouding minder panelleden

die meer dan een keer contact hadden met de politie (18 procent in 2017 om 11 procent in 2021).⁹

Een in 2021 nieuw gestelde vraag was wat de reden van het contact was. Dit levert het volgende overzicht op:

Tabel 4.6 – reden voor het laatste contact met de politie in het voorafgaande jaar (in n en %)

Reden voor het laatste contact met de politie		
RDS	2021	
	n	%
Ik zocht zelf contact met de politie op straat	60	19
Ik zocht zelf contact in een politiebureau voor een gesprek	26	8
Ik zocht zelf contact in een politiebureau voor het doen van aangifte	41	13
Ik deed een melding	65	21
De politie sprak mij aan vanwege een controle op straat of in het verkeer	25	8
De politie sprak mij aan vanwege onderzoek naar een verdacht persoon	19	6
De politie sprak mij aan vanwege een overtreding of fout van mijn kant	17	5
De politie sprak mij aan vanwege de coronarichtlijnen	3	1
Wil ik niet zeggen	8	3
Anders ¹⁰	50	16
Totaal	314	100

Verschillen naar geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied

Voor de mate waarin burgers het voorafgaande jaar contact met de politie hebben gehad blijken in het RDS verschillen op te treden. Zo hebben burgers met een westerse migratieachtergrond in 2017 vaker een of meer keer contact gehad dan burgers met een niet-westerse migratieachtergrond (53 om 20 procent). In 2021 is dit verschil niet meer significant. Wel hebben 23- tot 55-jarigen vaker een of meer keer contact met de politie gehad dan 55-plussers (37 om 27 procent).

4.5 Mening over het laatste contact

Aan de 427 (in 2017) en 314 burgers (in 2021) uit het RDS die het voorafgaande jaar ervaring hadden met de politie is gevraagd hoe deze ervaringen waren. In het volgende overzicht staan deze ervaringen weergegeven.

Tabel 4.7 – ervaring van burgers met de politie tijdens het laatste contact (in n en %)

Ervaring met de politie tijdens het laatste contact				
RDS	2017		2021	
	n	%	n	%
Positief	288	68	230	73
Neutraal *	97	23	45	14
Negatief	40	9	39	12
Totaal	425	100	314	100

* significant verschil op niveau $p < 0,05$

Uit de analyse blijkt dat burgers in 2021, in vergelijking met 2017, minder neutrale laatste ervaringen met de politie hebben gehad en explicieter zijn geworden over hun positieve dan wel negatieve ervaring.

Verschillen naar geslacht, leeftijd, herkomst en woongebied

Op de vraag over de ervaring met de politie tijdens het laatste contact komen voor beide panels geen significante verschillen in subcategorieën voor.

Wanneer gekeken wordt naar alle ervaringen in het contact met de politie, geven de meeste ervaringsdeskundigen in beide stadspanels een toelichting waarom zij het contact als positief dan wel als negatief hebben ervaren. Net zoals in de stratenquêtes baseren de “positieven” hun mening voor een belangrijk deel op de eigen interactie met de politie, zoals ‘de politie heeft mij goed geholpen’, ‘de politie is vriendelijk/benaderbaar’, ‘de zaak is correct door de politie afgehandeld’ en ‘het was een terechte politie-interventie’. Daarnaast zijn er meer algemene visies, zoals ‘de politie doet haar best/haar werk’ en ‘de politie zorgt voor veiligheid’. Deze meningen lopen ook voor beide stadspanels niet uiteen.

Hoewel het merendeel van de burgers positief en neutraal staat ten opzichte van het politieoptreden, is ook in de stadspanels “getrechterd” richting negatieve

ervaringen in het voorafgaande jaar. Beide bevragingen van het stadspanel leveren de bevinding op dat 40 van de 427 burgers (9 procent) in 2017 negatieve ervaringen hadden met de politie en dat dit in 2021 op ongeveer hetzelfde niveau ligt, met 39 van de 314 burgers (12 procent).¹¹ Het verschil in deze percentages is niet significant, hetgeen betekent dat er geen sprake is van een aanmerkelijke stijging. Aan deze burgers met negatieve ervaringen met de politie is vervolgens gevraagd of zij hierover nadere details konden geven. In RDS 2017 wordt 2 keer (0,5 procent van de burgers met ervaringen met de politie) en in RDS 2021 1 keer (0,3 procent van de ervaringen) genoemd dat de politie bevooroordeeld is/aan etnisch profileren doet/discrimineert. Daarnaast worden door de panelleden in beide jaren redenen gegeven zoals 'humeurige/gefrustreerde politiefunctionaris(sen)', 'politie wilde geen moeite voor mij doen' en 'politie was oneerlijk/niet objectief'.

Ook is aan de 40 respectievelijk 39 burgers in het stadspanel die negatieve ervaringen met de politie hebben specifiek gevraagd of ze zich gediscrimineerd voelden vanwege hun achtergrond. Dit blijkt bij 11 personen in 2017 en bij 14 personen in 2021 het geval.¹² Als alleen gekeken wordt naar burgerervaringen met de politie in het voorafgaande jaar, dan betekent dit dat in 2017 3 procent van de burgers in het stadspanel zich gediscrimineerd voelt en in 2021 4 procent. Ook dit kleine verschil in deze percentages is niet significant, hetgeen weer betekent dat er geen sprake is van een aanmerkelijke stijging.¹³

Ten slotte is nog gevraagd of de achtergrond van de politiefunctionaris een rol heeft gespeeld in de omgang met de burger, maar de respons op deze vraag blijkt erg laag. Van de 40 burgers in RDS 2017 geven 11 burgers aan dat dit een rol speelde in de bejegening, tegen 5 van de 39 burgers in RDS 2021.¹⁴

Eindnoten

1. De verschillen die worden besproken zijn allen significant op niveau $p < .05$.
2. Er lijkt sprake van meer burgers zonder migratieachtergrond in het RDS 2021, maar dit kan mogelijk ook verklaard worden doordat veel minder burgers hebben aangegeven niet te willen zeggen of zij een migratieachtergrond hebben of niet.
3. Vanwege afronding tellen de totaalpercentages niet altijd op tot 100 procent. Dit geldt voor de hele rapportage.
4. Peildatum: 1 januari 2021. Gegevens zijn verkregen via de Gemeente Rotterdam en hebben betrekking op het jaar 2020. De 0- tot en met 9-jarigen zijn niet meegenomen in de demografische gegevens van Rotterdam in 2020. In het RDS zitten alleen 18-plussers.
5. We zijn ons bewust van de discussie die momenteel speelt over het labelen van verschillende migratie-achtergronden. Toch hebben we gemeend dit te moeten doen, omdat het herhalende karakter van het onderzoek anders onvolledig zou zijn geweest. Uitgangspunt van de driedeling is het geboorteland van de respondenten en hun ouders. De basis voor de driedeling vormt de door

het CBS gebruikte indeling. Men heeft geen migratieachtergrond wanneer beide ouders in Nederland geboren zijn. Wanneer minimaal één van de ouders in het buitenland is geboren, is men een burger met (niet-)westerse migratieachtergrond. Onder niet westers vallen grosso modo mensen met een herkomst in Afrika, Latijns Amerika, Azië en Turkije.

6. Onder Noord vallen het stadscentrum, Delfshaven, Overschie, Noord, Hillegersberg-Schiebroek, Kralingen-Crooswijk, Prins Alexander en Hoek van Holland. Onder Zuid vallen Feijenoord, IJsselmonde, Pernis, Charlois, Hoogvliet, Rozenburg en de personen uit de straatenuquête die hebben aangegeven in 'Zuid' te wonen.
7. De verschillen in de tabel zijn niet significant, daarom worden geen percentages genoemd.
8. Omdat het mogelijk was meerdere antwoorden te geven, tellen de cellen niet op tot 100 procent.
9. Het percentage panelleden dat geen contact met de politie had verschilt ook significant: van 58 procent in 2017 naar 69 procent in 2021.
10. In de 'anders'-categorie zitten redenen zoals 'attendering van de politie', 'hulp gekregen van de politie' en 'samenwerking met de politie'.
11. Het verschil is niet significant.
12. Een nadere analyse wijst uit dat alle subcategorieën voorkomen bij het gevoel al dan niet gediscrimineerd te zijn. De celvulling is dermate laag, dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over significante verschillen.
13. Dit verschil is niet significant.
14. De rest van de respectievelijk 40 en 39 respondenten gaf aan dat dit geen rol speelde.

5

De klachtenanalyse

De discriminatieklachten die in de periode 2018 tot en met 2020 bij de politie-eenheid Rotterdam zijn binnengekomen zijn door de onderzoekers geanalyseerd. De klachtendossiers zijn op het politiebureau in Rotterdam ingezien en in een analyseformat in Excel ingevoerd.¹ In het format zijn zowel numerieke data (bijvoorbeeld de leeftijd van de burger) als vrije teksten (bijvoorbeeld het verloop van de klacht) ingevoerd. In 2018 zijn er 23 klachten binnengekomen, in 2019 waren dit er 17 en in 2020 51. Dit brengt het totaal aantal klachten over de periode 2018-2020 op 91. Dit betekent in vergelijking met de klachtenanalyse uit het onderzoek uit 2017, over de periode 2013-2015, een verdubbeling van het aantal klachten binnen politie-eenheid Rotterdam.

Discriminatie- en bejegeningklachten

Naast discriminatieklachten registreert de afdeling Klachten van de politie ook bejegeningklachten. Deze klachten zijn diverser van aard dan discriminatieklachten. Daar waar de klager van mening is dat de bejegening van politiefunctionarissen een discriminatoire component in zich draagt, wordt de klacht door een medewerker van de afdeling Klachten als discriminatieklacht geregistreerd. Dit kan zich in de klacht in diverse bewoordingen uiten, bijvoorbeeld door 'ik voel me gediscrimineerd' of 'vanwege mijn huidskleur'. In de meeste gevallen gaat het om discriminatie op grond van herkomst/etnisch profileren, opspelende (wederzijdse) agitatie/miscommunicatie tussen burger en politiefunctionaris, burgers die vinden dat zij 'eruit worden gepikt' en een onduidelijke/summiere toelichting voor de controle door de politie.

5.1 De klachtenprocedure

De burger kan schriftelijk (zowel in brief vorm als online) een klacht indienen bij de politie. De klacht wordt dan aangenomen door afdeling Klachten van de politie. De klachtenprocedure bestaat vervolgens uit twee fasen. In de eerste fase zoekt de klachtbehandelaar contact met de klager en voert een intakegesprek met hem of haar. Daarin wordt de klachtbehandeling toegelicht, de klachtpunten vastgesteld en het doel van de klacht van de klager besproken. Dit gesprek kan twee uitkomsten hebben. Als de klager tevreden is met het eerste contact wordt de klacht afgehandeld en wordt er een brief ter bevestiging gestuurd. Indien de klager een verdere afhandeling van de klacht wenst, vindt er wederhoor met de betreffende agent(en) plaats en wordt dit aan de klager teruggekoppeld.² Ook wordt dan de mogelijkheid geboden tot een bemiddelingsgesprek tussen de klager en de betrokken politiemedewerker(s) waarbij de klachtbehandelaar fungeert als gespreksleider. Na dit gesprek zijn er drie uitkomsten mogelijk. Als eerste kan de klager tevreden zijn en kan de klacht afgerond worden.³ Ten tweede kan de klager ontevreden zijn, maar wenst hij of zij geen verder afhandeling van de klacht en kan de klacht wederom afgerond worden.⁴ Ten derde kan de klager ontevreden zijn en een beslissing van de politiechef willen.

Wanneer dit laatste het geval is, wordt de klacht doorgezet naar de tweede fase van de klachtbehandeling. In deze tweede fase wordt de politiechef altijd geadviseerd door een externe en onafhankelijke klachtencommissie.⁵ De klachtencommissie geeft een onafhankelijk advies over de klacht, nadat zowel de klager als de politiemedewerker hun zienswijze over de gebeurtenis hebben kunnen geven. Deze adviezen vormen de basis voor het eindoordeel, waarbij de klacht door de politiechef gegrond, ongegrond of niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Ook kan het zijn dat er geen standpunt kan worden ingenomen. Mocht de klager het niet eens zijn met de beslissing van de politiechef, dan is het vervolgens mogelijk om de klacht voor te leggen aan de Nationale ombudsman.

Klachtenanalyse: zowel input van betreffende agent(en) als klager meegenomen

Een volledig opgebouwd klachtdossier bestaat zowel uit de zienswijze van de klager als van de betreffende agent(en). Al deze informatie, van eerste indiening van de klacht (via een digitaal klachtformulier of brief) tot en met het verslag van de klachtencommissie is in de analyse betrokken. Niet ieder dossier is overigens volledig, vaak omdat de klager niets meer van zich laat horen na de initiële klacht.

Aanpassing van de procedure

Per 1 januari 2018 is de klachtenprocedure aangepast via artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht (zie bijlage 6). In dit artikel is een aantal situaties opgenomen waarbij een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht in behandeling te nemen. Zo gaat het om situaties waarin geklaagd wordt over een incident dat zich langer dan een jaar geleden heeft voorgedaan, wanneer de klager klaagt over een bekeuring waartegen hij/zij in beroep kan gaan of wanneer de klager nog onderwerp is van een opsporingsonderzoek. Wanneer een klacht op basis van artikel 9:8 Awb kan worden opgeschort, wordt dit via een brief gecommuniceerd naar de klager.

5.2 Algemene achtergronden van de discriminatieklachten

Allereerst zullen enkele algemene kenmerken van de klagers, de politiefunctionarissen en de incidenten beschreven worden.

Kenmerken van de klagers

Van de 91 unieke⁶ klachten is het grootste gedeelte (n=73) ingediend door een man. De overige achttien klachten zijn ingediend door een vrouw. Van 33 klagers is de leeftijd bekend; deze loopt uiteen van 18 jaar tot en met 51 jaar, met een gemiddelde leeftijd van 34 jaar. Andere klagers (n=12) worden omschreven als 'jong', 'oud' of 'van middelbare leeftijd'. Daarnaast is er een aantal ouders die namens hun (vaak minderjarige) kinderen een klacht hebben ingediend (n=5). Van 41 klagers is de leeftijd onbekend gebleven.

Hoewel niet van iedere klager de herkomst duidelijk is, hebben de onderzoekers geprobeerd de ontbrekende herkomst van de klagers te herleiden uit de klacht en/of de naam van de klager. Uiteindelijk is in totaal van 58 klagers zijn of haar herkomst bekend. In vergelijking met 2017 is er dus iets meer duidelijk over de herkomst van de klagers, maar deze informatie is niet volledig om dat de politie hierop niet mag registreren. Het blijkt voornamelijk te gaan om mensen met een niet-Westerse migratieachtergrond (n=45). Zeven klagers hebben een Westerse migratieachtergrond en vier klagers hebben geen migratie-achtergrond. Daarnaast omschrijven twee klagers zich als 'van buitenlandse komaf' en 'niet-Nederlands'. Wat verder uit de klachten te herleiden is, is dat ongeveer twee derde (n=58) van de klagers een getinte of donkere huidskleur heeft. Een klein deel van de klagers heeft een witte huidskleur (n=7) en van de overige klagers is

geen huidskleur bekend. Deze verhoudingen qua huidskleur komen overeen met het onderzoek in 2017 waarin ongeveer 60 procent van de klagers een getinte of donkere huidskleur had en 10 procent een witte huidskleur had.⁷

Kenmerken van de politiefunctionarissen

Net als in 2017 is er van de politiefunctionarissen tegen wie de klachten zijn ingediend weinig achtergrondinformatie beschikbaar. Wel blijkt dat van 39 klachten het geslacht van de agent bekend is: allen man. De leeftijden van de agenten zijn daarentegen helemaal niet bekend. Qua herkomst worden drie agenten omschreven als 'donkere of getinte agent', een andere agent is van Turkse komaf. Twaalf agenten worden omschreven met de term 'van Nederlandse komaf'.

Meerdere klachten per agent

Omdat de indruk bij de onderzoekers ontstaat dat een aantal agenten herhaaldelijk voorkomt in verschillende klachten is er tevens (geanonimiseerde) informatie opgevraagd over de betrokken agenten bij de klachten. Hierbij moet opgemerkt worden dat de namen van de agenten pas per 1 januari 2019 worden geregistreerd en dat deze informatie in de klachten uit 2018 dus niet op deze manier bekend is. Daarnaast is het ook bij de zaken vanaf januari 2019 niet altijd gelukt om de namen van de betreffende agenten te achterhalen. Uit de beschikbare informatie blijkt dat twee agenten in respectievelijk drie en twee separate klachten van verschillende klagers voorkomen.

Kenmerken van de incidenten

De meeste incidenten vonden plaats in de stad Rotterdam, maar ook op andere plekken binnen de politie-eenheid hebben zich incidenten voorgedaan. In totaal is van bijna alle, namelijk 90 incidenten de specifieke plaats bekend (zie tabel 5.1). Twee derde (67 procent) van de klachten speelde zich af in de gemeente Rotterdam. In 2017 lag de verhouding op 24 klachten binnen gemeente Rotterdam op een totaal van 43 klachten binnen eenheid Rotterdam (56 procent).

Tabel 5.1 – locatie van het incident waarop de klacht betrekking heeft (in n en %)

Locatie ⁸	n incidenten	% van het totaal
Rotterdam	60	67
Dordrecht/Zwijndrecht	10	11
Spijkenisse	9	10
Nieuw Lekkerland/ Hardinxveld-Giessendam	3	3
Ridderkerk	2	2
Schiedam	2	2
Vlaardingenv	2	2
Krimpen aan den IJssel	1	1
Capelle aan den IJssel	1	1
Totaal	90	100

Qua tijdstippen blijken de meeste incidenten in de middag (n=32) en in de avond (n=27) te hebben plaatsgevonden. Tien incidenten vonden plaats in de ochtend en zeven in de nacht. Van vijftien incidenten is het tijdstip onbekend gebleven. In vergelijking met 2017 is van meer klachten het tijdstip bekend, maar in het algemeen vinden de meeste incidenten in de middag en avond plaats.

De periode tussen het incident en de klacht

Verreweg de meeste klachten (86 procent) zijn binnen twee weken na het incident ingediend. Ze hebben dan meestal ook betrekking op een recente gebeurtenis waarbij een politiefunctionaris betrokken was. Van een aantal klachten (14 procent) is de periode tussen het incident en de klacht echter een stuk langer. Soms zit er een aantal maanden tussen het incident en het moment dat de burger een klacht indient. Daarnaast zijn er ook twee klagers die in een tijdsbestek van een paar dagen meerdere klachten over verschillende incidenten hebben ingediend, waardoor het soms gaat om incidenten die een half jaar van elkaar af liggen. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met 2017 waarbij eveneens de meeste klachten terug te voeren zijn op een recente gebeurtenis.

Onduidelijke klachten

Net als in 2017 zijn niet alle klachten even bruikbaar gebleken voor de analyse, voornamelijk omdat er niet genoeg informatie over de betreffende klach-

ten beschikbaar was (n=3). Zo bestaat één klacht alleen uit de zin: 'Beledigende/ discriminerende uitspraken door een van de dienstdoende agenten' en is een tweede klacht een algemene beschrijving, namelijk dat 'agenten VN-verdragen niet naleven en handhaven en dat ze zich schuldig maken aan het toe-eigenen en vernielen van privébezit en andere wetsovertredingen'. Bij een derde klacht ontbreekt wederom informatie; de klacht bestaat uit een omschrijving van een doorzoeking van een auto als gevolg van het niet dragen van een gordel. Hoewel deze klachten te weinig informatie bevatten om een uitspraak te kunnen doen over etnisch profileren en discriminatie zijn de klachten toch meegenomen in de analyse. Dit omdat de klachten wel via de klachtbehandelaar in de eerste fase zijn afgehandeld. Zo is de eerste klacht afgesloten omdat deze klager geen gehoor gaf aan het verzoek om extra informatie en het dus niet duidelijk is geworden om welke uitspraken en welke agenten het ging. De tweede klacht is afgesloten omdat de klacht volgens de uitvoeringsregeling over een concrete gedraging van een ambtenaar van de politie moet gaan, wat hier niet het geval is. Deze klacht is wederom afgedaan omdat het geen concrete gedraging betreft en er geen extra informatie is gegeven. In 2017 bleek dat in drie van de 43 discriminatieklachten geen sprake was van discriminatie. In onderhavig onderzoek is dit niet het geval en zijn alle klachten als mogelijke discriminatie meegenomen in de analyse.

5.3 Voorafgaand aan de gebeurtenis die leidt tot de klacht

Van de 91 ingediende discriminatieklachten is 80 keer sprake van een vorm van een controle (bijvoorbeeld een staandehouding of het aanspreken van een burger door de politie). In vijf andere klachten spreken de burgers de politie zelf aan omdat zij aangifte willen doen, het alarmnummer hebben gebeld of op straat iets aan een agent vragen. Daarnaast is er een aantal (n=3) situaties waarin de burger in eerste instantie niet direct in contact komt met de politie. Zo verleent een burger eerste hulp bij een auto-ongeluk en wordt deze vervolgens aangesproken door een agent. Ook is er een klacht van iemand die gezien dacht te hebben dat iemand anders gediscrimineerd werd door de politie. Een laatste uitzondering betreft iemand die al meerdere aanvaringen heeft gehad met de wijkagent en daarover een klacht heeft ingediend. Dit is dus niet direct te herleiden naar één specifieke gebeurtenis. In drie klachten is het door het gebrek aan informatie onduidelijk of de politie de burger heeft aangesproken of dat deze zelf het contact heeft gezocht. Deze verhoudingen komen overeen met de bevindingen uit 2017.

In vergelijking met 2017 blijkt wel dat bij een significant groter deel van de controles de grond onduidelijk of afwezig is. Betrof het toen 3 op de 32 klachten (9 procent), in het huidige onderzoek komt de verhouding uit op 31 van de 80 klachten (39 procent).⁹ Zo krijgt een burger bijvoorbeeld een stopteken zonder dat daar aanleiding voor lijkt of moet een burger een legitimatie laten zien zonder dat ook hier een duidelijke reden wordt gegeven. Ook is er een klacht ingediend omdat een bestuurder van een scooter oogcontact maakt met agenten en daardoor een stopteken krijgt. Regelmatig blijkt dat de reden voor de controle voor de burgers zelf op dat moment onduidelijk is, ook vanwege een summiere uitleg van de zijde van de politiefunctionaris.

5.4 Tijdens de gebeurtenis die leidt tot de klacht

Uit de meeste klachten is af te leiden hoe burgers hebben gereageerd op de controle door de politie. Zo gaan burgers bijvoorbeeld een discussie aan (n=21), weigeren ze zich te legitimeren (n=13), beginnen ze de politie te filmen (n=11) of vragen de agenten om hun legitimatie/dienstnummer (n=8). Vaak wordt het voor de burgers pas in de loop van het gesprek met de politie duidelijk waarom zij zijn aangesproken. Daarnaast is het voor een aantal burgers (n=6) onduidelijk waarom nou juist zij 'er uit worden gepikt' terwijl anderen in de buurt schijnbaar dezelfde overtreding begaan (bijvoorbeeld parkeren op een plek waar dat niet mag). Ook blijkt dat een van de burgers voorkomt in een ondermijningsonderzoek, iets wat op dat moment niet gecommuniceerd kan worden naar de burger toe, waardoor het voor hem of haar een onduidelijk verhaal blijft. Ook de agenten zelf reageren soms ronduit scherp op burgers die zij hebben aangesproken, getuige uitspraken als: 'vind je het gek dat ik dan een raar beeld krijg van mensen met een huidskleur zoals die van jullie', 'je moet niet opeens de racismekaart trekken' en 'het zijn altijd jullie weer, je ziet toch die linten'. Daarnaast blijkt dat legitimatie in twee van de acht klachten waarbij de burger hierom vraagt niet wordt gegeven.¹⁰

Net als in 2017 blijkt dat van ongeveer de helft van de klachten (n=50) het verloop van de gebeurtenis goed te volgen is aan de hand van het klachtendossier. In de overige 41 klachten is er wel informatie af te leiden over het verloop van de gebeurtenis, maar is de wisselwerking tussen de burger en de betrokken agent(en) minder duidelijk omdat er bijvoorbeeld maar een korte interactie tussen de betrokkenen is geweest. Uit de 50 klachten waarvan het verloop wel goed te volgen is, blijkt dat de burger in negentien klachten direct geagiteerd op de politieagenten reageert. Het gaat dan om gedragingen zoals het beginnen met schreeuwen, het uitschelden van de agenten, het filmen van de agenten of hun

voertuig en het fysiek tegenwerken bij een controle. De politieagenten blijven in deze negentien gevallen rustig. In dertien klachten blijkt dat zowel de burger als de politieagenten rustig blijven tijdens het incident. In negen klachten blijkt de burger een geagiteerde reactie te geven waarop de politieagenten eveneens geagiteerd reageren. Dit uit zich bijvoorbeeld in bepaalde opmerkingen die door de agenten worden gemaakt of de weigering om uit te leggen aan de burger waarom ze zijn staande gehouden. In vijf klachten blijft de burger rustig maar reageren de betreffende politieagenten geagiteerd. In vier klachten blijkt dat zowel de politie als de burger in eerste instantie rustig reageren, maar loopt het door oplopende spanning later alsnog uit de hand. Ook deze verhoudingen komen overeen met de aantallen uit 2017.

Een kanttekening die over het verloop van de klachten geplaatst moet worden is dat bij 21 van de 50 klachten de zienswijze van de agenten versus die van de klager aanzienlijk verschilt. Zo omschrijven agenten burgers bijvoorbeeld als hysterisch of recalcitrant, terwijl de burgers zelf aangeven rustig te zijn gebleven. Ook omschrijven burgers zelf te hebben meegewerkt, terwijl deze volgens de agenten vol in verzet gaan of zelfs proberen weg te komen. Een ander voorbeeld betreft een burger die aangeeft dat een agent geen legitimatie wilt laten zien, terwijl dat uit camerabeelden wel zo blijkt te zijn.

Hoofdmotieven

In 2017 hebben de onderzoekers zes hoofdmotieven vastgesteld waardoor mensen zijn overgegaan tot het indienen van een klacht. Voor zover uit de klachtendossiers te halen is, zijn deze motieven wederom te gebruiken om de klachten in te delen:¹¹

Tabel 5.2 – motieven voor het indienen van een klacht (in n)

Motief	Klachten (n)	
	2013-2015	2018-2020
Discriminatie op grond van herkomst/etnisch profileren	18	48
Opspelende (wederzijdse) agitatie	8	14
Burgers die vinden dat zij 'eruit worden gepikt'	6	10
Onduidelijke/summiere toelichting voor controle door de politie	2	14

<i>Vervolg</i>	Klachten (n)	
Motief	<i>2013- 2015</i>	<i>2018- 2020</i>
Miscommunicatie tussen burger en politie	1	2
Taal- en cultuurverschil tussen burgers en politie	1	0
Totaal	36	88

5.5 Na de gebeurtenis die leidt tot de klacht

In deze paragraaf onderscheiden we twee fasen in de klachtbehandeling. De eerste fase, waarin de klacht door de afdeling Klachten wordt afgehandeld, en de tweede fase, waarin de klacht het traject tot en met de klachtencommissie doorloopt.

De eerste fase van de klachtbehandeling

Het grootse gedeelte van de klachten (n=83) wordt afgehandeld in de eerste fase van de klachtbehandeling. De klachten zijn, ook in vergelijking met 2017, op de volgende manieren afgehandeld:

Tabel 5.3 – afdoening van de klacht in de eerste fase (in n)

Wijze van afdoening	Klachten eerste fase (n)	
	<i>2013- 2015</i>	<i>2018- 2020</i>
Telefonisch/via mail afgehandeld door klachtenafdeling	14	29
Geen contact gekregen met klager, klacht schriftelijk afgehandeld	10	10
Schriftelijk afgehandeld ¹²	8	0
Bemiddelingsgesprek tussen klager en betrokken politiemedewerker ¹³	5	7
Onbekende/onduidelijke afhandeling	3	2
Klacht doorgestuurd naar andere interne afdeling van de politie	1	4
Klacht stopgezet vanwege aangifte discriminatie	1	0
Klacht afgehandeld via art. 9:8 Awb, schriftelijke bevestiging	0	27

<i>Vervolg</i>	Klachten eerste fase (n)	
Wijze van afdoening	<i>2013-2015</i>	<i>2018-2020</i>
Klager doorverwezen naar CBR	0	1
Klager doorverwezen naar rechtbank	0	1
Klacht ingetrokken door klager	0	1
Totaal	42	83

Bij de afhandeling van de klachten is een paar zaken opvallend. Zo blijkt dat ongeveer een derde van de zaken (n=27) in de periode 2018-2020 wordt afgehandeld via een verwijzing naar artikel 9:8 Awb. Tegelijkertijd is in de dossiers regelmatig te lezen dat de klagers heel sterk het voornemen hadden om met de betreffende agent in gesprek te gaan of om naar de klachtencommissie te gaan. Hier is echter vervolgens niets van terug te zien in de dossiers. Wellicht dat een verwijzing naar artikel 9:8 Awb hier mee te maken heeft, in de zin dat dit ontmoedigend kan werken omdat eerst deze procedure afgewacht moet worden, veelal vanwege een uitgeschreven bekeuring. Dit is iets wat terugkomt in een onderzoek van de Nationale ombudsman (Govers e.a., 2021), waarin geconstateerd wordt dat de politie soms een klacht te snel buiten behandeling plaatst op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Dit kan volgens de auteurs door klagers als een drempel ervaren worden, omdat zij herhaaldelijk met de afdeling Klachten contact moeten opnemen om een klacht in te dienen. Vaak gaat hier een lange periode overheen, waardoor de klagers ontmoedigd kunnen raken. Govers e.a. (2021) pleiten daarom om deze klachten toch direct in behandeling te nemen, met name als het gaat om discriminatie of etnisch profileren. Naar aanleiding van het onderzoek van Govers e.a. (2021) is de politie sinds 2021 bezig gegaan met een verbetertraject bij klachten. Het direct in behandeling nemen van een klacht naast een boete is hiervan onderdeel.

In ieder geval is het wel belangrijk om te realiseren dat art. 9.8 Awb vaak in combinatie met een bekeuring wordt ingezet en er dus sprake is van een overtreding. Daarom is het essentieel om te weten of de controle een grond had of niet.

De toon van de klachten

Opvallend is dat een aantal klachten eerst een herformulering nodig had voordat zij in behandeling zijn genomen, dit omdat de klachten vol scheldwoorden staan. Zo noemen sommige klagers de agenten onder andere 'varkens', 'racisten', 'fascisten en nazi's' en gebruiken ze zinnen zoals 'ze moesten allemaal bloedkanker krijgen'. Daarnaast verwijzen sommige klagers in de klacht naar de Black Lives Matter-beweging en schrijven ze dingen zoals 'Mitch Henriquez vergeten we nooit'. Ook is de toon van sommige klachten offensief: 'ik heb de beelden bewust niet naar buiten gebracht. De beelden zijn zo heftig dat het wel eens het imago van de politie zou kunnen schaden'. Ook zijn er klagers die meerdere malen tijdens en na het afhandelen van hun klacht mails vol scheldwoorden en bedreigingen aan het adres van de politie blijven sturen.

De tweede fase van de klachtbehandeling

In 2017 is één van de 43 klachten behandeld in de klachtencommissie, waarbij alle klachtpunten door de klachtencommissie ongegrond zijn verklaard. Van de 91 ingediende klachten uit de huidige onderzoeksperiode zijn er acht doorgegaan naar de tweede fase van de klachtbehandeling. Daarin wordt onderzoek ingesteld door een onafhankelijke commissie en wordt door de politiechef uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid van de klacht. Het betreft zes klachten uit 2018 en twee klachten uit 2020.

Net als in 2017 is de klacht dat sprake zou zijn van etnisch profileren en/of discriminatie in geen enkel geval gegrond verklaard. Overigens worden vrijwel alle klachtonderdelen die in de acht klachten genoemd worden (n=26) ongegrond verklaard.¹⁴ Drie klachtpunten, verspreid over twee klachten, worden gegrond verklaard. Deze hebben betrekking op het niet tonen van legitimatie door een agent, het bestempelen van een klager als 'flapdrol' en het niet goed vastleggen van gemaakte afspraken door een agent, ondanks de toezegging. Een klacht is niet-ontvankelijk verklaard omdat er niet vastgesteld kon worden wie de betrokken politiefunctionarissen waren waarover is geklaagd; het incident was niet terug te vinden in de politiesystemen. In een andere klacht is de klager niet bij de zitting op komen dagen, ondanks dat zij aangaf beeldmateriaal te hebben van het incident waarover zij een klacht had ingediend.

Verdiepende analyse: combinatie van klachten en aangiften

In de klachtenanalyse suggereert een tiental klagers ook aangifte te zullen doen van discriminatie. In een verdiepende analyse zijn daarom de personalia van aangevers uit de jaren 2018, 2019 en 2020 vergeleken met de personalia van de klagers over die jaren.

Algemene data

Door het OM wordt het volgende aangegeven: 'in de jaren 2016, 2017, 2018 en 2019 zijn in de Eenheid Rotterdam zeven aangiften, gedaan van vermeende discriminatie door politiemedewerkers in de uitoefening van het politievak (6) en in privétijd (1), aan het OM voorgelegd. In geen van de zaken zijn de betreffende politieambtenaren als verdachte aangemerkt. Reden voor niet verdere vervolging ligt in het feit dat er in geen van de zaken gesproken kon worden over een strafbare discriminatoire belediging en/of in het feit dat er onvoldoende bewijs was om tot verdere vervolging over te gaan. In 2020 zijn er zes zaken bijgekomen die zijn onderzocht op discriminatie, waarvan er in één zaak vervolgd gaat worden.'

Koppeling van aangiften en klachten over de jaren 2018, 2019 en 2020

In totaal zijn in deze jaren zes aangiften van discriminatie door de politie gedaan: een in 2018, een in 2019 en vier in 2020. In vijf zaken heeft geen vervolging plaatsgevonden (sepot). In één zaak, uit 2020, is in mei 2021 in eerste aanleg een beschikking aan de betreffende politieagent opgelegd.¹⁵

Al deze aangevers komen overigens niet voor in de klachten die in 2018, 2019 en 2020 zijn geregistreerd. Ondanks dat best wat klagers aangeven aangifte te zullen doen, wordt dat in werkelijkheid dus niet gedaan.

5.6 Samenvattend: vergelijking klachten in beide onderzoeken

In tabel 5.4 zijn de resultaten uit de klachtenanalyse van het onderzoek uit 2017 in samenvattende vorm vergeleken met de resultaten uit 2021.

Tabel 5.4 – vergelijking klachten 2013-2015 en 2018-2020

Thema	Bevinding klachtenanalyse 2013-2015 (N=43)	Bevinding klachtenanalyse 2018-2020 (N=91)
<i>Afvallende klachten</i>	In 4 klachten was geen bruikbare informatie aanwezig.	In 3 klachten was geen bruikbare informatie aanwezig.
	In 3 klachten was geen sprake van discriminatie.	In 0 klachten was geen sprake van discriminatie.
<i>Achtergrond van de klagers</i>	Bijna driekwart man, leeftijd onbekend.	80 procent is man, met een gemiddelde leeftijd van 34 jaar.
	De achtergrond varieert, 6 op de 7 heeft migratieachtergrond.	Ongeveer twee derde heeft een migratieachtergrond.
	Twee burgers hebben twee maal een klacht ingediend.	Wederom zijn er twee burgers met meerdere ingediende klachten.
<i>Aanloop van de gebeurtenis die leidt tot de klacht</i>	32 controles door de politie, waarvan in 3 gevallen de grond voor de controle onduidelijk/afwezig is.	80 controles door de politie, waarvan in 31 gevallen de grond voor de controle onduidelijk/afwezig is.
	Voor burgers is het regelmatig onduidelijk waarom men wordt staande gehouden.	De reden van controle is nog steeds regelmatig onduidelijk voor de burgers.
<i>Verloop van de gebeurtenis die leidt tot de klacht</i>	Onduidelijke/ontbrekende reden voor de controle komt veel voor.	Voor 6 burgers is het onduidelijk waarom zij er uit worden gehaald terwijl anderen in de buurt dezelfde overtreding lijken te begaan.
	In 15 klachten vraagt de burger naar de reden van de controle, ook komt het voor dat burgers direct agressief reageren.	

Thema	Bevinding klachtenanalyse 2013-2015 (N=43)	Bevinding klachtenanalyse 2018-2020 (N=91)
	Het voorgaande leidt in 9 klachten tot opstandig gedrag van burgers (vragen politielegitimatie, filmen van een agent, beledigen of agressie).	De burgers reageren niet altijd vriendelijk op de controle. Ze weigeren zich bijvoorbeeld te legitimeren (n=13), beginnen de politie te filmen (n=11) of vragen op onvriendelijke toon de agenten om hun legitimatie/ dienstnummer (n=8).
	Sommige burgers zijn de Nederlandse taal niet goed machtig, waardoor de agent niet goed duidelijk kan maken waarom burgers worden aangesproken.	Dit is minder naar voren gekomen in het onderzoek in 2021. Wel blijkt uit de ingediende klachten dat burgers de Nederlandse taal niet altijd goed beheersen.
<i>Verloop van de gebeurtenis die leidt tot de klacht</i>	In 27 klachten wordt de interactie tussen burger en politiefunctionaris duidelijk: 15 burgers zijn geagiteerd, waarna de politiefunctionaris ook geagiteerd raakt. 8 burgers blijven rustig, waarna 3 politiefunctionarissen toch geagiteerd raken. In de 4 klachten waar agenten geagiteerd zijn, blijven burgers veelal (3 gevallen) rustig.	In 50 klachten is de interactie tussen burger en politiefunctionaris goed te volgen: 19 burgers zijn direct geagiteerd, waarbij de politie rustig blijft. In 9 klachten reageren zowel de burgers als de politiefunctionarissen geagiteerd. In 5 klachten reageren de agenten geagiteerd maar blijven de burgers rustig. In 4 klachten begint het van beide kanten rustig maar loopt het later vanwege spanningen alsnog uit de hand.

Thema	Bevinding klachtenanalyse 2013-2015 (N=43)	Bevinding klachtenanalyse 2018-2020 (N=91)
<i>Typering van de klacht</i>	Door de onderzoekers is het volgende hoofdmotief bepaald, al dan niet expliciet benoemd door de klager: • discriminatie/etnisch profileren (n=18) • opspelende (wederzijdse) agitatie (n=8) • burgers die vinden dat juist zij en niet anderen 'eruit worden gepikt' (n=8) • onduidelijke toelichting politie voor controle (n=2) • miscommunicatie tussen burger en politie (n=1) • taal- en cultuurverschil tussen burger en politie (n=1)	Dezelfde hoofdmotieven zijn bepaald: • discriminatie/etnisch profileren (n=48) • opspelende (wederzijdse) agitatie (n=14) • burgers die vinden dat juist zij en niet anderen 'eruit worden gepikt' (n=10) • onduidelijke toelichting politie voor controle (n=14) • miscommunicatie tussen burger en politie (n=2) • taal- en cultuurverschil tussen burger en politie (n=0)
<i>Afhandeling van de klacht</i>	42 van de 43 klachten worden in de eerste fase (tot en met een bemiddelend gesprek tussen klager en politiefunctionaris) afgerond. Daarvan wordt het merendeel (n=27) afgedaan via telefoon/mail vanuit de afdeling Klachten van de politie (n=14), via schriftelijke afhandeling (n=8) of via een bemiddelend (telefoon)gesprek (n=5). De rest kent een vooral administratieve afhandeling.	83 van de 91 klachten worden in de eerste fase afgerond. Dit wordt vooral telefonisch/via mail gedaan door de afdeling Klachten (n=30), via art. 9:8 Awb (n=27) of via een bemiddelingsgesprek (n=7). In 10 gevallen is geen contact gekregen met de klager. Bij de overige klachten is de afhandeling vooral van administratieve aard.
	De klacht die voor de klachtencommissie is gekomen, is als ongegrond afgedaan, mede op basis van ondersteunend filmmateriaal van de politie	8 klachten zijn doorgedaan naar de tweede fase. Alle klachtpunten met betrekking tot etnisch profileren en/of discriminatie zijn ongegrond verklaard.

5.7 Een vergelijking met onderzoek van de Nationale ombudsman

In 2021 is door de Nationale ombudsman landelijk onderzoek verricht naar de ervaringen van burgers met etnisch profileren en de klachtenprocedure (Espeleta e.a., 2021). In tegenstelling tot het huidige onderzoek gaat het niet over de soort klacht die zij hebben ingediend en de inhoud van de eventuele klacht, maar meer over de redenen om geen klacht in te dienen en de doelen/wensen die bij de burger leven bij het indienen van een klacht. Wel is een vergelijking te maken met de factoren die vermoedens van etnisch profileren bij burgers faciliteren.

Voor het onderzoek van de Nationale ombudsman is in maart 2020 tijdelijk (vijf weken lang) een meldpunt discriminatie geopend. Hierop zijn 159 bruikbare reacties gekomen van mensen die wel eens discriminatie of etnisch profileren hebben meegemaakt. Daarnaast zijn in dit onderzoek negentien aanvullende interviews uitgevoerd met mensen over hun ervaringen. Het blijkt dat etnisch profileren een grote impact heeft op de respondenten, men ervaart het als de boodschap: ‘jij hoort er niet bij’, ervaren schaamte, verliezen vertrouwen in de politie en overheid of voelen zich minder ‘Nederlander’.

Uit het onderzoek blijkt dat de mensen die staande worden gehouden of “eruit worden gepikt” zich afvragen waarom dit gebeurt en waarom nou juist zij worden aangesproken. Voor sommigen is het meteen duidelijk dat er sprake is van etnisch profileren; dit is vaak gebaseerd op eerdere ervaringen van de burgers. Voor anderen is het niet in een keer duidelijk, maar komt het vermoeden pas achteraf. Er komen drie factoren naar voren die een rol lijken te spelen bij vermoedens van etnisch profileren: als de ambtenaar geen of een te algemene reden heeft voor de controle, als iemand als enige wordt gecontroleerd of als het gedrag van de ambtenaar daarop wijst (opmerkingen maken en een bepaalde toon gebruiken). Deze factoren zijn ook terug te zien in onderhavige klachtenanalyse waarin de klagers aangeven dat er geen grond is geweest voor hun controle, ze het gevoel hebben als enige gecontroleerd zijn en ze bepaalde opmerkingen van de agenten hebben gehoord.

Tevens blijkt uit het onderzoek van Espeleta e.a. (2021) dat een groot deel van de burgers dat etnisch profileren heeft ervaren geen klacht indient (in dit geval 75 procent van de respondenten). Als belangrijkste reden hiervoor wordt genoemd dat klagen geen zin heeft volgens de respondenten (‘de overheid en de maatschappij willen er toch niks aan doen’). Verder geven ze ook aan niet te weten dat het mogelijk is om een klacht in te dienen of dat ze daar gewoonweg niet aan hebben gedacht. Daarnaast zijn ook redenen zoals een gebrek aan vertrouwen in een onpartijdige klachtbehandeling, het gebrek aan succesverhalen, het geen zin

hebben in “gedoe” en de bewijsproblematiek van invloed voor de respondenten om niet te gaan klagen.

De respondenten van het onderzoek van Espeleta e.a. (2021) is tevens gevraagd naar wat zij willen bereiken met het indienen van een klacht: 67 procent van de klagers wil dat de overheid het etnisch profileren erkent en excuses aanbiedt, 64 procent van de klagers wil dat de overheid leert en maatregelen neemt ter voorkoming van etnisch profileren en 54 procent wil dat de betrokken medewerkers aangesproken worden. Bijna alle klagers vinden het belangrijk dat de overheid hierin een open en empathische houding aanneemt. Het grootste gedeelte van de klagers dat een klacht heeft ingediend is ontevreden over de klachtbehandeling. Het gevoel niet serieus genomen te worden en het vertrouwen dat klagers in de overheid hebben is hier van belang.

In procesmatige zin worden de volgende aanbevelingen gedaan om klachten over etnisch profileren te behandelen:

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

5.8 Verklaringsrichtingen voor de toename van het aantal klachten

Zoals eerder genoemd, is het aantal klachten in de periode 2018-2020 verdubbeld ten opzichte van de periode 2013-2015. Hierbij is vooral het grote aantal klachten in 2020 opvallend. Door de onderzoekers is een aantal hypothesen voor de toename in 2020 geformuleerd. Deze zijn getoetst op de inhoud van de klachten en voorgelegd aan een vertegenwoordiger van de afdeling Klachten van de Rotterdamse politie. De verklaringsrichtingen zijn indicatief; mede op basis van de ontwikkeling in (discriminatie)klachten in de toekomst zal beoordeeld moeten worden in hoeverre deze verklaringsrichtingen stand houden.

Black Lives Matter/politieoptreden tijdens demonstraties/WhatsAppgroep politie

Het politieoptreden, zowel in Rotterdam als in de rest van Nederland, heeft sinds het vorige onderzoek in 2017 meer aandacht en staat meer ter discussie. Diverse

ontwikkelingen voeden deze ontwikkeling. Zo staat de rol van de overheid in het algemeen ter discussie door allerlei verwikkelingen als de toeslagenaffaire, het coronabeleid, de vorming van een nieuwe regering ('functie elders') en institutioneel racisme. Het gevolg hiervan is dat het vertrouwen in de overheid afneemt. Daarnaast staat het optreden van de Rotterdamse politie ter discussie na enkele incidenten die zich in Rotterdam hebben voorgedaan. Het gaat dan om het ontstane beeld rond het politieoptreden in het Roel Langerakpark en de racistische opmerkingen van Rotterdamse agenten in een WhatsAppgroep. En ook de ontwikkelingen die zich rondom Black Lives Matter voordoen leiden tot een meer kritische blik op het politiefunctioneren. Het optreden van de politie tijdens demonstraties en rellen betekent tegenwoordig dan ook vaak een confrontatie met een groep burgers waar de politie voorheen weinig mee te maken had.

De analyse van de klachten levert de bevinding op dat geen van de klachten direct te koppelen is aan het optreden van de politie tijdens een demonstratie of aan de berichtgeving rondom de WhatsAppgroep. Wel wordt Mitch Henriquez in een klacht aangehaald, wat refereert naar een dodelijk incident tussen de Haagse politie en een burger van Antilliaanse herkomst.

Een meer negatieve en mogelijk meer kritische houding van burgers

Uit een vergelijking van de stratenquêtes uit 2017 en 2021 blijkt dat 43 procent van de burgers wordt beïnvloed door berichtgeving uit de media rond politieoptreden. Van die 222 burgers geven 153 burgers (69 procent) aan negatief beïnvloed te worden. Met name burgers met een niet-westerse migratieachtergrond hebben een meer expliciete mening over de politie ontwikkeld. Recente ontwikkelingen in de media leiden juist bij burgers met een niet-westerse migratieachtergrond tot een negatiever beeld van de politie. Maar ook een deel van de burgers in het RDS wordt beïnvloed door mediaberichten, namelijk 17 procent. Van deze 173 burgers geven 110 burgers (64 procent) aan negatief beïnvloed te worden. Berichten over coronarellen, Black Lives Matter en de WhatsAppgroep spelen hierbij een rol.

Hoewel een causaal verband niet automatisch aangenomen mag worden, valt niet uit te sluiten dat een deel van burgers dat een negatief oordeel over de politie ontwikkelt sneller bereid is om een klacht in te dienen.

Toename in "klachtbereidheid" van Rotterdamse burgers

Navraag bij de afdeling Klachten van de Rotterdamse politie leert dat binnen politie-eenheid Rotterdam niet alleen het aantal discriminatieklachten in 2020, ten opzichte van 2019, is gestegen. Het totaal aantal klachten, waaronder naast discriminatie ook bejegening, bedroeg in 2019 1.230 stuks. Dit loopt in 2020 op

tot 1.750 stuks, een toename van 42 procent. Deels is de toename in discriminatieklachten dus mogelijk ook terug te voeren op een sterkere mate van algemene “klachtbereidheid”.

Klacht als alternatief voor/extra mogelijkheid tot bezwaar

Het blijkt dat in de periode 2018-2021, zeker in vergelijking met de periode 2013-2015, veel klachten voortkomen uit bekeuringen die burgers van de politie opgelegd krijgen. Opvallend is dat 22 van de 27 afdoeningen via art. 9:8 Awb een verwijzing zijn naar het Contact Parket Centrale Verwerking OM (CVOM). Hier worden onder andere de beroepen tegen bekeuringen behandeld. Mogelijk zien de klagers de klachtenprocedure ook als een ingang om, naast een klacht over etnisch profileren dan wel discriminatie, hun bekeuring aan te vechten.

Meer bekendheid bij burgers over eigen rechten

In het onderzoek in 2017 werd al gerefereerd aan het gegeven dat burgers steeds beter op de hoogte lijken te zijn van hun rechten. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het tonen van identificatie door de dienstdoende agent. Uit onderzoek van de Nationale ombudsman (Espeleta e.a., 2021) blijkt ook dat sommige burgers die eerder al ervaring hebben gehad met discriminatie en etnisch profileren dit als een reden zien om actief op te komen voor hun rechten. Door deze eerdere ervaringen bereiden zij zich voor op toekomstige incidenten door zich vooraf te informeren over hun rechten. Zo zijn ze bijvoorbeeld op de hoogte van het feit dat een ambtenaar niet zomaar om een legitimatie mag vragen. Mogelijk gaan zij sneller over tot het indienen van een klacht omdat zij menen dat zij in dit soort situaties onjuist behandeld zijn.

Eindnoten

1. Het format is ingedeeld op grond van de hoofdthema's 'achtergrond burger', 'achtergrond politiefunctionaris', 'het incident', 'eerste fase klachtbehandeling', 'tweede fase klachtbehandeling' en 'extra informatie' (bv. mogelijke verklaringen stijging klachten, herhalende klagers).
2. Ook dit wordt bevestigd via een brief naar de klager.
3. Idem.
4. Idem.
5. Optioneel kan ook nog verzocht worden om een advies van de burgemeester en/of de hoofdofficier van justitie. In de Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2018 (Nationale Politie, 2018) worden geen voorwaarden voor dit advies genoemd.
6. Het woord 'unieke' houdt in dat er geen sprake is van meerdere klagers over eenzelfde incident.
7. Van de resterende 30 procent van de burgers was ook toentertijd geen huidskleur bekend.
8. Voor sommige klachten was slechts het basisteam waarin het incident zich heeft afgespeeld be-

kend. In die gevallen zijn de klachten van de verschillende gemeenten die vallen binnen dit basisteam samengevoegd. Van één incident is alleen bekend dat deze zich in een kledingwinkel heeft afgespeeld.

9. Dit verschil is significant op niveau $p < .05$.
10. In een derde geval had een agent zijn legitimatie niet bij zich. De aantallen tellen niet op tot 91 omdat zich meerdere ontwikkelingen per klacht kunnen voordoen. Daarnaast is het in sommige klachten niet duidelijk hoe de klacht precies verloopt.
11. Net als in 2017 zijn in deze indeling de klachten uit de huidige periode die te weinig informatie bevatten uit de opsomming gelaten ($n=3$).
12. Dit is een schriftelijke afhandeling volgens de oude procedure, van voor 2018. Sindsdien worden klachten afgehandeld via art. 9:8 Awb.
13. In het onderhavig onderzoek (periode 2018-2020) blijkt dat de klagers bij twee van deze bemiddelingsgesprekken niet op zijn komen dagen. De klacht is daarna schriftelijk afgehandeld. In 2020 zijn vanwege de coronapandemie geen bemiddelingsgesprekken gevoerd.
14. Een klacht bestaat in de regel uit meerdere klachtonderdelen.
15. Dit houdt in dat het Openbaar Ministerie, op grond van Wet OM-afdoeningen, een verdachte een straf oplegt. De afdoening van de strafzaak vindt dus buiten de rechter om plaats.

6

Terugblik, onderzoeksvragen en reflectie

In opdracht van de lokale driehoek in Rotterdam is een herhalingsonderzoek uitgevoerd naar de beelden die bij Rotterdammers leven over de bejegening van burgers door de politie, specifiek rondom discriminatie. Deze beelden zijn enerzijds op te vatten als ervaringen die burgers zelf met de politie hebben gehad en anderzijds als ervaringen die burgers via media/vrienden/bekenden hebben opgedaan. Het betreft dus perceptie van burgers, deels gebaseerd op eigen ervaring. Hierbij kan sprake zijn van een breed palet aan ervaringen; van een gevoel van onheuse bejegening ('waarom ik?') tot daadwerkelijke discriminatie. Dit onderzoek is in 2017 ook uitgevoerd, maar behelsde toen ook onderzoek naar de aanpak van discriminatie door de politie (Kuppens e.a., 2017). Dit laatste onderdeel valt buiten het huidige onderzoek.

Toentertijd, maar zeker ook in deze tijd, wordt het optreden van de politie regelmatig ter discussie gesteld. Naast individuele bejegeningincidenten die de media halen, blijft het handelen van de politie in bredere zin een besproken thema. Ontwikkelingen op (inter)nationaal niveau, zoals de Black Lives Matterbeweging, vormen hier ook een aanleiding voor. Maar ook op lokaal niveau leidt berichtgeving tot ophef, zoals rond het politieoptreden tijdens coronademonstraties in Rotterdam en de WhatsAppgroep waarin discriminerende opmerkingen door Rotterdamse politieagenten over burgers werden gemaakt. Mede vanwege die ontwikkelingen, maar ook vanwege de toezegging op termijn een herhalingsonderzoek uit te voeren, wil de lokale driehoek weer onderzocht hebben welke beelden binnen de Rotterdamse samenleving bestaan over het politieoptreden richting de burger. Onderhavige rapportage is daarvan het resultaat.

In dit laatste hoofdstuk volgt de terugkoppeling op het gehele onderzoek. Dit gebeurt ten eerste aan de hand van een terugblik op het onderzoek zelf. Ten tweede worden de onderzoeksvragen beantwoord. En ten derde volgt een reflec-

tie op de onderzoekresultaten vanuit de onderzoekers. De vierde en laatste paragraaf sluit af met een blik richting de toekomst. Dit hoofdstuk is eveneens te beschouwen als leesvervangende samenvatting.

6.1 Terugblik op het onderzoek

Het beeld van de Rotterdamse burger over het optreden van de politie heeft in dit onderzoek centraal gestaan. Analooq aan het onderzoek in 2017 hebben vier activiteiten de kern van het onderzoek gevormd: het bevragen van 519 burgers op 17 plekken in de gemeente Rotterdam, het bevragen van 4.735 burgers in het Rotterdams Digitaal Stadspanel (RDS) en een analyse van discriminatieklachten uit de jaren 2018 tot en met 2020. De vierde activiteit was het voeren van aanvullende gesprekken met burgers die op straat hun mening al hadden gegeven. Zijdelings is ook nog een korte literatuurstudie uitgevoerd.

In 2017 stonden nog twee andere onderdelen centraal: de ervaringen die politiefunctionarissen zelf op straat in de interactie met burgers hebben en een analyse van de aanpak van discriminatie door de politie. Omdat de focus in dit herhalingsonderzoek op de Rotterdamse burger ligt, zijn deze twee onderdelen achterwege gebleven.

Bewust is door de opdrachtgever gevraagd om een herhalingsonderzoek. Een dergelijk onderzoek maakt het mogelijk om de bevindingen uit het eerste onderzoek in 2017 te vergelijken, wanneer sprake is van een vergelijkbare populatie. De benaderde populaties in de stratenquête en het RDS blijken goed vergelijkbaar met de populaties uit 2017. Wel verschillen de populaties wederom sterk van elkaar: de samenstelling van de populatie uit de stratenquête is nagenoeg gelijk aan de Rotterdamse bevolking (boven 15 jaar) in 2020, terwijl de populatie in het RDS hiervan sterk afwijkt. We hechten daarom meer waarde aan de bevindingen uit de stratenquête dan uit het RDS.

Om burgers op straat zo aseleqt mogelijk te benaderen, is gebruik gemaakt van een protocol. In de praktijk betekende dit dat niet het divers samengestelde enquêtesteam bepaalde welke burger voor een gesprek benaderd moest worden, maar het “toeval”: na het invullen van iedere vragenlijst werd iedere derde passant aangesproken voor een volgend gesprek.

6.2 Beantwoorden van de onderzoeksvragen

Door de gemeente Rotterdam zijn de volgende twee hoofddoelen voor het herhalingsonderzoek omschreven:

Het eerste doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de beelden die binnen de Rotterdamse samenleving bestaan over de bejegening van burgers door de politie, in relatie tot discriminatie.

Het tweede doel is om te onderzoeken hoe de klachten (discriminatie en etnisch profileren) uit 2018 tot en met 2020 zich verhouden tot het kwalitatieve beeld van de klachtenanalyse in de jaren 2013 tot en met 2015.

De twee doelen zijn als volgt in onderzoeksvragen vertaald:

1. Welke beelden leven onder burgers over de bejegening door de politie?
2. In welke mate wordt politieoptreden door burgers als discriminerend ervaren?
3. Welk type ervaringen en welk type contact met politie leidt tot gevoelens van discriminatie?
4. Wat zijn verklarende factoren voor politieoptreden dat door burgers als discriminerend wordt of kan worden ervaren?
5. Welk beeld komt uit de analyse van de Rotterdamse klachten over discriminatoir optreden door de politie in de jaren 2018, 2019 en 2020 naar voren?
6. Welke inhoudelijke overeenkomsten/verschillen zijn op te tekenen als deze klachtenanalyse wordt vergeleken met de klachtenanalyse uit 2013, 2014 en 2015?
7. Welke inhoudelijke overeenkomsten/verschillen zijn op te tekenen als deze klachtenanalyse wordt vergeleken met de klachtenanalyse uit het onderzoek van Espeleta e.a. (2021)?
8. Welke indicatieve verklaringen zijn op basis van de klachtenanalyse te geven voor een eventuele ontwikkeling in aantallen klachten tussen de periode 2013-2015 enerzijds en de periode 2018-2020 anderzijds?

De onderzoeksvragen worden achtereenvolgens beantwoord.

1 Welke beelden leven onder burgers over de bejegening door de politie?

De meeste burgers in de stratenquête zijn van mening dat zij neutraal of positief door de politie bejegend worden; dit geldt in beide gevallen voor rond 40 procent van de burgers op straat. Wel is onder burgers op straat een lichte, maar niet-significante stijging in het percentage burgers met een negatieve mening te constateren als vergeleken wordt met het onderzoek in 2017. Bovendien blijkt in 2021

bijna een op de vier deelnemers aan de straatenquête van mening dat de politie burgers negatief bejegt.

Relatief meer burgers in het RDS, bijna 60 procent, vinden dat de politie burgers in het algemeen positief bejegt. Daar tegenover staat dat, in vergelijking met de straatenquêtes, een betrekkelijk laag percentage burgers van mening is dat de politie burgers negatief benadert (6 procent).

Voor een groot deel is een mening over een positieve bejegening door de politie in beide onderzoekspopulaties terug te voeren op meningen als ‘de politie doet haar best’ en ‘de politie is benaderbaar’. Burgers die van mening zijn dat de politie neutraal in haar bejegening is benadrukken vooral dat het optreden per situatie verschil. Burgers die van mening zijn dat de politie een negatieve bejegenvorm hanteert, geven in 2021 vooral aan dat de politie te hardhandig optreedt, niet goed communiceert en discrimineert/etnisch profileert.

Als wordt ingezoomd op de straatenquête in 2021, dan blijken de volgende Rotterdammers naar voren te komen in de mening dat de politie burgers negatief bejegt: vooral jonge, mannelijke burgers met een niet-westerse migratieachtergrond die in het voorafgaande jaar met de politie in contact zijn geweest zijn deze mening toegedaan. Dit beeld komt grofweg overeen met het beeld dat uit het onderzoek in 2017 kwam. Ook in het RDS zijn de burgers met een niet-westerse migratieachtergrond beduidend negatiever over de politie, zoals in 2017 ook al het geval was.

De meeste burgers, zowel op straat als in het RDS, baseren hun mening op eigen ervaring met de politie. Daarnaast is het beeld over de bejegening door de politie bij relatief veel burgers op straat (222 burgers, 43 procent van alle burgers op straat) beïnvloed door recente mediaberichten. Van die 222 burgers geven er 153 (29 procent van alle burgers op straat) aan dat dit leidt tot negatieve beeldvorming, met name door berichten over coronamaatregelen, coronarellen en nieuws rondom Black Lives Matter. In het RDS geldt dit voor 17 procent van de burgers, 173 personen. Van deze personen geven 110 burgers (11 procent van de in het onderzoek meegenomen RDS-respondenten) aan dat er sprake is van negatieve beeldvorming. Naast de aard van de berichten zoals hierboven is beschreven, spelen juist voor deze panelleden ook de berichten over de WhatsAppgroep van de Rotterdamse agenten in negatieve zin mee.

2. In welke mate wordt politieoptreden door burgers als discriminerend ervaren?

In 2017 was een duidelijk verschil in mate van ervaren discriminatie te constateren tussen burgers op straat en in het RDS. Op de vraag of burgers zich bij hun

laatste contact gediscrimineerd voelden vanwege hun achtergrond antwoordde 10 procent van de burgers op straat en 3 procent van de burgers in het RDS bevestigend. Voor het jaar 2021 nemen deze percentages licht toe en blijft dit significante verschil in stand, met respectievelijk 14 procent in de stratenquête en 4 procent in het RDS. Omdat de stratenquête in 2021 een representatieve afspiegeling is van de Rotterdamse bevolking en het RDS niet, mag aan het eerstgenoemde percentage de meeste waarde worden gehecht.

Tijdens de verdiepende gesprekken met de 16 burgers is gesproken over hun (in)directe ervaringen met discriminerende politiebejegening. De burgers geven vrijwel allemaal aan dat herkomst, huidskleur of uiterlijk bij de politie een rol speelt om burgers aan te spreken of controleren. De helft van de respondenten is bovendien van mening dat discriminatie en etnisch profileren in Rotterdam vaker voorkomen dan in andere gebieden van Nederland, maar minder vaak dan in andere landen.

3. Welk type ervaringen en welk type contact met politie leidt tot gevoelens van discriminatie?

In de literatuur worden vanuit burgerperspectief diverse situaties geschetst waarin sprake kan zijn van discriminerend optreden door de politie. Het gaat dan om de volgende politiehandelingen:

- handelen op migratieachtergrond/huidskleur
- treiterend/gewelddadig optreden door de politie
- onrespectvol optreden (bv. burger niet serieus nemen, niet luisteren, niet te woord staan, geen oog voor culturele verschillen)
- niet transparant over de reden van het optreden
- selectief/willekeurig optreden
- escalerend gedrag (bv. onvriendelijk, agressieve toon, dreigen met geweld)
- discriminatoir gedrag (bv. maken van stereotyperende/discriminerende opmerkingen, vooroordelen hebben)

Al deze voorbeelden worden in meer of minder mate wel door de 16 respondenten in de aanvullende gesprekken aangehaald, gebaseerd op eigen ervaringen of die van vrienden/familie. Ook in de klachtenanalyse halen burgers al deze handelingen aan. In de klachtenanalyse is een nadere typering van de klacht te geven die eveneens duidelijkheid schept over situaties die kunnen leiden tot gevoelens van discriminatie bij de burger:

- discriminatie/etnisch profileren
- opspelende (wederzijdse) agitatie

- burgers die vinden dat juist zij en niet anderen “eruit worden gepikt”
- onduidelijke toelichting politie voor controle
- miscommunicatie tussen burger en politie

De aard van het contact met de politie verschilt volgens de 16 respondenten. Het contact kan bijvoorbeeld tot stand komen door aangifte aan de balie te doen of via een door de politie uitgevoerde (verkeers)controle. Ook komen voorbeelden van een meer specifieke controle voor omdat de politie op zoek is naar een verdacht persoon.

Een door de Nationale ombudsman uitgevoerd onderzoek (Espeleta e.a., 2021) wijst op vergelijkbare resultaten: etnisch profileren heeft een grote impact op burgers. Men ervaart etnisch profileren als een boodschap (‘jij hoort er niet bij’), ervaart schaamte, verliest vertrouwen in de politie en overheid of voelt zich minder ‘Nederlander’.

4. Wat zijn verklarende factoren voor politieoptreden dat door burgers als discriminerend wordt of kan worden ervaren?

In de literatuur worden de volgende mogelijke oorzaken genoemd die kunnen leiden tot discriminerend gedrag van de politie richting burgers:

- handelen op grond van etnisch geladen risicoprofielen
- bewuste vooroordelen van agenten zelf (in- versus outgroup, zondebok-denken)
- onbewuste vooroordelen van agenten zelf (‘stereotypen’)
- criminaliteitscijfers onder bepaalde subgroepen als leidraad nemen
- te weinig identificering met subgroepen jongeren
- tekortschietende communicatie door politieagenten
- te weinig zichtbaarheid/integratie van politie in wijken

Naar aanleiding van het onderzoek in 2017 heeft de gemeente Rotterdam een aantal van deze factoren al willen aanpakken, door jongeren en politiefunctionarissen in enkele wijken ervaringen te laten delen.

5. Welk beeld komt uit de analyse van de Rotterdamse klachten over discriminatoir optreden door de politie in de jaren 2018, 2019 en 2020 naar voren?

In de periode 2018-2020 zijn 91 discriminatieklachten ingediend, 23, 17 en 51 klachten in de opeenvolgende jaren. In alle klachten heeft de klacht daadwerkelijk te maken met een burger die zich gediscrimineerd voelt na bejegend te zijn

door de politie en daarom een klacht heeft ingediend. Het betreft dus specifieke discriminatieklachten, geen bejegeningklachten. Uit de klachtenanalyse is niet altijd te herleiden wat de etnische achtergrond is van klagers, maar van de 58 klagers waar de herkomst wel van bekend is blijken zeker 45 klagers (78 procent) een niet-westerse migratieachtergrond te hebben. Verder hebben twee burgers meerdere klachten ingediend die betrekking hadden op separate voorvallen.

In de meeste gevallen betreft het een controle door de politie, waarvan in 31 gevallen de grond voor de controle onduidelijk is (omdat deze niet wordt medegedeeld door de agent of in de klacht niet vermeld staat) of afwezig lijkt.

In de wisselwerking met de politie nemen burgers regelmatig een weigerachtige tot uitdagende houding aan. Ze weigeren zich dan te legitimeren, beginnen de politie te filmen of gaan een discussie aan. Dit leidt regelmatig tot spanningen over en weer. De onderlinge communicatie tussen burger en agent is dan ook een aandachtspunt, ook gezien de voorgaande alinea

De meeste klachten, 83 van de 91, worden in de eerste fase afgerond. Dat is de fase die start met een telefoongesprek/mail vanuit de afdeling Klachten van de politie richting de klager. Op basis hiervan kan worden besloten om nog een bemiddelingsgesprek tussen de klager en de betreffende agent te voeren. Dit is in 7 klachten gebeurd. Maar de meeste klachten worden schriftelijk/telefonisch via de klachtenafdeling afgedaan, via artikel 9:8 Awb (afwachten andere procedure, bijvoorbeeld bekeuring) of op een andere administratieve wijze. Daarnaast is regelmatig geen contact met de klager gekregen.

In 8 van de 91 klachten is de afhandeling via de klachtencommissie (de tweede fase) verlopen. Alle klachtpunten in deze klachten zijn ongegrond verklaard.

6. Welke inhoudelijke overeenkomsten/verschillen zijn op te tekenen als deze klachtenanalyse wordt vergeleken met de klachtenanalyse uit 2013, 2014 en 2015?

Een aantal opmerkelijke verschillen komt naar voren als beide klachtenanalyses met elkaar worden vergeleken. Zo zijn er aanzienlijk meer klachten ingediend in de tweede onderzoeksperiode. Op indicatieve verklaringsrichtingen hiervoor gaan we in onderzoeksvraag 8 dieper in. Daarnaast zijn verhoudingsgewijs meer klachten afgehandeld in de tweede fase van de klachtenprocedure.

Ook zijn er enkele overeenkomsten in de beide klachtenanalyses, bijvoorbeeld wat betreft de oververtegenwoordiging van burgers met een migratieachtergrond, de wijze van bejegening door de politie en de reactie van burgers. Daarnaast hebben enkele burgers ook in de laatste klachtenanalyse meerdere klachten ingediend. Ook het ontbreken van duidelijk uitleg over (de grond van)

de controle is vergelijkbaar. En verder is de afhandeling in de eerste fase in grove lijnen gelijk, hoewel fysieke bemiddelingsgesprekken mede door de coronapandemie tussen 2018 en 2020 minder voorkwamen.

7. Welke inhoudelijke overeenkomsten/verschillen zijn op te tekenen als deze klachtenanalyse wordt vergeleken met de klachtenanalyse uit het onderzoek van Espeleta e.a. (2021)?

In tegenstelling tot het huidige onderzoek gaat het in het onderzoek van Espeleta e.a. (2021) niet over het soort klacht dat burgers hebben ingediend en het verloop van deze klacht. In dat onderzoek wordt vooral aandacht besteed aan redenen om geen klacht in te dienen en het doel dat burgers denken te bereiken met het indienen van een klacht. Deze laatste thema's zijn in ons herhalingsonderzoek niet aan de orde geweest.

Concreet benoemen Espeleta e.a. (2021) drie factoren die een rol lijken te spelen bij vermoedens van etnisch profileren: als de ambtenaar geen of een te algemene reden heeft voor de controle, als iemand als enige wordt gecontroleerd of als het gedrag van de ambtenaar daarop wijst (opmerkingen maken en een bepaalde toon gebruiken). Deze meer algemeen geformuleerde factoren zijn ook terug te zien in onze klachtenanalyse. Daarin geven burgers in verschillende mate aan dat er geen grond is geweest voor hun controle, ze het gevoel hebben als enige gecontroleerd zijn en ze bepaalde opmerkingen van de agenten hebben gehoord.

8. Welke indicatieve verklaringen zijn op basis van de klachtenanalyse te geven voor een eventuele ontwikkeling in aantallen klachten tussen de periode 2013-2015 enerzijds en de periode 2018-2020 anderzijds?

Op basis van de klachtenanalyse en een gesprek met een vertegenwoordiger van de afdeling Klachten van de politie zijn de enkele indicatieve verklaringen voor de stijging van het aantal klachten in met name 2020 geformuleerd. Of deze verklaringen stand houden, zal in de toekomst beoordeeld moeten worden. Achter de indicatieve verklaring staat de mate van waarschijnlijkheid dat deze verklaring deels verantwoordelijk is voor de stijging van het aantal klachten in 2020.

Indicatieve verklaringsrichting	Mate van waarschijnlijkheid
Maatschappijbrede discussie over de rol van de overheid	Waarschijnlijk
Aandacht voor Black Lives Matter	Waarschijnlijk
Aandacht voor politieoptreden tijdens coronade-monstraties	Waarschijnlijk
Aandacht voor de WhatsAppgroep van de Rotterdamse politie	Waarschijnlijk
Negatieve beeldvorming/kritiek door mediabe-richtgeving	Waarschijnlijk
Toename “klachtbereidheid” van Rotterdammers	Waarschijnlijk
Klacht als alternatief voor bezwaar	Onduidelijk
Meer bekendheid van burgers over rechten/klachtmogelijkheid	Waarschijnlijk

6.3 Reflectie van de zijde van de onderzoekers

In deze paragraaf willen we een aantal opmerkingen maken die betrekking hebben op de uitvoering van het onderzoek zelf en op enkele belangrijke bevindingen.

Het is belangrijk om te vermelden dat de coronapandemie invloed gehad kan hebben op dit onderzoek. De pandemie heeft namelijk geleid tot optreden van de politie dat buiten het reguliere optreden viel, namelijk het handhaven op onder andere de anderhalvemetersamenleving. Rotterdamse burgers hebben aangegeven dat dit deels heeft meegespeeld in de beeldvorming over de politie. Het is wat ons betreft een interessante vraag in hoeverre deze pandemie in de toekomst ook nog bepalend zal zijn voor het beeld dat bij burgers over het optreden door de politie leeft.

Daarnaast stond een herhaling van het onderzoek uit 2017 centraal. Dit betekent dat bewust niet is gekozen voor een doelgroep die volgens onderzoek frequent slachtoffer is van etnisch profileren en discriminatie: jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond. Vanuit diverse kanten wordt aangegeven dat onderzoek zich juist op deze groep zou moeten richten. Daar is veel voor te zeggen, maar toch pleiten wij ook voor een “breed” beeld, omdat het ook interessant is om te weten wat er op het gebied van politieoptreden richting burgers leeft bij een afspiegeling van de Rotterdamse burger. Dit is grotendeels een groep die zelf niet direct geraakt wordt door discriminatie of etnisch profileren door de politie,

ook omdat ze zelf weinig met de politie in aanraking komen. Maar toch blijkt ook binnen deze groep, vooral door mediaberichten over incidenten waar de politie bij betrokken is, een vorm van bewustzijn te ontstaan rondom politiebejegening. Ook als het henzelf niet overkomt. Als extra argument om niet altijd op de “potentiële doelgroep” te focussen is onze ervaring in de verdiepende gesprekken. De oorzaken die burgers aandragen voor discriminerende bejegening door de politie worden door eerdere onderzoeken bevestigd; er komen geen nieuwe oorzaken naar boven. Geconcludeerd kan worden dat de oorzaken voor discriminerende bejegening door de politie inmiddels goed in beeld zijn.

Als het gaat om eigen ervaringen van burgers met discriminerende bejegening door de politie in het voorafgaande jaar, leidt de stratenquête dus tot het meest reële beeld. De laatste stratenquête legt een kritische houding van bijna een kwart van de burgers over de bejegening door de politie bloot. En wanneer verder wordt ingezoomd op Rotterdammers die van mening zijn dat de politie burgers negatief bejegt dan komen vooral jonge mannen met een niet-westerse migratieachtergrond én met recente contactervaring met de politie naar voren.

De klachtenanalyse lijkt te wijzen op toenemend maatschappelijk ongenoegen, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. In kwantitatieve zin is de verdubbeling van het aantal klachten in de periode 2018-2020, in vergelijking met het aantal klachten in de periode 2013-2015, een indicatie dat er sprake is van enige onvrede bij burgers over het politieoptreden. Met name de stijging van het aantal discriminatieklachten in 2020 en bijvoorbeeld de verwijzingen in de klachten naar eerdere berichtgeving over incidenten in de bejegening van burgers door de politie en Black Lives Matter voeden deze aanname. In kwalitatieve zin biedt de toon van de discriminatieklachten eveneens een indicatie voor deze meer kritische houding van burgers richting de politie. Enkele klachten hadden eerst een herformulering van de zijde van de klager nodig voordat deze in behandeling werden genomen. Een dergelijke toon kwam in de klachtenanalyse uit het onderzoek in 2017 niet voor. In zoverre lijkt het maatschappelijk ongenoegen ook door te sijpelen in de klachten.

In vergelijking met het onderzoek uit 2017 komen veel overeenkomsten tussen de klachtenanalyses voor, bijvoorbeeld wat betreft de oververtegenwoordiging van burgers met een migratieachtergrond, de wijze van bejegening door de politie en de reactie van burgers. Ook het ontbreken van duidelijk uitleg over (de grond van) de controle is vergelijkbaar. En verder is de afhandeling in de eerste fase in grove lijnen gelijk, hoewel fysieke bemiddelingsgesprekken mede door de coronapandemie tussen 2018 en 2020 minder voorkwamen.

Daarnaast zijn in vergelijking met 2017 meer klachten afgehandeld in de tweede fase, maar dit heeft niet geleid tot een gegrondverklaring van een klacht. En wat verder opvalt is dat er nog steeds sprake is van regelmatig voorkomende verschillen tussen het relaas van de politiefunctionaris en het relaas van de burger.

Wanneer alle bevindingen op hoofdlijnen worden samengenomen, dan valt op dat er sprake lijkt van een tegengestelde ontwikkeling: meer burgers in de stratenquête zijn van mening dat de politie burgers negatief benadert, terwijl veel meer burgers in het RDS juist van mening zijn dat de politie burgers positief benadert. Daarbij opgeteld geldt dat er a) meer discriminatieklachten zijn en b) de toon van de klachten verslechtert. En verder zijn burgers zich steeds meer bewust van de negatieve berichtgeving over politiebejegening; burgers geven aan dat dit hun mening beïnvloedt. Dit alles leidt tot de conclusie dat er in ieder geval sprake lijkt van een verscherpt burgerbewustzijn over politiebejegening. Een kanttekening hierbij is wel, dat dit bewustzijn twee ogenschijnlijk polariserende kanten van de medaille kent.

6.4 Een blik richting de toekomst

De maatschappelijke ontwikkelingen die zich sinds het vorige onderzoek uit 2017 hebben voorgedaan zijn, zo blijkt uit dit onderzoek, van invloed op de beelden van burgers over bejegening door de politie. Deels zullen deze ontwikkelingen bijdragen aan de mening op straat dat de politie burgers negatief benadert. Essentieel is dan wel om te vermelden dat dit beelden van burgers zijn die in de meeste gevallen niet op eigen ervaringen gestoeld zijn; daar waar het gaat om daadwerkelijk ervaren discriminatie van burgers door de politie is deze groep in omvang kleiner.

Hoewel we beseffen dat er sprake is van een maatschappelijk probleem dat niet alleen bij de politie op te lossen is, valt het buiten de kaders van dit onderzoek om suggesties voor de toekomst te richten op andere betrokkenen dan de politie.

Het is nu voor de politie zaak om lering te trekken uit de bevindingen en de bejegening verder te professionaliseren. Dit komt vervolgens ook tegemoet aan de uitgangspunten van het programma 'Politie voor Iedereen', waarin zelfreflectie, aandacht voor vakmanschap en een voortrekkersrol van leidinggevenden voorop staat. In eerder onderzoek naar de aanpak van etnisch profileren door de Amsterdamse politie (Kuppens en Ferwerda, 2019) hebben we hier eveneens een aanzet voor gegeven. In essentie zijn de volgende zaken in die aanpak cruciaal:

- Maak de aanpak van etnisch profileren/discriminatie door de politie onderdeel van een integrale aanpak van professioneel optreden. Dit soort optreden richt zich minder op daderprofielen en meer op (afwijkend) gedrag van burgers.
- Geef teamchefs meer handvatten door etnisch profileren/discriminatie op te nemen in het integraal leiderschapsprogramma (inclusief specifieke prestatie-indicatoren).
- Werk samen met maatschappelijke organisaties aan een veranderingstraject, maar geef de politie de tijd om een aantal structurele veranderingen door te voeren.
- Blijf als politie periodiek met burgers in wijken in gesprek om aan te voelen wat er leeft onder bepaalde subgroepen burgers die extra kans lopen om onevenredig vaak gecontroleerd te worden door de politie. Een aandachtspunt hierbij is dat de toegenomen handhaving van de politie op de coronamaatregelen en andere maatschappelijke onrust juist een bedreiging kan vormen voor de binding van de politie met burgers in wijken.
- Evaluer of, en zo ja, welke opvolging binnen basisteams wordt gegeven na (herhaalde) discriminatieklachten, zowel op teamniveau als op het niveau van de politiefunctionaris zelf.

Geraadpleegde literatuur

Amnesty International (2013a). *Gelijkheid onder druk. De impact van etnisch profileren*. Amsterdam: Amnesty International.

Amnesty International (2013b). *Proactief optreden vormt risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*. Amsterdam: Amnesty International.

Balen, X. van, M. de Vries en J. van Wijk (2014). *Contrasterende beelden Onderzoek naar het optreden van politieambtenaren van Bureau De Heemstraat in de Schilderswijk in Den Haag*. Den Haag: De Nationale ombudsman.

Berger et. al. (1972). In: Bezemer, W. en Leerkes, A. (2021). *Oververtegenwoordiging verder ontcijferd. Een kwantitatief onderzoek naar sociale verschillen in verdenkingskansen en zelfgerapporteerd crimineel gedrag onder jongeren in Nederland*. Rotterdam/Apeldoorn: Erasmus Universiteit/Politie & Wetenschap.

Bezemer, W. en Leerkes, A. (2021). *Oververtegenwoordiging verder ontcijferd. Een kwantitatief onderzoek naar sociale verschillen in verdenkingskansen en zelfgerapporteerd crimineel gedrag onder jongeren in Nederland*. Rotterdam/Apeldoorn: Erasmus Universiteit/Politie & Wetenschap.

Böing, B. (2016). *Onderzoek controlepraktijk kentekens en personen. Een eerste verkenning o.b.v. cijfers 2015*. Amsterdam: politie-eenheid Amsterdam, DRIO.

Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie*. Den Haag: BoomLemma.

Çankaya, S. (2015). De ruimtelijke regulering van risicovolle burgers tijdens proactief politiewerk. In: Davidović, M. en Terlouw, A. (2015). *Diversiteit en discriminatie. Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

D66 Rotterdam, GroenLinks Rotterdam, DENK Rotterdam, SP Rotterdam, NIDA Rotterdam en PvdA Rotterdam (2020). *Motie: Assumption is the mother of...*

Duijndam, C., Kaulingfreks, F. en Prins, B. (2019). Geboren en getuige in de Schilderswijk. Verhalen van jongeren in een Haagse wijk over vertrouwen in de politie. In: Noppe, J., Verhage, A., Vijver, K. van der, Kolthoff, E. (2019). In: *Politie en legitimiteit*. Den Haag, Gompel&Svacina, Cahiers PolitiBergerestudies.

Gaertner, S. en Dovidio, J. (2000). *Reducing Intergroup Bias: The Common Ingroup Identity Model*. Psychology Press.

Gemeente Rotterdam (2020). *Rotterdam tegen Racisme 2020-2022. Intensiveringsplan Relax. Dit is Rotterdam en Black Lives Matter*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Espeleta, N., Ruitenburg, M., Toppen, M. en El Haji, S. (2021). *Verkleurde beelden. Hoe moet de overheid omgaan met klachten over etnisch profileren?* Den Haag: Nationale ombudsman.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2018). *Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide*. Luxembourg: Publications Office.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2021). *Your rights matter: Police stops, Fundamental Rights Survey*. Luxembourg: Publications Office.

Gawronski, B. en Bodenhausen, G. (2006). Associative and propositional processes in evaluation: an integrative review of implicit and explicit attitude change. In: *Psychological bulletin*, 132(5), 692.

Govers, E., Samaniri, I., Zuidweg, I., Van Wijk, J., Blad, J., en Van de Wiel, J. (2021). *Professionele klachtbehandeling door de politie. Een onderzoek naar klachtbehandeling door de politie*. Den Haag: Nationale ombudsman.

Kapel, M. van, Broekhuizen, J. en Steketee, M. (2019). Vertrouwen van jongeren in een rechtvaardige behandeling door de politie. Ervaren procedurele rechtvaardigheid, legitimiteit van de politie en zelfgerapporteerde criminaliteit onderzocht op basis van de ISRD-3. In: Noppe, J., Verhage, A., Vijver, K. van der, Kolthoff, E. (2019). In: *Politie en legitimiteit*. Den Haag, Gompel&Svacina, Cahiers Politiestudies.

Keijzer, L en Van Wijk, E. (2011). *Omgaan met verschillen. Een overzicht van theorieën over het omgaan met diversiteit*. Apeldoorn: Politieacademie, Lectoraat Multicultureel Vakmanschap & Diversiteit.

Kuppens, J., Lenders, A., Scholten, L., Hardeman, M. en Ferwerda, H. (2017). *Beelden van de samenleving over de bejegening door de politie van burgers, in relatie tot discriminatie Een onderzoek naar ervaringen en meningen*. Arnhem: Bureau Beke.

Kuppens, J. en Ferwerda, H. (2019). *De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam. Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren*. Arnhem: Bureau Beke.

Landman, W., en Kleijer-Kool, L. (2016). *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*. Apeldoorn/Amersfoort: Politie & Wetenschap/Twynstra Gudde.

Landman, W. en Sollie, H. (2018). *Tegengaan van etnisch profileren. Een internationale literatuurstudie naar effecten van interventies*. Apeldoorn/Amersfoort: Politie & Wetenschap/Twynstra Gudde.

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

Mutsaers, P. (2015). *A public anthropology of policing*. Tilburg: Tilburg University.

Nagin, D. en Telep, C (2020). Procedural justice and legal compliance A revisionist perspective. In: *Criminology & Public Policy*, 2020; 19, 4 April 2020.

Nationale Politie (2018). *Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2018*. Den Haag: Nationale Politie.

Nationale Politie (2020). *Politie voor iedereen: veilige, competente en effectieve teams*. Den Haag: Nationale Politie.

Ong, T., Sarmo, D., Van Sauers, S. en Spoelstra, S. (2014). *Effecten van ervaren selectiviteit bij politiecontroles. Een uiteenzetting aan de hand van interview en focus-groepsgesprekken in Rotterdam en Breda*. Rotterdam: Art. 1/RADAR.

Svensson, J., Sollie, H., & Saharso, S. (2011). *Proactief handhaven en gelijk behandelen*. Amsterdam: Politie & Wetenschap.

Svensson, J. en Saharso, S. (2014). *Proactive policing and equal treatment of ethnic-minority youths*. Enschede: Institute of Innovation and Governance Studies, University of Twente.

Terpstra, J., (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Terpstra, J., Van Duijneveldt, I. Eikenaar, T., Havinga, T en Stokkom, B. van (2016). *Basisteams in de Nationale Politie: Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. (Politie & Wetenschap). Den Haag: Reed Business.

Vijver, C. van der (2012). *De professionaliteit van de politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Bijlage 1 – aangewezen locaties straat enquêtes en respons

Locatie	2017		2021	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
1 Afrikaanderplein	28	5,5	31	6,0
2 Beverwaard	30	5,9	30	5,8
3 Binnenban	30	5,9	30	5,8
4 Binnenrotte	31	6,1	30	5,8
5 Centraal Station	31	6,1	30	5,8
6 Feijenoord	30	5,9	30	5,8
7 Hesseplaats	32	6,3	30	5,8
8 Lusthofstraat	30	5,9	30	5,8
9 Middelland	30	5,9	30	5,8
10 Overschie	30	5,9	30	5,8
11 Plein 1953	29	5,7	30	5,8
12 Poolsterplein	29	5,7	30	5,8
13 Schiebroek	29	5,7	30	5,8
14 Spangen	29	5,7	35	6,7
15 Spinozaweg	31	6,1	30	5,8
16 Winkelstrip Wolphaertsbocht MCD	30	5,9	33	6,4
17 Zwart Janstraat	30	5,9	30	5,8
Totaal	509	100	519	100

Bijlage 2 – protocol straatgesprekken

Onderwerp

In opdracht van gemeente Rotterdam, politie en Openbaar Ministerie wordt aan Rotterdamse burgers naar hun mening over de Rotterdamse politie gevraagd. Het gaat dan bijvoorbeeld over de wijze waarop de politie in het algemeen omgaat met burgers, maar ook of burgers vinden dat de politie discrimineert. Het onderzoek volgt op ruim vier jaar geleden uitgevoerd onderzoek naar de bejegening van burgers door de politie van Rotterdamse burgers. Voor het onderzoek worden onder andere face-to-face enquêtes op straat afgenomen met burgers, de zogenaamde straatgesprekken.

Doel van de straatgesprekken

Het doel van de circa 500 straatgesprekken is om te onderzoeken welke beelden binnen de Rotterdamse samenleving bestaan over de bejegening door de politie.

Doelgroep

Burgers die in Rotterdam wonen en minimaal 15 jaar zijn. Het is belangrijk dat burgers de vragen die wij stellen begrijpen. Er is daarom een Nederlandse en Engelse versie van de vragen die wij de burgers voorleggen.

Gebied

Zie bijlage 1 voor de locaties. Het streven is om per locatie 30 enquêtes af te nemen, verspreid over de dag (tussen 10 en 13 uur en tussen 16 en 19 uur).

De vragenlijst

Er wordt onder andere gevraagd naar de eigen ervaring met de politie, naar een mening over de politie, waarom er contact was met de politie en achtergronden van de burger zelf (leeftijd, geslacht en herkomst).

Werkwijze van de enquêteurs

De volgende regels zijn belangrijk voor het onderzoek:

- Vraag vriendelijk of burgers mee willen doen *‘aan een onderzoek naar het optreden van de Rotterdamse politie, in opdracht van de gemeente Rotterdam’*. Dan maak je meteen duidelijk waar het om gaat. Geef desnoods aan dat je niks wilt verkopen... En geef eventueel nog aan dat de vragenlijst 5 à 10 minuten duurt.
- Vraag allereerst of mensen in Rotterdam wonen en 15 jaar of ouder zijn. Alleen zij mogen meedoen aan het onderzoek!
- Er kan telkens maar een antwoord worden gegeven tenzij er duidelijk bij staat dat er meerdere antwoorden mogelijk zijn. Dat is alleen bij vraag 2 aan de orde.
- Schrijf antwoorden op open vragen zo bondig mogelijk en duidelijk geschreven op, het liefst zonder afkortingen.
- Achter de vragen staat soms een toelichting die je aan de burger kunt voorleggen, om onbekende termen toe te lichten. Als een burger ondanks de toelichting echt geen antwoord kan geven terwijl hier geen vakje voor bestaat, zet dan ‘geen antwoord’ achter de vraag.
- Na het invullen van de laatste vraag (eventuele opmerkingen van de burger) bedank je hem/haar hartelijk en neem je afscheid. Daarna moet je twee burgers laten passeren en de derde weer aanspreken om mee te doen aan het onderzoek. Dit willen we om respondenten zo objectief mogelijk te kiezen.
- Noteer op iedere vragenlijst de locatie in de rechterbovenhoek. Zie bijlage 1 voor de locatienummers.
- Bij vragen: neem contact op met Jos Kuppens. Ook als je problemen mocht ondervinden. Laat Jos via de mail (j.kuppens@beke.nl) of app even weten op welke momenten je waar naartoe gaat om te enquêteren, dan komt hij misschien nog even langs.
- Probeer je binnen de locatie te verplaatsen (als de locatie het toelaat), dus dat je niet vier uur lang op hetzelfde stukje staat.
- Ga in principe op de openbare weg staan, niet bv. in een winkel.

Inleveren enquêtes

Ingevulde enquêtes niet per post versturen, vanwege het risico van kwijtraken. Lever de ingevulde enquêtes in bij Jos Kuppens van Bureau Beke. Hij maakt een afspraak met je en zal de enquêtes komen ophalen.

Bijlage 3 – vragenlijst

Vragen die in vergelijking met het onderzoek uit 2017 in 2021 zijn toegevoegd staan *cursief* vermeld.

1. Hoe vindt u dat de politie in het algemeen burgers benadert?

Als u zelf geen ervaring heeft met de politie, kunt dan aangeven welk algemeen beeld u heeft van de manier waarop de politie burgers benadert? Nadere toelichting: het gaat hier om politie, niet om gemeentelijke toezichthouders.

De politie benadert burgers in het algemeen:

- Positief
- Neutraal
- Negatief

Toelichting:

2. Waarop is uw beeld over hoe de politie burgers in het algemeen benadert gebaseerd? (Meerdere antwoorden mogelijk)

- Op eigen ervaringen met de politie
- Op ervaringen van vrienden/familie/bekenden met de politie
- Op mediaberichten
- Van horen zeggen
- Anders, namelijk:

3. Hebben recente ontwikkelingen in de media rond politieoptreden een rol gespeeld in uw beeld over de benadering van burgers door de politie?

- Nee
- Ja, namelijk de volgende ontwikkelingen:

4. Heeft u de afgelopen 12 maanden contact gehad met de politie?

- Nee, ik heb geen contact met de politie gehad. (Ga verder naar vraag 10).
- Ja, ik heb één keer contact met de politie gehad.
- Ja, ik heb meerdere keren contact met de politie gehad.

5. Wat was de reden dat u voor *het laatste* contact had met de politie?

- Ik zocht zelf contact met de politie op straat
- Ik zocht zelf contact in een politiebureau voor een gesprek

- Ik zocht zelf contact in een politiebureau voor het doen van aangifte
- De politie sprak mij aan vanwege een algemene controle op straat/in het verkeer
- De politie sprak mij aan vanwege een politieonderzoek naar een verdacht persoon
- De politie sprak mij aan vanwege een overtreding/fout van mijn kant
- De politie sprak mij aan vanwege de coronarichtlijnen
- Wil ik niet zeggen
- Anders, namelijk:

6. Hoe vond u dat de politie *de laatste keer* met u omging?

- Positief (ga na toelichting verder naar vraag 10)
- Neutraal (ga na toelichting verder naar vraag 10)
- Negatief

Toelichting:

7. Wat is volgens u de reden waarom de politie negatief met u omging?

De politie ging negatief met mij om omdat:

8. Voelde u zich gediscrimineerd door die benadering door de politie?

- Nee
- Ja, want:

9. Denkt u dat de achtergrond (bijvoorbeeld herkomst, leeftijd of geslacht) van de politieagent heeft bijgedragen aan de manier waarop u toen bent benaderd?

- Nee, de achtergrond van de agent speelde geen rol
- Ja, de achtergrond van de agent speelde een rol, namelijk
- Weet ik niet/geen mening

Gezien het onderwerp van deze vragenlijst zouden we nog graag het volgende van u weten:

10. Wat is uw leeftijd? ... jaar

11. Bent u in Nederland geboren?

- Ja
- Nee, in ...

12. Zijn uw ouders in Nederland geboren?

- Ja, beide ouders
- De een wel, de ander niet. De laatste in.....
- Beide niet, namelijk in... en in ...

13. Wat is naar uw eigen mening uw etnische afkomst?

Ik ben van ... afkomst.

14. U bent een:

- Vrouw
- Man
- Zeg ik liever niet

15. In welk gebied woont u?

- Charlois
- Delfshaven
- Feijenoord
- Hillegersberg-Schiebroek
- Hoek van Holland
- Hoogvliet
- IJsselmonde
- Kralingen-Crooswijk
- Noord
- Overschie
- Pernis
- Prins Alexander
- Rotterdam Centrum
- Rozenburg

**16. Alleen in het geval van een negatieve ervaring met de politie
in het voorafgaande jaar:**

Mogen wij u eventueel bellen om door te praten over uw ervaring met de politie
in het voorafgaande jaar? Telefoonnummer:

Bijlage 4 –logistische regressieanalyse

In de statistiek wordt logistische regressie gebruikt om een dichotome uitkomstvariabele (in dit geval: politie bejegt burgers positief of politie bejegt burgers negatief) te relateren aan een of meer variabelen. Logistische regressieanalyse kan gezien worden als de techniek die het meest bij lineaire regressie aansluit, en is hierbij tevens het alternatief voor lineaire regressie in het geval de gemeten variabele niet continu van aard is (metrisch of ratiomeetniveau). De analysetechniek heeft vaak een voorspellend karakter.

Tabel 1: logistische regressie algemene mening politiebenadering onder burgers (n=324)

	B-coëfficiënt	Standaardfout
Constante	0,911	0,481
Geslacht		
Vrouw (referentie)		
Man*	-0,563	0,252
Leeftijd*	0,017	0,007
Etniciteit		
Autochtoon (referentie)		
Westerse allochtoon	-0,608	0,448
Niet-westerse allochtoon*	-0,708	0,292
Woongebied		
Noord (referentie)		
Zuid	-0,23	0,254
Politiecontact*	-0,802	0,26
Nagelkerke R-kwadraat		0,177
Chi-kwadraat (df=6)*		44,738
Missings: 195		

* $p < .05$

In de tabel zijn alle ‘neutrale’ algemene meningen over de politiebenadering buiten beschouwing gelaten. Het model zegt iets over verschillen tussen burgers die een negatieve (o) of positieve (1) algemene mening over de politiebenadering hebben.

Bijlage 5 – topiclijst verdiepende interviews

Er worden regelmatig enkele antwoordcategorieën gegeven. Dit is om het gesprek enigszins te structureren, maar bij iedere vraag krijgt de respondent de ruimte om naar eigen inzicht te antwoorden.

Op straat gaf u aan dat de politie u negatief heeft benaderd. Wij hebben daar nog enkele vragen over, in de hoop dat u die nog wil beantwoorden.

1. Hoe kwam dit contact met de politie tot stand?

- Ik ging zelf naar de politie toe, namelijk voor (ga verder met vraag 6)
- De politie sprak mij aan/controleerde mij
- Anders, namelijk:
Eventueel overige toelichting:

2. Werd alleen u door de politie aangesproken/gecontroleerd?

- Nee, ik zag dat meerdere mensen door de politie werden aangesproken/gecontroleerd
- Ja, alleen ik werd door de politie aangesproken
- Anders, namelijk:
Eventueel overige toelichting:

3. Heeft de politie u uitgelegd waarom zij met u wilde praten/u controleerde?

- Ja
- Nee (ga verder met vraag 5)
- Anders, namelijk:
Eventueel overige toelichting:

4. Wat vond u van deze uitleg?

Denk aan: duidelijkheid/de toon van aanspreken.

5. Vond u het terecht dat de politie u de laatste keer aansprak/controleerde?

- Ja, want:
- Nee, want:
- Anders, namelijk:
Eventueel overige toelichting:

6. Hoe luisterde de politie naar uw verhaal?

- Goed, want:
 - Neutraal, want:
 - Slecht, want:
- Eventueel overige toelichting:

7. Hoe werd u de laatste keer behandeld door de politie?

Wat betreft eerlijkheid ('rechtvaardige afhandeling door de politie'):
eerlijk/neutraal/oneerlijk. Toelichting:

Wat betreft beleefdheid: beleefd/neutraal/onbeleefd

Eventueel overige toelichting:

8. Speelden er zaken die het contact met de politie moeilijk maakten?

Denk aan bepaalde omstandigheden, zoals:

- onduidelijke communicatie vanuit de agent
- verschil in cultuur tussen burger en agent
- verschil in taal tussen burger en agent
- verschil in houding tussen burger en agent
- onbekendheid van de burger met regels/wet

9. Denkt u dat uw herkomst, huidskleur of uiterlijk voor de Rotterdamse politie redenen waren om negatief naar u te zijn?

- Nee, want:
- Ja, namelijk vanwege: herkomst/huidskleur/uiterlijk (navragen welke eigenschap(pen) meespeelde), want:

10. Heeft u nog verdere actie ondernomen na uw negatieve ervaring?

Als de burger dit niet aangeeft, nog even specifiek navragen of hij/zij een klacht heeft ingediend/aangifte heeft gedaan

- Nee, want:
- Ja, namelijk:

Onderstaande vraag alleen stellen als de burger een klacht heeft ingediend en/of aangifte heeft gedaan

11. Bij wie heeft u een klacht ingediend/aangifte gedaan?

Bij:

Onderstaande vraag alleen stellen als de burger een klacht heeft ingediend en/of aangifte heeft gedaan

12. Wat gebeurde er met de klacht/de aangifte?

Antwoord:

Onderstaande vraag alleen stellen als de burger een klacht heeft ingediend en/of aangifte heeft gedaan

13. Was u tevreden met de afhandeling van de klacht/de aangifte?

- Nee, want:
- Ja, want:

14. In hoeveel gevallen denkt u dat uw herkomst, huidskleur of uiterlijk in het algemeen bij de Rotterdamse politie een rol speelt om burgers aan te spreken/te controleren?

- Bijna) altijd, want:
- Regelmatig, want:
- Soms, want:
- Zelden of nooit, want:
- Weet niet/geen antwoord

15. Hoe zou de politie ervoor moeten zorgen dat zij de burgers in het algemeen beter aanspreken/controleren/te woord staan?

Antwoord:

16. Hoe zou de politie ervoor moeten zorgen dat zij de burgers minder discrimineren?

Antwoord:

17. Wilt u nog iets anders opmerken dat van belang kan zijn voor het onderzoek?

Antwoord:

Bijlage 6 – Artikel 9:8 Awb

Hoofdstuk 9. Klachtbehandeling

Titel 9.1. Klachtbehandeling door een bestuursorgaan

Afdeling 9.1.2. De behandeling van klaagschriften

Artikel 9:8¹

1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:
 - a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;
 - b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
 - c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,
 - d. waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld;
 - e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
 - f. zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.
2. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.
3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. Artikel 9:12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

1. Bron: <https://maxius.nl/algemene-wet-bestuursrecht/artikel9:8>.

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgene problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitsstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdriven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regeling op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straf Alcohol

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreeerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem

Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden

Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen

Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsstraat in Nijmegen

Opschakelen

Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot

Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?

Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam

Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?

Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord

Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

Downloaders van kinderporno;

een literatuuronderzoek

Criminelen achter het stuur

Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020

Afspraak is afspraak?

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

Panden met een luchtje

Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol**Black Box?**

Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

Fietsdiefstal in Nederland

Van fenomeen naar aanpak

Sterk spul

Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland

Voor de verandering

Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

Werken aan werk

Een evaluatie van penitentiare arbeid

Medische missers

De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

Jeugdproblematiek in Zwolle

Een onderzoek naar de omvang, aard en aanpak

Misdrijven in kinderschoenen

Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken

Van analyse van het netwerk naar aanpak

Taxi

Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

Monitor leefbaarheid volkstuinen Rotterdam

Van beeld naar suggesties voor de aanpak

Van inzicht naar aanpak

Een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: bureaubeke.nl.

In 2017 is een onderzoek opgeleverd naar de beelden van burgers over bejegening door de Rotterdamse politie, ook in het licht van discriminatie. Na dit onderzoek hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan waardoor nog meer nadruk is komen te liggen op dit thema. Black Lives Matter en het politieoptreden in het Roel Langerakpark zijn hiervan enkele voorbeelden.

Ook in de Rotterdamse gemeenteraad is de bejegening van burgers door de politie en door burgers ervaren discriminatie van de zijde van de politie sinds 2015 onderwerp van gesprek. Dit heeft geleid tot enkele moties, met de wens tot een herhaling van het onderzoek uit 2017 tot gevolg.

Voor u ligt het resultaat van het herhalingsonderzoek. De kern van dit onderzoek bestaat uit het bevragen van burgers op straat en burgers in het Rotterdams Digitaal Stadspanel over politiebejegening in het algemeen en discriminatoir politieoptreden in het bijzonder. Ook zijn de door burgers ingediende discriminatieklachten in de jaren 2018 tot en met 2020 geanalyseerd. Voor de verdieping is het onderzoek aangevuld met extra interviews met burgers die (in)directe negatieve ervaringen hadden met de politie. Vervolgens zijn deze ervaringen vergeleken met bevindingen uit eerder onderzoek onder burgers op dit gebied.

Het herhalingsonderzoek heeft een "uniek" karakter, in de zin dat het specifiek op beelden van de Rotterdamse burger over de bejegening door de Rotterdamse politie gaat en goed te vergelijken is met de opgetekende situatie uit 2017. Het onderzoek leidt daardoor tot inzichten over de veranderde beelden die onder burgers over politiebejegening leven. Bovendien resulteert het onderzoek in suggesties voor het verder professionaliseren van het politieoptreden richting burgers.

ISBN 978-94-92255-55-6



9 789492 255556 >