

Hoe behandel je klachten over etnisch profileren?

Een onderzoek van de Nationale ombudsman

Natalia Molina Espeleta en Marieke Ruitenburg

In dit artikel delen de onderzoekers de belangrijkste inzichten uit het rapport *Verkleurde beelden* dat de Nationale ombudsman eind maart 2021 publiceerde en gaan zij in op hun ervaringen tijdens het onderzoek.

Als de overheid iemand eruit pikt op basis van zijn etniciteit en hem controleert zonder dat daar een goede reden voor is, spreken we over etnisch profileren. Etniciteit is bijvoorbeeld ras, huidskleur, nationaliteit, taal, geloof of afkomst. Bij etnisch profileren legt de overheid een verband tussen een bepaalde etniciteit en het risico voor de veiligheid of openbare orde. Dat kan bewust of onbewust gebeuren.

Meldpunt: wat ervaren burgers?

De focus van het onderzoek *Verkleurde beelden* lag op klachtbehandeling. De klachtcijfers waren laag op dit onderwerp. Voor de Nationale ombudsman vielen die cijfers niet goed te rijmen met berichten in de (sociale) media. Klagen mensen die zich etnisch geprofileerd voelen eigenlijk wel? En wat vinden ze belangrijk als ze klagen?

In het voorjaar van 2020 opende de ombudsman daarom een meldpunt. Zo'n 160 burgers deelden hun ervaringen. Daarbij spraken ze niet altijd over etnisch profileren. Meerdere mensen gaven aan dat een bepaalde situatie 'niet pluis' voelde, maar wisten dan niet zeker of het echt etnisch profileren was. Soms waren ze daar wel van overtuigd, maar konden ze het niet bewijzen.

Bijna 60 procent gaf aan meerdere ervaringen met etnisch profileren te hebben. Ons vermoeden dat de klachten die bekend zijn slechts het topje van de ijsberg zijn, werd hiermee bevestigd. Maar liefst

75 procent van de respondenten gaf aan ondanks hun ervaringen niet te hebben geklaagd. De meest voorkomende reden daarvoor? 'Dat heeft toch geen zin', aldus 72 procent van de burgers die niet klaagden. Een reactie: 'Wil je dat er iets aan gedaan wordt, dan heb je objectief bewijs nodig. Begin daar maar eens aan. Daarnaast heb ik nooit gehoord dat er iets mee is gedaan van mensen die wel een klacht hebben ingediend. Te veel moeite en te weinig effect.'

De burgers die wel hadden geklaagd waren daar over het algemeen niet tevreden (13 procent), of zelfs helemaal niet tevreden (74 procent) over. De klachtbehandeling gaf het gevoel van 'de slager die zijn eigen vlees keurt' en dat ambtenaren, waaronder de klachtbehandelaar, elkaar in bescherming nemen.

De feedbackloop

Het idee dat etnisch profileren effectief is, is hardnekkig. De feedbackloop, die we hier versimpeld weergeven, speelt daarin een belangrijke rol. Stel, je baas vraagt je als experiment veertig witte mensen en zestig zwarte mensen te controleren. Als tien procent van de bevolking crimineel is, houden we dus vier witte mensen aan en zes zwarte mensen. Het lijkt er dan op dat zwarte mensen criminelier zijn. Je baas geeft daarom de opdracht om de volgende dag nog maar dertig witte mensen te controleren en zeventig zwarte mensen. En warempel: we houden drie witte en zeven zwarte mensen aan. Zie je wel, die zwarte mensen zijn criminelier!

Ambtenarenperspectief

Welke dilemma's zijn er bij de klachtbehandeling? Wat werkt juist goed? En wat doet het met je als iemand je beticht van etnisch profileren? Hierover spraken we met klachtbehandelaars, voor wie we het rapport primair schreven, maar juist ook met de ambtenaren in de uitvoering en hun leidinggevenden.

Wat direct duidelijk werd, is dat klachten over etnisch profileren ambtenaren diep raken. De beschuldiging van etnisch profileren wordt al snel gezien als een aanval op de integriteit, als een beschuldiging van racisme.

'We spreken iemand aan en de eerste reactie is 'zeker omdat ik zwart ben' of 'omdat ik een baard heb?!''

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

Klachtbehandelaars gaven duidelijk aan etnisch profileren af te keuren. De klachtbehandeling zelf bleek geregeld vooral te bestaan uit de uitleg dat de organisatie tegen etnisch profileren is en dat nu eenmaal sprake was van een steekproef. Een uitleg over waar die steekproef op gebaseerd

Luister extra zorgvuldig naar de burger en weerspreek niet wat hij (of zij) ervaren heeft

was ontbrak echter vaak. Sommige klachtbehandelaars worstelen ook met hun wit zijn, omdat ze zelf nooit zoiets ervaren en dus ook niet echt weten hoe dat is. Ook is voor klachtbehandelaars lastig dat je er vaak niet écht achter komt waarom een burger eruit gepikt is. Een reactie daarover: 'Uiteindelijk kan ik niet voor 100 procent zeggen dat het geen etnisch profileren was, ik kan niet in hun hoofden kijken.'

Hoe te behandelen?

Zet de ervaringen van burgers met etnisch profileren naast de citaten van sommige ambtenaren en het mag niet verbazen dat deze burgers geen vertrouwen hebben in een klachtenprocedure. Het eerste en belangrijkste uitgangspunt is om de burger serieus te nemen. Juist omdat klachten over etnisch profileren zo complex en gevoelig zijn,

is het nodig om extra zorgvuldig naar de burger te luisteren, en niet te weerspreken wat hij (of zij) ervaren heeft. Vraag naar gevoel, in plaats van naar bewijs. En kijk samen naar wat de oplossing kan zijn en wat de overheid van de klacht kan leren.

Het is ook belangrijk om je bewust te zijn van de 'rugzak' die wij als mensen allemaal hebben. Een rugzak vol met je eigen eerdere ervaringen en ook de verhalen van de mensen om je heen. Die rugzak kleurt hoe je naar een nieuwe situatie kijkt. Is iemand opgegroeid met ervaringen van discriminatie en micro-agressies, en is dit niet de eerste keer dat hij er door de overheid uitgepikt wordt?¹ Dan is het logisch dat hij weinig vertrouwen heeft in die overheid – en vaak helaas dus ook in de klachtbehandeling. Als iemand die eerdere ervaringen aanhaalt, is het belangrijk daar ook oog en oor voor te hebben. En ze niet weg te wuiven als irrelevant voor de huidige klacht. Maar ook als ambtenaar heb je een rugzak. Werk je zelf al lang binnen je overheidsinstantie, heb je zelf in de uitvoering gewerkt, of ken je de collega over wie de klacht gaat? Dan zal je sneller geneigd zijn om uit te gaan leggen dat diegene echt niet etnisch geprofileerd kán hebben.

Hoe te beoordelen?

Om een klacht te kunnen beoordelen is – behalve uiteraard een goede klachtanalyse – eerst gedegen onderzoek nodig naar wat er eigenlijk gebeurd is. Bij klachten over etnisch profileren zijn in ieder geval de volgende drie vragen van belang:

1. Waarom deze burger?
2. Welke uitleg is gegeven over waarom diegene eruit is gepikt?
3. Hoe heeft de ambtenaar gereageerd op de beschuldiging van etnisch profileren?

Allereerst is er de vraag óf etniciteit een rol speelde bij de keuze om een bepaalde burger te controleren. In de praktijk blijkt die vraag moeilijk te beantwoorden. In de ogen van de ombudsman is het niet reëel de bewijslast daarvoor bij de burger te leggen. Hij zal dat immers vrijwel nooit kunnen bewijzen. De burger mag verwachten dat de overheid kan uitleggen op basis waarvan hij geselecteerd is en in hoeverre etniciteit daarbij een rol heeft gespeeld. Dat betekent dat de overheidsinstantie inzichtelijk moet kunnen maken waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Van de klachtbehandelaar mag hierin een kritische houding worden verwacht.



Als blijkt dat etniciteit een rol speelde bij de keuze om een bepaalde burger te controleren, is dat in beginsel niet behoorlijk. Alleen als uit bestaande rechtspraak blijkt dat etniciteit in een bepaalde situatie wél een rol mag spelen kan de overheidsinstantie daarvan uitgaan. In alle andere gevallen zal een instantie zeer terughoudend moeten zijn om etniciteit te betrekken bij de keuze om een burger te controleren.

De rol van de klachtbehandelaar

Wat opviel in de gesprekken met klachtbehandelaars was dat ze bijna allemaal benadrukten het belangrijk te vinden dat zij een onafhankelijke rol hebben, en daar ook trots op te zijn. 'Ik probeer zo veel mogelijk op die onafhankelijke rol te zitten. Vooral wanneer er een welles-nietesdiscussie ontstaat. Je hebt zelf een beeld over je collega. Dus je moet als klachtbehandelaar uitkijken dat dat beeld niet meespeelt in de beoordeling.'

Tegelijkertijd viel op dat veel klachtbehandelaars hun rol beperkt opvatten wanneer het gaat om aanspreken op en leren van klachten. Een groot deel van de klachtbehandelaars gaf aan dat dit aan de leidinggevende van de beklagde ambtenaar is. Hier zien we ruimte voor groei. Juist door een proactieve rol in te nemen bij het leren van klachten kunnen klachten worden voorkomen. En ook dat hoort bij de rol van klachtbehandelaar. Dat kan op verschillende manieren. Reflecteer bijvoorbeeld samen met de

beklaagde op wat hij van de klacht kan leren, zet een klacht in om proactief en preventief in gesprek te gaan met collega's van de beklagde, blijf met bestuurder en management in gesprek over rode draden in klachten en mogelijkheden om hier als organisatie van te leren.

Dit is pas het begin

Met het rapport hebben we een in de praktijk bruikbaar kader willen neerzetten voor hoe de overheid – en dus ook de Nationale ombudsman zelf – moet omgaan met klachten over etnisch profileren. We zien het rapport vooral als een beginpunt. De komende jaren blijven we in gesprek met burgers, klachtbehandelaars, uitvoerders en hun leidinggevenden om te horen of ze met het kader uit de voeten kunnen. Wat zijn de dilemma's en hoe kunnen we die oplossen? Mocht u daaraan een bijdrage willen leveren, dan nodigen we u van harte uit contact met ons op te nemen.²

Confrontatie met je eigen vooroordelen

Natalia Molina Espeleta: 'Etnisch profileren en discriminatie hangen samen met vooroordelen. Vooroordelen waardoor we de ander niet echt zien. Verkleurde beelden, zoals de titel van ons rapport ook luidt.

Voor mij was het onderzoek ook een confrontatie met mijn eigen vooroordelen, en een kans om te leren hoe ook ik dingen beter kan doen. Zo schreef



ik in een conceptversie over mensen 'met een andere etniciteit'. Ik was beschaamd, maar ook blij, toen een collega mij erop wees dat ik daarmee mijn eigen witte Nederlanderschap tot de norm maakte. En dus eigenlijk bijdroeg aan de kloof. Door mij daarop aan te spreken gaf die collega mij de kans om te leren, en om het voortaan anders te doen.

Veel mensen willen vooral een respectvol en open gesprek

Dat gevoel van ongemak toen ik kritisch werd aangesproken op mijn eigen handelen is vaker voorgekomen tijdens het onderzoek. Juist van die momenten heb ik veel geleerd, en ik geloof dan ook dat het belangrijk is juist de confrontatie aan te gaan met dat eigen ongemak. Wat zijn mijn eigen vooroordelen, en welke verkleurde beelden heb ik? Als projectleider heb ik met de projectgroep vanaf het begin veel aandacht besteed aan dit onderwerp. We discussieerden aan de hand van documentaires als *Verdacht* en *Wit is ook een kleur*. We deden de Harvard Implicit Association Test, om onze eigen vooroordelen te toetsen.³ We deelden persoonlijke ervaringen. We spraken met collega's van buiten de projectgroep over hun persoonlijke ervaringen, en die van de mensen om hen heen.

Omdat juist deze gesprekken voor ons zo waardevol waren gebleken, hebben we in het kader van dit onderzoek uiteindelijk bureaubrede activiteiten voor alle collega's binnen de Nationale ombudsman georganiseerd. Naast het rapport zelf en de gesprekken die we voerden met burgers en ambtenaren, is het interne gesprek dat we binnen de ombudsman op gang hebben gebracht wat mij betreft een van de meest waardevolle resultaten van dit project.'

'Van de persoonlijke verhalen leerde ik het meest'

Marieke Ruitenburg: 'Van de gesprekken met burgers en ambtenaren heb ik het meeste geleerd. In de (sociale) media zie je vooral de stevige standpunten naar voren gebracht in felle discussies. In de gesprekken met de mensen die meestal geen platform hebben, zie je hoeveel diversiteit er is onder burgers en ambtenaren. Hun verhalen gaven mij het vertrouwen dat ook bij dit gevoelige onderwerp, mensen wel degelijk dichterbij elkaar kunnen komen in een klachtenprocedure.

Zo sprak ik een jonge vrouw, geboren in Afghanistan, maar grotendeels opgegroeid in Nederland. Zij en haar vriendin werden als enige uit de rij gepikt op Schiphol na een reisje naar Barcelona. Ze vroeg waarom zij eruit werden gepikt, maar de ambtenaar reageerde onverschillig en kort. Wat ze had verwacht? Dat hij even zou uitleggen waarom ze eruit waren gepikt en excuses zou maken voor de ervaring. Nog los van de vraag of er sprake was van etnisch profileren. Dan had ze zich vrijer gevoeld om een gesprek aan te gaan. Nu ervaarde ze het als intimiderend en hield ze verder haar mond. Ze dacht altijd dat de overheid in Nederland zich houdt aan de eigen regels, maar dat vertrouwen was nu niet meer zo rotsvast.

Ik leerde hiervan dat ik een onjuiste aanname had. Namelijk dat de meeste burgers in de klachtenprocedure vooral een principieel oordeel willen over etnisch profileren. Hoewel er genoeg burgers zijn die dat willen (en daar ook recht op hebben) sprak ik veel mensen die vooral een respectvol en open gesprek willen.

Niet alleen burgers inspireerden mij. Zo deelde een medewerker van de Koninklijke Marechaussee eerlijk met mij dat hij een gesprek met klagers best wel spannend vindt. Hij is zelf onderdeel geworden van het systeem waar die klager twijfels over heeft. En ook omdat hij wit is: 'Wie ben ik om dit gesprek te voeren, om echt te begrijpen wat die klager ervaart?' Daarom begon hij dit soort gesprekken door aan te geven dat hij niet weet hoe het is om gediscrimineerd te worden, dat hij het moet doen met verhalen van familie en vrienden. Hij vroeg aan klagers om aan te geven als hij per ongeluk een rode knop indrukt.'

Noten

- 1 Micro-agressies zijn uitspraken of handelingen die op subtiel wijze mensen beledigen en benadrukken dat zij 'anders' zijn. Tekenend is dat het vaak niet zo bedoeld is, en verpakt wordt als compliment. 'Wat spreek jij goed Nederlands' is daar een voorbeeld van.
- 2 De auteurs zijn bereikbaar via etnischprofileren@nationaleombudsman.nl.
- 3 www.implicit.harvard.edu.

Mr. N.T. Molina Espeleta is senior onderzoeker bij de Nationale ombudsman en redactielid van dit tijdschrift. Mr. M. Ruitenburg is onderzoeker structurele aanpak bij de Nationale ombudsman.