

JOANNE (J.P.) VAN DER LEUN^a
MAARTJE (M.A.H.) VAN DER WOUDE^b
ROBIN (R.P.M.) VRIJHOEF^c

Kleur bekennen, kleur herkennen?

Politieopvattingen over de rol van etniciteit bij hun alledaagse beslissingen op straat*



Panopticon, 36 (4), 336-352
© 2015 Maklu | ISSN 0771-1409 | July 2015

- ^a Hoogleraar Criminologie, Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.
- ^b Universitair Hoofddocent Straf- en Strafprocesrecht, Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden (Corresp.: m.a.h.vanderwoude@law.leidenuniv.nl).
- ^c Voormalig junior onderzoeker Criminologie, Instituut voor Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

ABSTRACT

Showing true colours? Police perceptions on ethnicity as one of the main indicators shaping their daily street-level decisions

Ethnic or racial profiling by law enforcement officials is a hot topic, not just in the US but also on the European continent. In response to the outcome of the reports of two NGO's the discussions on the matter in the Netherlands have become rather heated. Whereas the Dutch reports and the discussions in line with American research and discourse tend to focus predominantly on proving the existence of ethnic profiling by examining the outcome of police-citizen interactions, the process leading up to these possible outcomes remains undisputed. In other words, the process leading up to an individual police officer's decision to stop and further question or to search a citizen and the factors and circumstances that might influence this process, are taken for granted. The perception is that police officers base most of their decisions on ethnic prejudices regarding the criminal involvement of certain minority groups. It is exactly this underlying process that needs to be revealed and understood in order to have meaningful discussions on the alleged practice of ethnic profiling.

In the underlying exploratory study we used a mixed methods approach. Based on 150 hours of qualitative observations during ride-alongs in three Dutch inner-city neighbourhoods combined with interviews with the ride-along police officers we aimed to uncover and provide insight into the decision-making processes of street-level police officers. The results of the study show that decisions are usually based on a multitude of factors and indicators coming together in a multicultural context. Other than citizens police officers filter these factors through the lens of their professional intuition which in itself is shaped by training and experience but also by categorization and stereotyping. Ethnical stereotypes do play a role in this process as well, but seem to be less influential than often suggested.

Keywords: decision-making, policing, ethnic profiling, ethnicity

Kernwoorden: beslisprocessen, politie, etnisch profileren, etniciteit, percepties

* De auteurs bedanken mw. Avalon Leupen MSc., dhr. Rogier Vijverberg MSc. en de eenheid Den Haag voor de samenwerking in het onderzoek waarover we hier schrijven. Zij hebben een belangrijke rol gespeeld in de uitvoering van het empirisch onderzoek.

'The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer—often, indeed, to the decider himself (...) There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process—mysterious even to those who may be most intimately involved.'

JOHN KENNEDY (geciteerd in HAMMOND, 1996)

1. INTRODUCTIE: ETNICITEIT EN POLITIEOPTREDEN

De relaties tussen criminaliteit, etniciteit en migratie zijn complex en verre van eenduidig (KILLIAS, 2011; ENGBERSEN, VAN DER LEUN & DE BOOM, 2007) en worden in Nederland al jarenlang bediscussieerd. Lange tijd was de aandacht gericht op oververtegenwoordiging van bepaalde etnische groepen in de criminaliteit. In 1997 werd door de nationale overheid in de nota 'Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden' (hierna: CRIEM, Ministerie van Justitie, 1997) expliciet en met cijfers onderbouwd gewezen op deze relatief hoge betrokkenheid van allochtonen bij criminaliteit, en werd deze gerelateerd aan een gebrekkige integratie. Recente landelijke cijfers laten zien dat niet-westerse migranten fors zijn oververtegenwoordigd in de verdachtencijfers. Van alle jongens van Marokkaanse herkomst was twee derde tussen hun twaalfde en drieëntwintigste wel eens aangehouden omdat ze verdacht werden van een strafbaar feit. Dit geldt voor meer dan de helft van de Antilliaans-Nederlandse jongens en voor een kwart van de autochtone jongens (SCP, 2012). Na de millenniumwisseling verschenen de eerste cijfers met betrekking tot 'nieuwe' etnische groepen, met name uit (Afrikaanse) asiellanden waarvan een deel ook meer dan verwacht crimineel actief bleek (o.a. KROMHOUT & VAN SAN, 2003) en inmiddels komt de aandacht voor migranten uit Midden en Oost Europese landen op (WELTEVREDE, DE BOOM, REZAI, ZUIJDERWIJK & ENGBERSEN, 2009).

Op het terrein van beleid was de ontwikkeling minder eenduidig. Hoewel de CRIEM-nota de gelijkheid van een ieder voor de wet benadrukte, werd in veiligheidsprogramma's sinds die tijd steeds duidelijker gezocht naar oplossingen specifiek gericht op bijvoorbeeld personen met een Antilliaanse en Marokkaanse achtergrond (VUGHEN, 2011). Er werd in de volksmond bijvoorbeeld aan de hand van dit beleid openlijk gesproken over beleid ten aanzien van 'Marokkanengemeenten' en 'Antillianengemeenten'. De mogelijke keerzijden daarvan (in de vorm van bijvoorbeeld stigmatisering en druk op politie-burger relaties en de legitimiteit van de politie) kregen daarbij niet veel aandacht. De laatste tijd komen de selectiviteit van het strafrechtelijk beleid en de handhaving en de negatieve kanten daarvan weer scherper in het vizier. In dit licht wil ook de Nederlandse overheid volgens de meest recente integratienota juist stoppen met specifiek op minderheden gericht beleid en daarmee met stigmatisering van groepen (MINISTERIE VAN SZW, 2011). In plaats daarvan zal het beleid uit algemene maatregelen bestaan die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen. Norm-overschrijdend en crimineel gedrag moet worden bestreden zonder dat afkomst daarin een rol speelt (ibid.: 7). Verderop stelt de nota dan ook dat de specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicogroepen zal opgaan in de generieke aanpak van criminele jeugdgroepen en overlast gevende jongeren (ibid.: 11). Dit alles gaat uit van generiek beleid.

Met de publieke ruimte als hun werkveld staat echter in het bijzonder de politie – meer dan andere actoren in de strafrechtketen – in de schijnwerpers als het om selectiviteit gaat. Op grond van incidenten, klachten, buitenlandse voorbeelden, de ophef rondom 'zwarte piet' en in het bijzonder door de rapporten van Amnesty International Nederland (2013) en het Engelse Open Society Justice Initiative (2013) brak het debat over discriminatie en selectiviteit in Nederland in 2014 in alle hevigheid los. Ook recente gebeurtenissen in de

Verenigde Staten, in het bijzonder in Ferguson en New York, waarbij zwarte Amerikanen door politiegeweld zijn omgekomen, hebben de Nederlandse discussies over het fenomeen wat bekend is komen te staan als etnisch profileren beïnvloed. Binnen deze discussies is de gedachte dat de politie zich in haar handelen zou laten leiden door (ongefundeerde) aannames dat vooral bepaalde groepen migranten veel criminaliteit veroorzaken en om die reden dus extra aandacht behoeven. Zij zouden als gevolg hiervan bevooroordeeld optreden en daarmee, zoals het model van procedurele rechtvaardigheid helder maakt, groepen burgers van zich vervreemden. Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke gang van zaken niet alleen juridisch en moreel verwerpelijk is maar eveneens desastreuze gevolgen kan hebben voor de gepercipieerde legitimiteit van de rechtshandhaving (WEITZER & TUCH, 2002; 2005; TYLER, 2001; 2005; 2011). Het is dan ook belangrijk een dergelijke aantijging aan het adres van de rechtspraktijk – in dit geval het politiewerk – goed te onderzoeken, maar ook het debat hierover zorgvuldig en langs heldere lijnen te voeren. Op beide punten valt nog de nodige winst te behalen.

Waar het omwille van een constructief debat belangrijk is om glashelder te hebben waar men precies over discussieert en wat het probleem is, lijkt dit bij etnisch profileren lastig. Het begrip wordt op uiteenlopende wijzen gedefinieerd, waarbij beladen concepten als discriminatie, racisme en selectiviteit met het grootste gemak als inwisselbaar lijken te worden gebruikt. Politieambtenaren worden weggezet als stelselmatig racistisch handelend (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013). Het bewijs hiertoe wordt gevonden in door burgers gerapporteerde negatieve ervaringen met de politie. Hoewel het met het oog op de hiervoor reeds genoemde gepercipieerde legitimiteit van de rechtshandhaving op zich al problematisch is als groepen burgers *menen* dat etnisch wordt geprofileerd, moet er voor worden gewaakt dat te snel conclusies worden getrokken over het handelen van politieagenten en hun drijfveren en rechtvaardigingen (WEITZER, 2014). KENNEDY (1997) wijst terecht op het belang onderscheid te maken tussen ‘officers who use race as a guide in decision making and those officers who use race as a discriminatory tool’. Een dergelijk onderscheid kan alleen gemaakt worden op basis van betrouwbare data en niet op basis van gebrekkige en onvolledige informatie of voorgevoelens. Uit het hierna verder te bespreken beschikbare – hoofdzakelijk Amerikaanse – onderzoek blijkt immers dat vooralsnog lastig kan worden vastgesteld op welk moment, in welke mate en waarom politiefunctionarissen etniciteit laten meewegen in hun beslissingen (BONNER, 2014). Een van de redenen hiervoor is dat veel kwantitatief onderzoek naar dit thema meer nadruk legt op de uitkomsten van interacties tussen de politie en burgers dan op de onderliggende processen. Kwalitatieve studies naar het beslisdrag van politiefunctionarissen zijn schaars en bieden ook geen sluitend antwoord op bovenstaande vragen (WEITZER, 2014). Daarvoor is het immers noodzakelijk om ook inzicht te verkrijgen in het beslissingsproces, de gedachtegang die gevolgd wordt en bepaalde associaties die politiefunctionarissen hebben.

Gezien de, soms gekleurde, zichtbaarheid van de uitkomst en de gevoeligheid van de thematiek valt de nadruk op de uitkomst van beslisprocessen van functionarissen wellicht ook te begrijpen en is om die reden ook een thema wat van belang is voor de politie. Er is echter, zoals we in de volgende paragraaf zullen laten zien, ook als we naar de uitkomsten kijken, vooralsnog meer onderzoek dat het vermeende etnisch profileren door de politie in Nederland nuanceert, dan onderzoek dat hard maakt dat het in de Nederlandse situatie een groot probleem is (zie ook BOVENKERK, 2014). In dezelfde lijn lieten EASTON *et al.* (2009) voor België zien dat de politie in multi-etnische wijken zowel doet aan ‘overpolicing’ en ‘underpolicing’ van groepen in buurten en dat daar stereotype categorisering een grote rol spelen. Die categorisering zijn echter niet dominant en eenduidig op etnische herkomst gebaseerd, terwijl mensen dat wel zo beleven. De voorliggende bijdrage zal niet trachten de

onderliggende vraag naar de *mate* van etnisch profileren in Nederland te beantwoorden en zal ook niet ingaan op percepties van minderheden (zie daarvoor SCP, 2014), maar zal gebruik makend van een kwalitatieve aanpak ingaan op de percepties van agenten op straat omtrent hun eigen beslissingen en de rechtvaardigingen daarvoor. Aan de hand van observaties tijdens politiediensten en interviews met politieagenten in Den Haag beogen we een nader empirisch inzicht te bieden in de vraag hoe politieagenten op straat aankijken tegen criminaliteit in relatie tot etniciteit en tevens in hoeverre de veelbesproken relaties tussen etniciteit en criminaliteit een rol spelen bij hun (proactieve) handhavingsbeslissingen.

2. LITERATUUR OVER POLITIEBESLISSINGEN EN ETNICITEIT

2.1. Onbewust stereotyperen & categoriseren

In beginsel is iedere burger in Nederland voor de wet gelijk. De afstand tussen dat ogenschijnlijk glasheldere juridische uitgangspunt en de realiteit van het dagelijkse politiewerk kan echter groot zijn. Politieagenten richten zich namelijk per definitie niet in dezelfde mate op alle burgers, maar hebben bijzondere interesse in een bepaald deel van de populatie, namelijk degenen die zij – op basis van ervaring en informatie – in de gaten willen houden of degenen die zij strafbare feiten zien plegen. De uitgebreide literatuur over politie in binnen- en buitenland laat zien dat (etnische) stereotyperingen en categorisering inherent zijn aan politioptreden (BROWN, 1981; VAN DER TORRE, 1999; WILSON, 1989; BOWLING & PHILLIPS, 2007; MILLER, 2010; EPP, MAYNARD-MOODY & HAIDER-MARKEL 2014). Politiefunctionarissen worden opgeleid en getraind om verdachte en bedreigende personen en situaties zo goed en zo snel mogelijk in te schatten. Op basis van hun opleiding maar in het bijzonder op basis van hun eigen ervaring en ervaringen van collega's leren ze aanwijzingen voor verdacht gedrag te herkennen, ook wel aangeduid als de professionele intuïtie. Hoewel deze aanwijzingen reeel kunnen zijn, zijn ze ook vaak verbonden met sociale status en etnische herkomst (ALPERT, McDONALD, DUNHAM, 2005; DUNCAN, 1976; FAZIO *et al.*, 1995; GAERTNER & McLAUGHLIN, 1983; GREENWALD, MCGHEE & SCHWARTZ, 1998; KUNDA & SHERMAN-WILLIAMS, 1993; SAGAR & SCHOFIELD, 1980; WITTENBRINK, JUDD & PARK, 1997; CORRELL, HUDSON, GUILLERMO & MA, 2014).

De laatste jaren sterk toegenomen maatschappelijke en politieke vraag om een veilige samenleving met in het verlengde daarvan de rol van de media is eveneens van invloed op het proces van categoriseren en stereotyperen (BARLOW, 1998; ENTMAN, 1990). Deze vraag heeft zich immers vertaald naar een grotere druk op de verschillende actoren betrokken bij de rechtshandhaving om zo efficiënt mogelijk te werk te gaan. Risicotaxaties liggen dan voor de hand. Zo blijkt uit onderzoek naar de wijze waarop rechters beslissingen nemen ten aanzien van de strafoplegging dat het feit dat rechters onder (relatieve) tijdsdruk en op basis van onvolledige (en deels onzekere) informatie over de persoon van de verdachte moeten beslissen over diens straf, ertoe bijdraagt dat zij zich in hun keuzes laten leiden door zogenaamde 'perceptual shorthands' (TILLYER & HARTLEY, 2010). Deze simplificerende categorieën zijn gebaseerd op stereotypen en attributies die (on)bewust worden gekoppeld aan persoonlijke kenmerken van de persoon van de verdachte. Hierdoor kan worden verklaard dat niet-juridische aspecten en factoren zoals geslacht, ras, etniciteit en sociale klasse van invloed zijn op straftoematingsbeslissingen (STEFFENSMEIER, ULMER & KRAMER, 1998). Hoewel deze (onbewuste) categorisering rechters enerzijds helpen bij het zo efficiënt mogelijk beslissen, kunnen ze anderzijds ook bijdragen aan het ontwikkelen of in stand houden van cognitieve illusies (TEN VELDEN & DE DREU, 2012). Onder verwijzing naar SMITH en ALPERT (2007) wijzen TILLYER en HARTLEY (2010) op het belang om deze uitkomsten ook te onderzoeken voor beslissingen die door politieagenten worden genomen. Meer nog dan bij rechters het geval

is, moeten politieambtenaren doorgaans binnen een beperkte tijdspanne en op basis van beperkte informatie beslissingen nemen (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1984; BROWN, 1981; LIPSKY, 1980; VAN DER TORRE, 1999; EASTON *et al.*, 2009). Dit geldt helemaal ten aanzien van de bevoegdheden die in de literatuur het meeste in verband worden gebracht met etnisch profileren: preventieve of proactieve (controle)bevoegdheden op basis waarvan een politiefunctionaris op basis van weinig of geen (bij proactieve controlebevoegdheden) informatie kan besluiten een auto of een persoon te stoppen en nader te bevragen (VAN DER WOUDE & VAN DER LEUN, 2013). Door de aanzienlijke discretionaire speelruimte die politiefunctionarissen genieten in de toepassing van dergelijke bevoegdheden zullen beslissingen zoals die worden genomen sterk afhangen van de – mogelijk gekleurde – ‘perceptual shorthands’ van de individuele politiefunctionarissen en daarmee ook etnisch profileren in de hand werken.

Internationaal zijn enkele onderzoeken bekend over politiewerk in multi-etnische wijken en etnisch profileren waarin agenten expliciet aan het woord komen. In een Noorse studie (SOLLUND, 2006) wordt geconcludeerd dat personen uit minderheidsgroepen niet zuiver op grond van hun fysieke kenmerken worden staande gehouden. Wel wordt duidelijk dat agenten ideeën, gebruiken en ervaringen hebben die stereotyperingen en etnisch profileren in de hand kunnen werken. Zo gebruikt de politie volgens SOLLUND vaak weinig concrete aanduidingen, zoals ‘buitenlander’, waar iedere persoon met een niet-Noors uiterlijk onder valt. Daarnaast zijn veel personen met een migrantenachtergrond waarmee agenten in contact komen, betrokken bij criminaliteit en weten agenten van hun oververtegenwoordiging in de criminaliteitsstatistiek, wat enerzijds relevante informatie is, maar anderzijds verdere stereotypering kan bevorderen. Ook blijken bepaalde auto's, bestuurd door mensen met een donkere huidskleur, de aandacht te trekken doordat bekend is dat die voertuigen door *gangs* gebruikt worden waarvan de leden vaak een bepaalde nationaliteit hebben. Deze overwegingen kunnen echter ook leiden tot het stoppen van onschuldige burgers uit dezelfde groeperingen. Een Canadese studie (SATZEWICH & SHAFFIR, 2009) laat zien hoe er wat betreft etnisch profileren een verschil van inzicht bestaat tussen de politie en andere actoren. Terwijl agenten hun handelen bestempelen als ‘criminal profiling’ en dit zien als legitiem en noodzakelijk profileren, is er volgens critici sprake van (verkapte) etnisch profileren. Beide studies lijken te wijzen op een grijs gebied in de discussie over etnisch profileren: wanneer mag concrete informatie over betrokkenheid van bepaalde groepen gebruikt worden als ervaringskennis? En hoe zwaar mag dan meewegen dat er ook reële verschillen in criminele betrokkenheid zijn tussen groepen? Dit aspect zullen wij ook voor onze Nederlandse studie onder de loep nemen vanuit het perspectief van agenten.

2.2. Etnisch profileren onderzocht

In een tweetal recent verschenen studies wordt een overzicht gegeven van de verschillende factoren die een rol kunnen spelen bij het vormen van een verdenking, respectievelijk bij het nemen van de beslissing om een burger of een voertuig en diens inzittenden aan een nader onderzoek te onderwerpen. JOHNSON en MORGAN (2013) hebben recent bestaande internationale studies samengevat en concluderen dat het ontstaan van verdenkingen gebeurt op basis van vier aspecten: (1) stereotype ideeën over wie crimineel is, (2) bestaande kennis over specifieke burgers, (3) omstandigheden die afwijken van ‘het normale’ en (4) verdachte non-verbale signalen. DEKKERS en VAN DER WOUDE (2014) onderscheiden op basis van een literatuurstudie over rechtshandhavers in het algemeen drie categorieën van factoren die mee kunnen spelen in de beslissing om een persoon of een voertuig aan een controle te onderwerpen, namelijk (1) persoonskenmerken (waaronder huidskleur), (2) de omstandigheden van de situatie en het gedrag, en (3) kenmerken van een voertuig. Beide overzichtsartikelen

laten zien dat personen met een donkere huidskleur of een buitenlands voorkomen eerder de aandacht kunnen trekken, maar dat naast huidskleur nog een scala aan andere factoren een rol spelen. In de discussie over etnisch profileren – het selectief letten op burgers met een herkenbare buitenlandse achtergrond – wordt dat laatste snel over het hoofd gezien.

In de VS zijn ook veel studies uitgevoerd die, anders dan voornoemde overzichtsstudies, direct hebben getracht *racial profiling* of etnisch profileren te meten aan de hand van kwantitatieve data over verkeerscontroles en in mindere mate andere soorten controles. Ondanks deze veelheid aan (grootschalig) onderzoek concluderen ENGEL en COHEN (2014) dat het ultieme antwoord op de vraag of en zo ja in welke mate sprake is van racial profiling in de VS nog nooit is gevonden. De belangrijkste daarvan is het vaststellen van disproportionaliteit. Die disproportionaliteit kan bijvoorbeeld worden onderzocht door te kijken naar het aandeel van personen met een migrantenachtergrond (of van een minderheidsgroep) in het totale aantal stops in een bepaald gebied. De vraag is echter met welk aantal of aandeel de gestopte personen dienen te worden vergeleken: het zogenaamde benchmarkprobleem (zie RAMIREZ, McDEVITT & FARRELL, 2000; WALKER, 2001; BATTON & KADLECK, 2004; ENGEL, CALNON & BERNARD 2002). WADDINGTON *et al.* (2004) geven aan dat het vergelijken met algemene bevolkingscijfers in de VS in het algemeen niet meer gebeurt. Men probeert nu stops te relateren aan de ‘beschikbare bevolking’ op bepaalde tijden en bepaalde plaatsen (LAMBERTH, 2006), maar ook dat concept is lastig te operationaliseren.

In Nederland werpen enkele recente studies enig licht op politiebeslissingen op straat en daarmee ook op mogelijke selectiviteit op basis van etnische stereotypering. De Twentse onderzoekers SVENSSON, SOLLIE en SAHARSO (2012) verrichtten onderzoek op basis van observatie en interviews naar de proactieve handhaving bij jongerenoverlast in een middelgrote gemeente in het westen van het land. Zij schetsten een beeld van relatief gemoedelijke interacties tussen groepen jongeren en de politie. Voor zover jongeren met een andere huidskleur vaker worden aangesproken is dat steeds te verklaren vanuit gedragskenmerken volgens de onderzoekers. ÇANKAYA (2012a) en KLEIJER-KOOL (2013) deden langdurig en grondig onderzoek in grote steden en multi-etnische wijken. Beide auteurs laten zien hoe agenten beslissen de ene persoon wel en de ander niet te controleren. Kenmerken als leeftijd, geslacht, een niet-blanke huidskleur, een bepaalde stijl van kleden, type auto's of scooters en concrete gedragingen spelen hierbij allemaal een rol. ÇANKAYA legt nadruk op de rol van huidskleur en ‘out of place’ zijn en hoewel hij met zijn onderzoeksdesign niet in staat was eventuele disproportionaliteit vast te stellen, benoemde hij dit optreden van de politie als ineffectief en generaliserend (zie ook ÇANKAYA, 2012b). KLEIJER-KOOL (2013) beschrijft juist hoe agenten zich erg bewust zijn van het feit dat ze op discriminatie kunnen worden aangekeken, waardoor ze ongefundeerd controleren van minderheden expliciet vermijden (*cf.* BOVENKERK, 2014). De actuele bevindingen van KLEIJER-KOOL zijn sterk in lijn met ouder onderzoek dat vooral inging op vreemdelingtoezicht (AALBERTS, 1990; VAN DER LEUN, 2003) en met recent Belgisch onderzoek (EASTON *et al.*, 2009). Samenvattend geeft het bestaande onderzoek in Nederland wel enige indicaties van mogelijke selectieve aandacht, al worden deze ook gerelativeerd. Het is mogelijk dat de uiteenlopende resultaten deels te maken hebben met verschillen tussen steden en werkgebieden. Maar deels hebben ze vermoedelijk ook te maken met de interpretatie van de bevindingen en dan met name de vraag of verschil maken in politiewerk soms ook gerechtvaardigd kan zijn (een vraag die ÇANKAYA veel minder in ogenschouw neemt).

Wij gaan in de rest van dit artikel in op een onderbelicht aspect in de literatuur: de visie van agenten op criminaliteit in relatie tot etniciteit en in hoeverre deze de veelbesproken relaties tussen etniciteit en criminaliteit een rol spelen bij hun de verschillende (proactieve) handhavingsbeslissingen (vgl. SOLLUND, 2006).

3. METHODE VAN ONDERZOEK

Het voorliggende onderzoek maakt deel uit van een groter project dat naast het houden van straat interviews met burgers op straat (die we in deze bijdrage slechts zijdeling behandelen) bestond uit observaties tijdens het meedraaien van diensten en het afnemen van interviews met politiefunctionarissen. De dataverzameling is uitgevoerd in twee werkgebieden in Den Haag die gekenmerkt worden door een grote etnische diversiteit van de bewoners (A en B) en een werkgebied waarin de meerderheid van de bewoners autochtoon is (C). De onderzoekers hebben zich gericht op een wijk met veel autochtonen, een wijk met relatief veel inwoners met een Marokkaanse achtergrond en een wijk met relatief veel inwoners met een Antilliaanse achtergrond. In overleg met de politie en de gemeentelijke gegevens in ogenschouw nemend, zijn bureaus gekozen waarvan de werkgebieden hier zoveel mogelijk aan voldoen. In een periode van vijf maanden in 2012 (voordat het debat over etnisch profileren in Nederland losbarstte) is gesproken met 39 politiefunctionarissen en zijn surveillancediensten geobserveerd. Tijdens 17 politiediensten (totaal ongeveer 153 uur) is de visie van agenten in kaart gebracht en zijn gebeurtenissen en interacties tussen burgers en politiefunctionarissen geobserveerd. Tijdens deze diensten was een onderzoeker gedurende negen uren gekoppeld aan een eenheid, meestal bestaande uit twee agenten. In totaal werkten 8 vrouwelijke en 23 mannelijke agenten mee. De interviews vonden plaats tijdens de diensten in de politieauto. Tijdens de ruim 150 uur observaties werden de diverse gebeurtenissen en interacties die tijdens de dienst plaatsvonden geregistreerd. Hierbij werd in het bijzonder gelet op de concrete situatie, betrokkenen en eventuele omstanders, gedragingen en gemoedstoestanden, initiatiefnemer, uitkomst en duur van de interactie. Er kan echter ook worden gedacht aan situaties waarbij vanuit de politieauto via de centrale enkel een voertuig werd ngetrokken en geen enkel contact volgde met de persoon of personen in het voertuig. Van elke dienst werd een verslag gemaakt waarin de interviews en observaties zijn verwerkt en de agenten zijn geanonimiseerd¹. Aanvullend werden nog enkele (mannelijke) wijkagenten en diversiteitsdeskundigen geïnterviewd.

Voor zover er tijdens de dienst aanleiding toe was, zijn agenten bevraagd over de factoren die volgens hen een rol speelden bij het nemen van alledaagse politiebeslissingen. Hierbij werd de term etnisch profileren overigens bewust niet gebruikt. Later kregen de agenten en wijkagenten in navolging van het onderzoek van REITZEL en PIQUERO (2006) de volgende tekst voorgelegd die wel over etnisch profileren ging: 'Er wordt gezegd dat sommige politieagenten, mensen van bepaalde etnische groepen staande houden omdat zij denken dat deze groepen eerder bepaalde vormen van criminaliteit zouden plegen dan andere groepen'. Politiefunctionarissen werd vervolgens gevraagd of ze dachten dat de (generaliserende) praktijk zoals weergegeven in de geschreven tekst, ook voorkwam in hun werkgebied en stad en of zij ook van mening waren dat jongvolwassenen in hun wijk dat zo zien. Waar het in de beschreven tekst om staandehoudingen gaat, richt de onderliggende studie zich zowel op staandehoudingen (opsporingsbevoegdheid) als op proactieve acties zoals identiteitscontroles (controlebevoegdheid). Waar voor die eerste categorie vereist is dat er sprake is van een 'redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit', kunnen proactieve controlebevoegdheden ook buiten het redelijk vermoeden om worden toegepast. Voordat we ingaan op de reacties van de politiefunctionarissen op de voorgelegde tekst, en daarmee indirect op hoe zij aankijken tegen het al dan niet plaatsvinden van etnisch profileren, geven we kort een indruk van de observaties.

¹ In dit artikel wordt elke agent, onafhankelijk van zijn of haar rang, aangeduid met 'agent(e)' of bijvoorbeeld 'A25C' (hetgeen betekent 'agent 25, werkzaam op bureau C').

4. RESULTATEN: OBSERVATIES EN POLITIEOPVATTINGEN

4.1. Observaties

De observaties, waarover we elders uitgebreider hebben gerapporteerd (VAN DER LEUN, VAN DER WOUDE, VIJVERBERG, VRIJHOEF & LEUPEN, 2014)) laten zien dat weliswaar veel personen met een migrantenachtergrond worden benaderd door de politie, maar ook dat het politieoptreden in veruit de grote meerderheid van de situaties volgens de onderzoekers goed te rechtvaardigen is op grond van concrete gedragingen, informatie of situationele omstandigheden. Met andere woorden, in deze situaties was etniciteit slechts een van de meerdere factoren die een rol speelde bij de beslissing om op te treden en zeker niet de beslissende en eenduidige scheidslijn (cf. QUINTON, BLAND & MILLER, 2000). Onze observaties geven geen definitief antwoord op de vraag of er etnisch wordt geprofileerd, aangezien ze net als veel andere studies geen harde informatie geven over de mogelijke disproportionaliteit van de uitkomsten. Wel laten ze zien dat de professionele afwegingen die agenten maken in hun dagelijks werk aanzienlijk complexer zijn dan in de maatschappelijke discussie verondersteld en dat etniciteit een *minder* belangrijke rol lijkt te spelen dan vaak wordt gesuggereerd. Agenten lieten tijdens de observaties ook merken dat zij zich bewust waren van het feit dat ze hun beslissingen moesten kunnen uitleggen. Uit de observaties blijkt echter niet waarom agenten handelen of zeggen te handelen op een bepaalde manier. In het onderstaande gaan we daarom vooral op basis van interviews in op de visie van agenten op de relaties tussen etniciteit en criminaliteit zoals zij deze zien en op eventuele selectiviteit in hun werk zoals zij daar tegenaan kijken.

4.2. Categorisering door agenten

Uit de interviews uit gesprekken tijdens en na observaties kwam naar voren dat voor agenten de relaties tussen criminaliteit en etniciteit relevant zijn. Ze laten zich op verschillende manieren uit over hun eigen categorisering daarbinnen:

A9H: 'Antillianen zijn vaak bij geweldsdelicten betrokken. Polen vaak bij overlast en dronkenschap. Marokkanen zijn vaker bij straatroven en inbraken betrokken. Marokkanen hebben meestal geen vuurwapen bij zich. Antillianen dragen vaker wapens bij zich. Hier houd je dus wel rekening mee. Chinezen zijn vaker betrokken bij gokken en fraude, maar vanwege de aard van deze delicten valt het minder op.'

A11H: 'Op straat en 's nachts plannen ze wat ze 's nachts gaan doen. Op straat wordt ook gedeald. Geld en status zijn voor Marokkanen en Antillianen heel belangrijk.'

A4H: 'Bulgaren zijn vaak bij drugszaken en mensenhandel betrokken. Polen en Litouwers vaak bij inbraken. Antillianen en Marokkanen zijn vaak betrokken bij drugs. Maar je moet het ruim zien. Elke nationaliteit doet natuurlijk van alles en nog wat. In deze wijk zijn heel weinig blanken, dus natuurlijk gaat het dan al snel om allochtonen.'

Bovenstaande citaten tonen dat deze agenten een uitgesproken en stereotype beeld hebben van bepaalde etnische groepen en hun (criminele en of overlast gevende) activiteiten. Evenals in Noors onderzoek (SOLLUND, 2006) en Canadees onderzoek (SATZEWICH & SHAFFIR, 2009), speelt het thema van criminele oververtegenwoordiging evident een rol in de antwoorden van politiefunctionarissen. Waar de eerdere voorbeelden aangaven dat ze bepaalde groepen

extra in de gaten willen houden, betekent het omgekeerd ook dat ze andere groepen, die wel gewoonlijk ook in de criminaliteitsstatistieken een rol spelen, minder relevant vinden:

A10H: 'Met Turken hebben we niet zoveel te maken.'

De respondenten zijn niet terughoudend om hun beelden over de criminele betrokkenheid van etnische groepen openlijk te delen met de onderzoekers (cf. BONNET & CAILLAUT, 2014). In de meeste gevallen verwijzen zij naar ervaringen in hun eigen wijk, in sommige gevallen ook naar cijfers die de relaties aantonen en waar in de media aan gerefereerd wordt of naar televisieprogramma's. Ze verwijzen ook naar briefings waarin ze vooral foto's te zien krijgen van verdachte personen met een gekleurd uiterlijk en naar meldingen van burgers die vooral over bepaalde groepen gaan. Wanneer we de interviews leggen naast de observaties onderschrijven we dat het feit dat agenten spreken in stereotype categorieën nog niet betekent dat agenten hier ook hun handelen in concrete situaties op baseren (vgl. BONNET & CAILLAUT, 2014; WADDINGTON, 1999).

4.3. De rol van etniciteit in beslissingen

Veel respondenten verwijzen naar de oververtegenwoordiging in de criminaliteit. Zij zien het als een feit dat allochtonen meer criminaliteit plegen dan autochtonen en ze wijzen erop dat ze ten bate van de veiligheid dus ook extra op bepaalde groepen burgers dienen te letten. Maar met etnisch profileren blijken ze vaak te bedoelen dat ze nu eenmaal meer allochtonen in hun werk tegenkomen en daardoor ook aanspreken of staande houden. Dit is een andere invulling dan de wetenschappelijke definitie die uitgaat van bovenmatige aandacht gezien de aanwezige populatie. Onderstaande citaten schetsen een beeld van deze duiding van wat respondenten onder etnisch profileren verstaan:

A3H: 'Mensen van bepaalde etnische groepen worden hier vaker staande gehouden, maar niet omdat het om een bepaalde etniciteit gaat. Het komt doordat hier in de buurt veel verschillende etniciteiten zitten en dan houd je ze dus ook sneller aan.'

A10H: 'De Marokkaanse gemeenschap leeft op straat, dus dan zijn er meer contacten met ons. Ook de Antilliaanse gemeenschap leeft meer op straat waardoor ze meer met ons in aanraking komen.'

Een andere agent geeft aan dat er soms inderdaad extra wordt opgelet, maar alleen als daar bepaalde concrete aanwijzingen voor zijn, bijvoorbeeld door recente meldingen of ervaringen:

A3H: 'Als bijvoorbeeld een aantal Somaliërs delicten plegen, dan letten we meer op die groepen.'

Onder de respondenten was het bewustzijn dat hun eigen categorisering en nooit mogen betekenen dat men discrimineert sterk aanwezig. Zo gaf de veruit de grootste groep politieambtenaren nadrukkelijk aan dat etniciteit nooit de enige of de centrale factor is waarop wordt gelet. De respondenten zeggen dat er ook altijd meerdere factoren zijn, zoals de omstandigheden, de omgeving en het tijdstip, die het handelen van de agenten bepalen (VAN DER TORRE, 1999; SVENSSON, SOLLIE & SAHARSO, 2012).

A4H: 'Als er tien blanke jongens op de xx-sstraat staan dan zullen we hen ook staande houden. Het gaat om het groepsverband, het hangen en de overlast. En dus niet om de etniciteit.' (...)

A4H: 'Maar dan gaat het eigenlijk om het signalement in combinatie met een bepaald gebied. Wij zijn de ogen en oren van de recherche.'

In het navolgende gaan we na of respondenten klachten krijgen over selectief optreden en of respondenten ook oog hebben voor de keerzijden van hun (vermeende) selectieve optreden.

4.4. Verhoudingen in de wijk en klachten over selectiviteit

De meeste respondenten wijzen erop dat de relaties in de betreffende wijken niet slecht zijn, maar dat de communicatie op straat vooral spaak loopt met bepaalde groepen:

A1H: 'Met de meeste jongvolwassenen is de relatie gewoon goed. Echter hebben we een aantal overlastgevende en criminele jeugdgroepen in de wijk, waar veel jongvolwassenen deel van uit maken. Met deze groepen is de relatie veel minder goed. Zij hebben over het algemeen geen behoefte aan een praatje met de politie.'

Dat het contact met sommige groepen minder goed verloopt achten de meeste respondenten een feit waar ze niet zoveel aan kunnen veranderen. Ze stellen zich naar eigen zeggen correct op en meer kunnen ze niet doen. Hoewel vrijwel alle agenten in dit onderzoek beargumenteerden dat kenmerken van een etnische achtergrond nooit op zichzelf stonden en nooit dé reden vormde om iemand aan te houden, gaven velen aan wel met klachten van burgers daarover geconfronteerd worden. Zo zegt A6A bijvoorbeeld:

'Je krijgt wel eens te horen 'ga eens Nederlanders controleren', maar bij ons zijn er alleen maar buitenlanders. Het is onzin dat we Marokkanen aanhouden omdat het een Marokkaan is. Maar dat zeggen ze wel.'

Op de vraag of ze denkt dat jongvolwassenen het idee hebben dat zij alleen vanwege hun etnische achtergrond worden staande gehouden, antwoordt A25C:

'Veel jongvolwassenen hebben dit idee, omdat we het ze ook altijd horen zeggen.'
A5A stelt verder:

'Vooral jongeren van Marokkaanse afkomst klagen vaak dat we ze moeten hebben omdat ze Marokkaans zijn.'

Een aantal politiefunctionarissen reageert verdedigend of kritisch op deze aantijgingen en zien ze als slachtoffergedrag. In zijn toelichting zegt A2A:

'Uit ervaring weet ik dat veel jongvolwassenen dit zeggen of voelen, of ze dit ook daadwerkelijk geloven of dat ze het als verweer gebruiken om zichzelf als slachtoffer neer te zetten is de vraag.'

Bij een van de wijkagenten is dat niet het geval. Wijkagent (W6A) die vertelt dat jongvolwassenen bij hem wel eens klagen over staandehoudingen en controles zonder reden, reageert op de vraag of zij dan ook zeggen dat dit met hun etnische achtergrond te maken heeft:

‘Ja dat zeggen ze meestal erbij. ‘Zeker omdat ik een Marokkaan ben’ of ... Je hoort het wel vaker. Vaak is het onterecht. [...] Maar soms zie je dat er geen aanleiding is en dat ze toch nog gecontroleerd worden. Begrijp je wat ik bedoel?’

Hij houdt er rekening mee dat er ook terechte kritiek tussen zit. Hij verwijst daarbij in het bijzonder naar het uitoefenen van de controlebevoegdheid iemands ID te checken.

4.5. Keerzijden van etnisch profileren

In de vertogen van agenten wordt het opletten op in hun ogen problematische groepen vooral benadrukt als nuttig en functioneel (cf. EASTON *et al.*, 2009). Ze staan minder stil bij mogelijke keerzijden ervan en leken niet sterk doordrongen van de nadelen van mogelijk selectief optreden in de zin van afnemend vertrouwen bij jonge mensen met een migrantenachtergrond. Wel wijzen verschillende respondenten op het belang van goede relaties in de buurt. Burgers zijn oren en ogen van de politie en die informatiepositie is belangrijk. Ze benadrukken vooral het verbindende politiewerk van wijkagenten dat ervoor moet zorgen dat die relaties goed zijn.

A10H: ‘Met de wijkagent hebben ze beter contact. Met ons, de eenheden die constant op straat rondrijden, is het contact minder goed want wij zijn in hun ogen de vijand.’

Agent A24S is een van de weinigen die ook een relatie legt met stereotiepe ideeën die volgens hem bij agenten heersen:

‘Iemand met een gewatteerde jas en capuchon voldoet vaak aan signalen. Dus die zet je vaak aan de kant. Daar ga je op selecteren, wat niet wilt zeggen dat het altijd zo is. In het centrum gaat het heel vaak om signalen waarin een Noord-Afrikaans uiterlijk voorkomt en dat bepaalt mede je beeld dat je als agent hebt. Er is een gevaar voor tunnelvisie. Ik ben me bewust van het gevaar voor tunnelvisie. Maar het is wel zo dat als je in een woninginbraken-hotspot een auto ziet rijden met daarin iemand met een Noord-Afrikaans uiterlijk die verdacht gedrag vertoont, dat je die persoon staande houdt. Maar dat geldt ook voor mensen hier in deze wijk. Als we zo’n zwerverstype in verdachte omstandigheden zien dan houden we die ook staande. Daarbij spelen ervaringen en feitelijke omstandigheden ook een rol. Ik selecteer nooit alleen op etniciteit. Het is altijd in combinatie met andere factoren.’ (A24S)

De meeste respondenten zien de klachten van burgers over selectiviteit echter meer als een logisch voortvloeisel van hun werk in een grote stad dan als een potentieel probleem voor de legitimiteit van de politie. Ze reageren er naar eigen zeggen vooral op door uitleg te geven; meer kunnen ze niet doen. Verschillende agenten noemen hun interacties met problematische groepen als een kat-en-muisspel:

A18L: ‘Moeizaam. In de wijk zijn meerdere criminele jeugdgroepen en zij staan niet open voor een ‘normaal’ contact met de politie. Hierdoor zijn er veel kat-en-muisspelletjes.’

A2H: 'Het is vaak ook een spelletje. Ik en die jongen voeren dan een nep-gesprekje. Het is meer om hem te laten weten dat ik op hem let. Soms gooien ze eieren of spugen ze voor ons op straat.'

De term 'spelletje' suggereert dat de agenten de negatieve interacties met bepaalde groepen jongvolwassenen, met name degenen met een Marokkaanse achtergrond, niet heel zwaar opnemen. Ze wijzen ook op uitlokkend gedrag, waaruit ze lijken op te maken dat het voor de betreffende jongvolwassenen ook niet heel zwaar weegt. Tegelijkertijd geeft dit ook weer hoezeer agenten gericht kunnen zijn op het in de gaten houden van bepaalde groepen en individuen.

5. Conclusies: het debat over etniciteit en criminaliteit

Veelal wordt aangenomen dat de politie etnisch profileert en daarmee discrimineert. Hoe politieagenten daar zelf tegenaan kijken is nog weinig onderzocht. Ook constateerden we in de literatuur een grijs gebied rondom de vraag of reële relaties tussen etnische groepen en criminele betrokkenheid een rol mag spelen bij dagelijks politiewerk op straat. Om die redenen zijn we in het voorliggende artikel ingegaan op de vraag hoe politieagenten op straat aankijken tegen criminaliteit in relatie tot etniciteit en in hoeverre de veelbesproken relaties tussen etniciteit en criminaliteit een rol spelen bij hun (proactieve) handhavingsbeslissingen.

Ten eerste bleek uit interviews met politieagenten dat categoriseren veel voorkomt, en dat etnische stereotypen daarbij evident een rol spelen. Agenten verwijzen in hun verhalen over de praktijk vaak naar de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de criminaliteit die rechtvaardigt dat zij bepaalde groepen in de gaten houden. Soms kan dat, anders dan bij straftoemettingsbeslissingen van rechters, in politiewerk legitiem zijn, bijvoorbeeld als iemand voldoet aan een signalement waarin de huidskleur of etnische achtergrond een prominente rol speelt (RAMIREZ, McDEVITT & FARRELL, 2000); ook AMNESTY INTERNATIONAL (2013) benadrukt deze mogelijkheid. Het is echter problematisch wanneer bij staandehoudingen op grond van etnische achtergrond of huidskleur een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt en dit disproportioneel vaak gebeurt. In de wetenschappelijke literatuur wordt niet vaak ingegaan op de vraag of en zo ja wanneer bekende criminaliteitspatronen ook een rechtvaardiging kunnen en mogen zijn voor aandacht vanuit de politie. Waar met name Amerikaanse wetenschappers benadrukken dat dat niet zo mag zijn (zie bijvoorbeeld BARLOW & BARLOW, 2002), blijkt dit voor de Nederlandse agenten in onze studie, evenals in een Noorse en een de Canadese studie werd gevonden, volkomen geaccepteerd. Waar dit deels te begrijpen valt omdat de criminele oververtegenwoordiging niet afgedaan kan worden als een mythe zoals in de VS vaak wel wordt betoogd (KILLIAS, 2011), behoeft dit grijze gebied wel degelijk meer reflectie binnen de politieorganisatie en binnen het veiligheidsbeleid. Het zou goed zijn als binnen de politie niet alleen gesproken wordt over wie en wat er allemaal in de gaten moet worden gehouden, maar ook over hoe dat kan gebeuren zonder dat anderen daar de dupe van worden. Dit geldt zeker omdat we ook zagen dat er op het moment van onderzoek, dat overigens plaatsvond voor de hevige ophef over etnisch profileren in Nederland, bij veel agenten weinig gevoel leek te zijn voor keerzijden van selectieve aandacht voor groepen die veel in de criminaliteit zitten. Te snel wordt immers vergeten dat zelfs als bepaalde groepen meer crimineel betrokken zijn dan andere, nog steeds heel veel leden van die groepen niet crimineel zijn. Zoals BOVENKERK (2014) cijfermatig doorrekent is zelfs als de politie zich richt op groepen die oververtegenwoordigd zijn, de kans op onterechte staandehoudingen van personen met dezelfde kenmerken een cruciaal nadeel. Alleen al daarom

moet met (bewust en onbewust) categoriseren en met het werken met risicoprofielen zeer voorzichtig worden omgegaan en moet binnen de politieorganisatie aandacht worden besteed aan het creëren van bewustzijn op dit vlak. Dat bewustzijn aangaande de keerzijden van etnisch profileren troffen we in deze studie niet altijd aan.

Ten tweede suggereert ons onderzoek dat agenten vaak verwijzen naar criminele oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de criminaliteit en overlast in hun eigen werkgebied, op basis van verhalen en praktijkervaringen in hun eigen omgeving. In hoe-verre mediaberichtgeving, het politieke en maatschappelijke debat en onderzoeksgegevens daar ook in meespelen was niet goed vast te stellen. Respondenten verwezen meer expliciet naar de situatie in hun eigen stad en werkgebied dan bijvoorbeeld van landelijke gegevens of trends, maar het is niet goed voor te stellen dat ze niet ook worden beïnvloed door de bredere maatschappelijke discussies en door vormen van beleid waarin juist wordt gestuurd op het in de gaten houden van probleemgroepen en probleemgebieden. Deze vicieuze cirkel is slechts te doorbreken wanneer het maatschappelijk debat minder gefixeerd raakt op criminaliteit gepleegd door enkele etnische groepen. De politieorganisatie heeft daarbinnen natuurlijk ook een eigen verantwoordelijkheid door kritische te zijn en te blijven op stereotyperingen.

Ten derde heeft onze studie laten zien dat het begrip etnisch profileren in de politiepraktijk tot verwarring leidt. De meeste respondenten spreken al van etnisch profileren als zij vaak mensen met een migrantenachtergrond aanspreken of staande houden omdat die er nu eenmaal veel zijn in hun wijk. Dit wijkt af van de wetenschappelijke definitie die rekening houdt met de aanwezige populatie. Deze constatering geeft aan dat de term etnisch profileren makkelijk tot te snelle conclusies kan leiden. Agenten zeggen namelijk dat er vaak etnisch geprofileerd wordt, maar ze zeggen er ook duidelijk bij dat, zoals ook onze observaties bevestigden, etniciteit niet de doorslag geeft bij hun beslissingen en nooit als een zelfstandige factor wordt gezien. In plaats van het debat op te hangen aan een dergelijk problematisch begrip verdient het overweging om de discussie breder te trekken en te voeren aan de hand van de legitimiteit van de politieorganisatie en de daarvoor zo belangrijke verbinding met de samenleving.

Onze studie heeft enig inzicht geboden in hoe agenten dagelijks hun weg zoeken in de soms tegenstrijdige eisen die de samenleving aan hen stelt. De categorisering die ze daarbij hanteren zijn vaak gebaseerd op stereotypen, maar ze weerspiegelen ook bredere maatschappelijke debatten over de criminele betrokkenheid van bepaalde groepen burgers en keuzes en prioriteiten in het veiligheidsbeleid. Het feit dat al snel wordt aangenomen dat de politie op basis van uiterlijke kenmerken zoals huidskleur personen als verdacht behandelt en het feit dat nauwelijks onderzoek gedaan wordt naar overwegingen van agenten in hun dagelijkse werk is ons inziens niet bevorderlijk voor een gebalanceerde discussie over dit thema. Bij professioneel beslissen op straat hoort ook een openlijke discussie over hoe om te gaan met het dagelijks politiewerk in gemengde wijken. Agenten ervaren vaak een grote afstand tussen het maatschappelijk debat en hun dagelijkse werk (KLEIJER-KOOL, 2013). Onze studie laat zien dat agenten lang niet altijd kritisch kijken naar hun spreken over en optreden tegenover leden van etnische groepen. Zij lijken zich niet altijd bewust van het risico dat ze daarmee belangrijke verbindingen met de samenleving op het spel kunnen zetten. Dat heeft waarschijnlijk mede te maken met de nogal eenzijdige personeelsopbouw van de politie. Het is daarom van belang dat de politie zowel stevig inzet op diversiteitsbeleid als op reflectie op professioneel beslissen en de verbinding met de maatschappij.

We benadrukken echter ook dat een daadwerkelijk kleurenblind veiligheidsbeleid een veel bredere overdenking vraagt van de boodschappen die met het veiligheidsbeleid worden uitgedragen. De sterke focus op criminaliteit gepleegd door bepaalde groepen en

op bepaalde plaatsen heeft nu eenmaal ook invloed op hoe agenten spreken, denken en handelen. In dat opzicht lijkt de recente trend in het veiligheidsbeleid om zich sterker dan voorheen af te keren van terminologie die uitgaat van selectiviteit en (etnische) verschillen hoopgevend (MINISTERIE VAN SZW, 2011). De nadruk op repressie, hot spot policing, informatiegestuurd, preventief, persoonsgebonden en groepsgebonden werken binnen het veiligheidsveld zouden daar echter wel eens tegenin kunnen werken. Dat laatste vraagt ook om reflectie op het niveau van beleid en beleidsprioriteiten. Om enkele vragen te noemen: Wat levert het in de gaten houden van bepaalde groepen personen in wijken concreet op en wat zijn de nadelen ervan? Zijn de risicoschattingen waarmee gewerkt wordt effectief of leiden ze tot meer van hetzelfde zoeken en vinden? In hoeverre worden risico-inschattingen geobjectiveerd? Hoe wordt gebruik gemaakt van de identificatieplicht en zijn er groepen die daar meer last van hebben dan andere groepen? Zijn de verschillende gemeenschappen in stadswijken voldoende vertegenwoordigd in burgerparticipatie-initiatieven en worden alle stemmen gehoord? Weerspiegelt het personeelsbestand van de politie de huidige samenleving voldoende en worden binnen de politie de verschillende stemmen gehoord? Dit zijn slechts enkele voorbeelden die aangeven dat het vraagstuk van vertrouwen in de politie in de multi-etnische samenleving te belangrijk is om alleen maar toe te spitsen op de invalshoek van de agent die discriminerend zou optreden of de burger die zich gediscrimineerd voelt. De opgave voor de politie om de verbinding met de maatschappij als geheel te onderhouden is essentieel en verdient daarom aandacht op alle niveaus van denken en doen. Ook migrantenorganisaties, wijkorganisaties, gemeenten en ministeries kunnen daarin in samenspraak met de politie een belangrijke rol spelen.

REFERENTIES

- AALBERTS, M.M.J. (1990). *Politie tussen discretie en discriminatie: Operationeel vreemdelingen-toezicht in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.
- ALPERT, G.P., MACDONALD, J.M. & DUNHAM, R.G. (2005). Police suspicion and discretionary decision making during citizen stops. *Criminology*, 43(2), 407-434.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2013). *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten in Nederland. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*. Amsterdam: Amnesty International Nederland.
- BARLOW, D.E. & BARLOW, M.H. (2002). Racial Profiling: A Survey of African American Police Officers. *Police Quarterly*, 5(3), 334-358.
- BARLOW, M.H. (1998). Race and the problem of crime in 'Time' and 'Newsweek' cover stories, 1946-1995. *Social Justice*, 25(2), 149-183.
- BATTON, C. & KADLECK, C. (2004). Theoretical and methodological issues in racial profiling research. *Police Quarterly*, 7(1), 30-64.
- BONNER, H.S. (2014). Police officer decision-making in dispute encounters: Digging deeper into the 'Black Box'. *American Journal for Criminal Justice*, 1-30.
- BONNET, F. & CAILLAULT, C. (2014). The invader, the enemy within and they-who-must-not-be-named: How police talk about minorities in Italy, the Netherlands and France. *Ethnic and Racial Studies*, 38(7), 1185-1201.
- BOVENKERK, F. (2014). 'Twee Marokkanen op een scooter? Die houd ik aan'. Ethnic profiling in Nederland. Te verschijnen in M. DAVIDOVIC & A.B. TERLOUW (red.), *Diversiteit en discriminatie: Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 203-222.
- BOWLING, B. & PHILLIPS, C. (2007). Disproportionate and discriminatory: reviewing the evidence on police stop and search. *The Modern Law Review*, 70(6), 936-961.

- BROWN, M.K. (1981). *Working the street: Police discretion and the dilemmas of reform*. New York: Russell Sage Foundation.
- ÇANKAYA, S. (2012a). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie: Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- ÇANKAYA, S. (2012b). *Generaliserende agenten zijn ineffectief*. www.socialevraagstukken.nl/site/2012/11/14/de-handhavers-van-de-gevestigde-orde/
- CORRELL, J., HUDSON, S.M., GUILLERMO, S. & MA, D.S. (2014). The police officer's dilemma: A decade of research on racial bias in the decision to shoot. *Social and Personality Psychology Compass*, 8(5), 201-213.
- DEKKERS, T. & WOUDE, M.A.H., VAN DER (2014). 'Staring at the felony forest'. De complexiteit van risicoprofiling nader in kaart gebracht. *Proces*, 93(1), 52-70.
- DUNCAN, B.L. (1976). Differential social perception and attribution of intergroup violence: Testing the lower limits of stereotyping of blacks. *Journal of Personality and Social Psychology*, 34(4), 590-598.
- EASTON, M., PONSAERS, P., DEMARÉE, C., VANDEVOORDE, N., ENHUS, E., ELFFERS, H., HUTSEBAUT, F. & GUNTHER MOOR, L. (2009). De relatie tussen etnische minderheden en de politie. In M. EASTON, P. PONSAERS, C. DEMARÉE, N. VANDEVOORDE, E. ENHUS, H. ELFFERS, F. HUTSEBAUT & L. GUNTHER MOOR (eds.), *Multiple community policing: Hoezo?* (p. 31-51). Gent: Academia Press.
- ENGBERSEN, G., LEUN, J.P. VAN DER & BOOM, J. DE (2007). The fragmentation of migration and crime in the Netherlands. *Crime and Justice*, 35(1), 389-452.
- ENGEL, R.S. & COHEN, D.M. (2014). Racial profiling. In M. REISIG & R. KANE (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing* (p. 383-408). New York/Oxford: Oxford University Press.
- ENGEL, R.S., CALNON, J.M. & BERNARD, T.J. (2002). Theory and racial profiling: Shortcomings and future directions in research. *Justice Quarterly*, 19(2), 249-273.
- ENTMAN, R.M. (1990). Modern racism and the images of Blacks in local television news. *Critical Studies in Mass Communication*, 7(4), 332-345.
- EPP, C.R., MAYNARD-MOODY, S. & HAIDER-MARKEL, D.P. (2014). *Pulled Over: How Police Stops Define Race and Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- FAZIO, R.H., JACKSON, J.R., DUNTON, B.C. & WILLIAMS, C.J. (1995). Variability in automatic activation as an unobtrusive measure of racial attitudes: A bona fide pipeline? *Journal of Personality and Social Psychology*, 69(6), 1013-1027.
- GAERTNER, S.L. & McLAUGHLIN, J.P. (1983). Racial stereotypes: Associations and ascriptions of positive and negative characteristics. *Social Psychology Quarterly*, 46(1), 23-30.
- GREENWALD, A.G., MCGHEE, D.E. & SCHWARTZ, J.L. (1998). Measuring individual differences in implicit cognition: the implicit association test. *Journal of personality and social psychology*, 74(6), 1464-1480.
- HAMMOND, K.R. (1996). *Human judgment and social policy: Irreducible uncertainty, inevitable error, unavoidable justice*. New York: Oxford University Press.
- JOHNSON, R.R. & MORGAN, M.A. (2013). Suspicion formation among police officers: an international literature review. *Criminal Justice Studies*, 26(1), 99-114.
- KENNEDY, R. (1997). *Race, crime, and the law*. New York: Pantheon.
- KILLIAS, M. (2011). *Immigration and crime: The European Experience*. Florence: European University Institute.
- KLEIJER-KOOL, L. (2013). *Multicultureel politiewerk*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- KROMHOUT, M. & VAN SAN, M. (2003). *Schimmige werelden: Nieuwe etnische groepen en jeugd-criminaliteit*. Den Haag: WODC/Boom Juridische Uitgevers.
- KUNDA, Z. & SHERMAN-WILLIAMS, B. (1993). Stereotypes and the construal of individuating information. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 19(1), 90-99.

- LAMBERTH, J.C. (2006). *Data Collection and Benchmarking of the Bias Policing Project: Final Report for the Metropolitan Police Department in the District of Columbia*. West Chester, PA: Lamberth Consulting.
- LEUN, J.P. VAN DER (2003). *Looking for Loopholes. Processes of incorporation or illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- LEUN, J.P. VAN DER, WOUDE, M.A.H. VAN DER, VIJVERBERG, R.D., VRIJHOEF, R.P.M. & LEUPEN, A.J. (2014). *Etnisch Profileren in Den Haag? Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Den Haag: Boom Lemma.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- MILLER, J. (2010). Stop and search in England: A reformed tactic or business as usual? *British Journal of Criminology*, 50(5), 954-974.
- MINISTERIE VAN JUSTITIE (1997). *Criminaliteit in relatie tot Etnische Minderheden (CRIEM)*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- MINISTERIE VAN SZW (2011). *Integratienota: Integratie, Binding, Burgerschap*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE & AMNESTY INTERNATIONAL (2013). *Gelijkheid onder druk: De impact van etnisch profileren*. Amsterdam: Amnesty International Nederland.
- PRESSMAN, J.L. & WILDAVSKY, A.B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: Oakland University Press.
- QUINTON, P., BLAND, N. & MILLER, J. (2000). *Police stops, decision-making and practice*. London: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate.
- RAMIREZ, D., McDEVITT, J. & FARRELL, A. (2000). *A resource guide on racial profiling data collection systems: Promising practices and lessons learned*. Washington, DC: U.S. Department of Justice.
- REITZEL, J. & PIQUERO, A.R. (2006). Does it exist? Studying citizens' attitudes of racial profiling. *Police Quarterly*, 9(2), 161-183.
- SAGAR, H.A. & SCHOFIELD, J.W. (1980). Racial and behavioral cues in black and white children's perceptions of ambiguously aggressive acts. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39(4), 590-598.
- SATZEWICH, V. & SHAFFIR, W. (2009). Racism versus professionalism: Claims and counter-claims about racial profiling. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 51(2), 199-226.
- SCP (2012). *Jaarrapport integratie 2011*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SCP (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SMITH, M.R. & ALPERT, G.P. (2007). Explaining police bias. A theory of social conditioning and illusory correlation. *Criminal Justice and Behavior*, 34(10), 1262-1283.
- SOLLUND, R. (2006). Racialisation in police stop and search practice – The Norwegian case. *Critical Criminology*, 14(3), 265-292.
- STEFFENSMEIER, D., ULMER, J. & KRAMER, J. (1998). The interaction of race, gender, and age in criminal sentencing: The punishment cost of being young, black, and male. *Criminology*, 36(4), 763-798.
- SVENSSON, J.S., SOLLIE, H. & SAHARSO, S. (2012). *Proactief handhaven en gelijk behandelen*. Amsterdam: Reed Business.
- TILLYER, R. & HARTLEY, R.D. (2010). Driving racial profiling research forward: Learning lessons from sentencing research. *Journal of Criminal Justice*, 38(4), 657-665.

- TORRE, E.J. VAN DER (1999). *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- TYLER, T.R. (2001). Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal institutions? *Behavioral Sciences and the Law*, 19(2), 215-235.
- TYLER, T.R. (2005). Policing in Black and White: Ethnic group differences in trust and confidence in the police. *Police Quarterly*, 8(3), 322-342.
- TYLER, T.R. (2011). Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*, 8(4), 254-266.
- VELDEN, F.S. TEN & DREU, C.K.W. DE (2012). *Sociaalpsychologische determinanten van strafrechtelijke besluitvorming*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- VIIGHEN, M.J.T.M. (2011). *Hoe specifiek is regulier beleid (en andersom)? Een inventarisatie van de specifieke inspanningen en recente resultaten van de tweeëntwintig gemeenten van het Samenwerkingsverband Marokkaans-Nederlandse risicjongeren*. Utrecht: Utrecht SMNr.
- WADDINGTON, P.A.J., STENSON, K. & DON, D. (2004). In proportion race, and police stop and search. *British Journal of Criminology*, 44(6), 889-914.
- WADDINGTON, P.A.J. (1999). Police (canteen) subculture. An appreciation. *British Journal of Criminology*, 39(2), 287-309.
- WALKER, S. (2001). Searching for the denominator: Problems with police traffic stop data and an early warning system solution. *Justice Research and Policy*, 3(1), 63-95.
- WEITZER, R. & TUCH, S.A. (2002). Perceptions of racial profiling: Race, class, and personal experience. *Criminology*, 40(2), 435-456.
- WEITZER, R. & TUCH, S.A. (2005). Determinants of public satisfaction with the police. *Police Quarterly*, 8(3), 279-297.
- WEITZER, R. (2014). Police race relations. In M. REISIG & R. KANE (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing* (p. 339-361). New York/Oxford: Oxford University Press.
- WELTEVREDE, A.M., BOOM, J. DE, REZAI, S., ZUIJDERWIJK, L. & ENGBERSEN, G. (2009). *Arbeidsmigranten uit Midden en Oost-Europa. Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo.
- WILSON, J.Q. (1989). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- WITTENBRINK, B., JUDD, C.M. & PARK, B. (1997). Evidence for racial prejudice at the implicit level and its relationship with questionnaire measures. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72(2), 262-274.
- WOUDE, M.A.H. VAN DER & LEUN, J.P. VAN DER (2013). De Nederlandse veiligheidscultuur als katalysator voor etnisch profileren? *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3(2), 123-136.