

Editoriaal

In oktober 2013 bracht Amnesty International, afdeling Nederland een rapport uit, waarin proactief politiewerk als risico voor mensenrechten in Nederland naar voren kwam¹. Amnesty International wees er in het bijzonder op dat dit proactief politiewerk kan leiden tot etnisch profileren: het gebruik van criteria of overwegingen over etniciteit of afkomst bij opsporing en rechtshandhaving terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat. Zo zouden etnische minderheden vaker met proactieve politiecontroles worden geconfronteerd, terwijl zij geen verdachte zijn of er geen op de betreffende persoon gerichte aanwijzing voor controle bestaat. Amnesty International beschouwt dit als een vorm van discriminatie, die schade berokkent aan de legitimiteit van de Nederlandse politie. Amnesty International baseert deze uitspraken op inventarisatie en analyse van bestaande onderzoeken naar de uitvoering van de politietoekenningsbeleid en discriminatie.

Ook andere mensenrechtenorganisaties hebben zich de laatste jaren zorgelijk uitgesproken over etnisch profileren in Nederland, denk aan het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI). De Nederlandse Nationale ombudsman toont in een notitie uit 2014 deze zorgen eveneens². Opmerkelijk is dat de Nationale ombudsman constateert dat er bij hem nauwelijks klachten worden ingediend over etnisch profileren. In een rondetafelgesprek met mensen die te maken hebben gehad met etnisch profileren door medewerkers van de politie of de Koninklijke Marechaussee vroeg hij zich af waarom mensen er van afzien om een klacht in te dienen. Overigens nam het aantal signalen wel toe na een optreden van oud-ombudsman Brenninkmeijer in het televisieprogramma Buitenhof. Maar het aantal daadwerkelijke klachten bleef beperkt. Op grond hiervan concludeert de Nationale ombudsman dat burgers niet gemakkelijk een klacht indienen over discriminatie. *De mensen die hij sprak, hebben ofwel ermee leren leven, of willen het achter zich laten en er niet steeds mee geconfronteerd worden in een langere procedure of geloven simpelweg niet dat het zin heeft om te klagen* (p. 3-4 van de notitie). Andere oorzaken van het geringe aantal klachten zijn:

- Burgers denken bij discriminatie niet primair aan de Nationale ombudsman;
- Klachten dienen eerst te worden ingediend bij de overheidsinstanties zelf. De Nationale ombudsman verwijst daarom veel terug naar de klachtbehandeling in de zogenaamde eerste lijn.

Dit probleem is echter geen Nederlands probleem. Internationaal onderzoek laat zien dat België hier niet van gevrijwaard is. Zo werd in een grootschalig Europees onderzoek (MIDIS³), gepeild naar peilde naar ervaringen van minderheidsgroeperingen met politieoptreden, in vergelijking met de meerderheidsbevolking. Hieruit bleek dat leden van minderheidsgroepen vaker staande worden gehouden dan andere groepen voor

¹ Amnesty International, afdeling Nederland, *Proactief politieoptreden vormt een risico voor mensenrechten. Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*, Amsterdam, 2013.

² Nationale ombudsman, *De Nationale ombudsman in relatie met klachten over discriminatie. Op verzoek van Artikel 1*, Den Haag (opgesteld door Munish Ramlal, bureau Nationale ombudsman, versie 21-1-2014).

³ European Union Minorities and Discrimination Survey.

politiecontroles in o.a. België, Duitsland en Griekenland (FRA, 2010). In België werden 24% van de Noord-Afrikaanse en 18% van de Turkse respondenten staande gehouden in het afgelopen jaar, tegenover 12% van de meerderheidsbevolking⁴ (FRA, 2010). In 2013 ging bovendien 6% (85 dossiers) van het aantal dossiers dat geopend werd door het Interfederaal Gelijkekansen Centrum over discriminatie door vertegenwoordigers van politie, justitie of het gevangeniswezen.

Deze vaststellingen, alsook de rapportages van Amnesty International en de Nationale ombudsman, zijn voor de redactie van de *Cahiers Politiestudies* aanleiding om het onderwerp etnisch profileren te thematiseren en daarnaast de vraag te stellen tot op welke hoogte het politieapparaat dermate divers is dat het een afspiegeling van de samenleving vormt, waarin burgers met verschillende achtergronden zich kunnen herkennen. In het thans voorliggende Cahier zijn die thema's als volgt uitgewerkt. Aan de orde komen achtereenvolgens (1) etnisch profileren in België en Nederland, (2) lering uit onderzoek naar etnisch profileren in de Verenigde Staten van Noord-Amerika, (3) preventie van etnisch profileren, (4) inzet van allochtoon personeel binnen de politie (interne diversiteit) en (5) politiewerk in multi-etnische buurten en wijken.

Etnisch profileren in België en Nederland

Sinan Çankaya, onderzoeker aan de Haagse Hogeschool en lid van de Adviesraad Diversiteit en Integratie van de gemeente Amsterdam, doet verslag van een etnografisch onderzoek bij de voormalige regiopolitie Amsterdam-Amstelland waar hij in de periode 2007-2011 als cultureel antropoloog werkzaam was. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat invulling van proactief optreden van de politie op straat vaak wordt ingegeven door criteria die zijn ontleend aan ras en etniciteit van degenen die staande worden gehouden. Dit wordt nog versterkt als deze niet-residentiële burgers zich ophouden in buurten waar zij niet geacht worden te komen: 'witte ruimten' in de stad. Daarnaast worden politiemedewerkers met een niet-Nederlandse afkomst binnen de politieorganisatie gewantrouwd door hun veronderstelde loyaliteit aan hun cultuur van oorsprong.

Neel Vanassche, master in de Criminologische Wetenschappen (UGent) en **Antoinette Verhage**, postdoc onderzoeker bij de Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent, deden in het kader van aandacht voor etnisch profileren literatuuronderzoek naar het voorkomen van racisme bij de politie. Op basis hiervan constateren zij vooroordelen van politie op basis van ras, etniciteit, kleur, religie of herkomst. Ook deden zij kwalitatief onderzoek onder allochtone jongeren in het uitgaansmilieu van Kortrijk, waar ook vele Noord-Afrikaanse jongeren uit het nabije Frankrijk aanwezig zijn. Hoewel de jongeren constateren dat allochtonen extra gecontroleerd en in de gaten worde gehouden door de politie, tonen zij daar paradoxaal ook begrip voor (*'het is begrijpelijk dat de politie zo optreedt, want zij komen nu eenmaal eerder in aanmerking met criminaliteit'*). Kortom, het lijkt een uitdaging voor de politie om deze vicieuze cirkel te doorbreken.

Uit een juridisch onderzoek van **Yaizze Janssens** en **Sophie Forrez**, beide doctoraalonderzoekster aan het Human Rights Center, Universiteit Gent, komt naar voren dat ondanks waarborgen in internationale en nationale rechtsnormen in de praktijk in België – al

⁴ FRA (2010); EU-MIDIS Data in Focus Report 4: Police Stops and Minorities. Zie: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1132-EU-MIDIS-police_NL.pdf

dan niet bewust – soms sprake kan zijn van etnisch profileren. Daarnaast constateren zij dat op de werkvloer van de politie weinig kennis bestaat van antidiscriminatiewetgeving. Ook biedt de discretionaire bevoegdheid politieambtenaren mogelijkheden om te discrimineren. Informatie hierover is schaars, ook omdat de drempel om een klacht in te dienen hoog ligt.

De bijdrage van **Paul Mutsaers**, verbonden aan de Tilburg School of Humanities en de Nederlandse Politieacademie, is gebaseerd op (1) onderzoek in een politiedistrict in het zuiden van Nederland naar contacten tussen de politie en vooral Somalische immigranten en (2) bespreking van *policing of migration* literatuur. Volgens hem is er meer dan etnische profilering door wetshandhavers aan de hand en biedt verdere professionalisering van individuele wetshandhavers onvoldoende soelaas. Het focussen op individueel gedrag bij etnisch profileren acht hij onwenselijk. Etnisch profileren is een sociaal-maatschappelijk en politiek probleem, waar het begrip van Gilberto Rosas *thickening borderlands* beter bij zou passen. Op grond van ‘verdikking’ van het grensgebied kunnen mensen het gevoel hebben dat zij continue worden gecontroleerd. Daarmee wordt de grens een alledaagse realiteit, die het leven van ‘gecontroleerden’ verlamd.

Uit een geheel ander vaatje tapt **Jörgen S. Svensson**, universitair docent, Universiteit Twente, in zijn bijdrage. Samen met collega’s ontwikkelde hij in de afgelopen jaren een methode om ongelijke behandeling van jongeren met een niet-Nederlandse achtergrond c.q. een niet-Nederlands voorkomen te onderzoeken. De vragenlijst is afgenomen in verschillende Nederlandse steden, waaronder Amsterdam, Rotterdam en Enschede. Uit dit onderzoek blijkt dat een ongelijke behandeling weliswaar plaatsvindt, maar dat de omvang daarvan minder groot is dan vaak wordt gesuggerereerd. Bovendien stelt de auteur dat proactief optreden van de Nederlandse politie juist een bijdrage levert aan de gelijke behandeling van jongeren uit etnische minderheden. Daarnaast pleit hij voor nader onderzoek over de politieke en ambtelijke sturing van bovenmatige politieaandacht in gekleurde wijken.

Lessen uit de USA

Tim Dekkers, **Joanne van der Leun** en **Maartje van der Woude**, respectievelijk promovendus, hoogleraar Criminologie en universitair hoofddocent bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden, bieden ons lessen en inzichten uit Amerikaans onderzoek naar *racial profiling*. Dat is van belang omdat vele Europese onderzoekers zich door Amerikaans onderzoek laten inspireren. Hun boodschap is ontnuchterend. Volgens hen is er in de USA nog altijd geen methodologie gevonden om ondubbelzinnige en heldere conclusies te trekken over de aard en mate van etnisch profileren. Zij achten rechtstreeks vertalen van Amerikaanse bevindingen naar een Europese context weinig zinvol. Meer heil zien zij in het onderzoeken van *hoe* profileren in de praktijk geschiedt en welke voor- en nadelen daaraan zijn verbonden. In hun ogen verhindert dat overspannen verwachtingen en het onbezonnen invoeren van profielen met mogelijk schadelijke neveneffecten.

In hun essay presenteren **Ronald Weitzer**, hoogleraar aan de George Washington University in Washington en **Rod K. Brunson**, hoogleraar aan de Rutgers University in New Brunswick, New Jersey, resultaten uit onderzoek in de Verenigde Staten over de

relaties tussen de politie en verschillende bevolkingsgroepen, met name blanke, Afro- en Latijns-Amerikanen. Zij brengen gedrag van de politie in contact met burgers in beeld, percepties van burgers van de politie, de invloed van leeftijd en gender in interactie met ras, invloed van de context van de buurt op de verhouding met de politie, invloed van de etnische achtergrond van politiepersoneel op de wijze waarop zij met burgers omgaan en percepties van burgers van de politie en door burgers gewenst hervormingen bij de politie. Het blijkt dat, wanneer Afro- en Latijns-Amerikanen kritischer over de politie zijn, eerder worden aangehouden voor onderzoek, dit geldt a fortiori voor jonge mannelijk niet-blanke Amerikanen. Bij alle bevolkingsgroepen bestaat grote steun voor *community oriented policing*: men wil politie met aandacht voor individuele burgers en voor de gemeenschap die zowel zorgt voor bestrijding van criminaliteit, als voor respectvol behandelen van burgers en minder agressieve bejegening van burgers.

Preventie van etnisch profileren door de politie

Op basis van een beschrijving van en een reflectie op de praktijk van de strijd tegen de exploitatie van bedelarij, met name door kinderen, en de problematiek van criminele Roma clans door de politie van Brussel Hoofdstad – Elsene doen **Chris Roelants**, werkzaam bij de Lokale Politie van Brussel Hoofdstad – Elsene, en **Geert Vervaeke**, gewoon hoogleraar rechtspsychologie aan de Katholieke Universiteit Leuven, aanbevelingen om etnisch profileren te voorkomen. Zij pleiten voor aangepast wetgevend beleid dat bedelen met en door kinderen verbiedt. Ook achten zij adequaat verzamelen van informatie over criminele clans noodzakelijk om over een goede beeldvorming te kunnen beschikken. Discriminerende etnische profilering kan worden voorkomen door over de juiste identiteit van betrokken te beschikken. Daarnaast is een vlotte informatie-uitwisseling nodig tussen politiediensten, van lokaal naar federaal, zowel nationaal als internationaal.

Interne diversiteit bij de politie

Isaac De Vos, adviseur Federale Politie, Algemene Directie van het Middelenbeheer en de Informatie Directie van het Personeel, Dienst Diversiteit, geeft aan dat discriminatie van transgenders een probleem in België is en dat onder transgenders weinig vertrouwen bestaat een stap naar de politie te zetten. Hij pleit ervoor politieambtenaren met het transgenderthema bekend te maken. Het thema transgender dient volgens hem binnen de politie uit de taboesfeer te worden gehaald. Anderzijds acht hij het ook van belang dat de transgendergemeenschap meer te informeren over de werking van de politie en haar diversiteitsbeleid.

Janine Janssen, hoofd onderzoek van het landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nationale Politie in Nederland en universitair docent bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit in Amsterdam, constateert dat een steeds groter deel van de bevolking kan buigen op een migratieachtergrond. Is het dan nog van belang om een onderscheid te maken tussen allochtoon en autochtoon? Zeker naar aanleiding van de discussie over etnisch profileren is beantwoording van deze vraag voor de politie actueel. Er bestaan twijfels over de bejegening door de politie van bepaalde segmenten van de Nederlandse bevolking. De auteur plaatst kritische kanttekeningen bij de populaire veronderstelling dat de politie door het werven van allochtoon personeel de dienstverlening aan allochtonen zou verbeteren. Die werving zou de herkenbaarheid van de politie in allochtone kringen versterken. Maar deze veronderstelling staat de rol

van allochtonen als *all round* politiemensen in de weg. Van meer belang is de opbouw van een divers personeelbestand dat alle rangen en functies van de politie doorkruist. Dat bevordert daadwerkelijk de legitimiteit van de politie.

Politiewerk in multi-etnische buurten en wijk

Om inzicht te krijgen in adequaat handelen van de politiefrontlinie ontwikkelde **Artie Ramsodit-de Graaf**, oud-politiemedewerker, docent aan de Hogeschool van Amsterdam en lid van de gemeenteraad van Haarlem, een model situationeel handelen. Dit model paste zij toe op cases in verschillende multi-etnische buurten in Nederland. Voor het goed doorgronden, oordelen een optreden blijken perceptie van de situatie en opmerkzaamheid van groot belang. Uit het onderzoek komen een aantal zwakke plekken in het handelen van de politiefrontlinie naar voren. De auteur formuleert aanbevelingen om adequaat handelen te versterken, namelijk (1) voorkom verlies van nabijheid van de frontlinie met zowel het werkgebied als met directe collega's; deze dagelijkse nabijheid staat onder druk door de centralisatie van de Nederlandse politie, (2) om willekeur, uitsluiting en rechtsongelijkheid te voorkomen is het van belang situationele reflectie te organiseren en de analyse van situaties te versterken en (3) versterk de professionele weerbaarheid van medewerkers in de politiefrontlinie in wijken met sociaaleconomische achterstand en etnische concentratie.

In haar bijdrage stelt **Lianne Kleijer-Kool**, onderzoeker en adviseur Veiligheid bij Twynstra Gudde in Amersfoort, vast dat de reactie van de Nederlandse politie op de multiculturalisering van de samenleving twee werkelijkheden kent, namelijk het *top-down* politiemanager model en het *bottom-up* politiewerkmodel. Deze modellen ontwikkelden zich in gescheiden werelden, maar zitten elkaar ook in de weg. De auteur pleit ervoor multiculturaliteit – en daarmee ook etnisch profileren – niet als een organisatievraagstuk, maar als een praktijkfenomeen vanuit de perceptie van politieagenten te benaderen. Zij stelt dat binnen die uitvoerende politiepraktijk de multiculturele samenleving niet als het grote probleem wordt beschouwd. Dat sluit etnisch profileren in de praktijk niet uit. Om beleidsmatig met deze problemen om te gaan kunnen politiemangers het beste proberen aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk van politiemensen op straat. Het politiewerkmodel biedt daartoe goede perspectieven in de ogen van de auteur.

Tot slot, het eerste artikel in dit Cahier Politiestudies is van de hand van Sinan Çankaya. De laatste bijdrage is een bespreking van zijn proefschrift voor **Vanessa Laureys**, master Criminologie aan de Universiteit Gent en winnares van de CPS Scriptieprijs 2014. Zij bespreekt Sinan Çankaya (2011), *Buiten veiliger dan binnen. In- en uitsluiting van etnische minderheden binnen de politieorganisatie*, Delft: Eburon (diss. Tilburg).

De gasteditoren

Lodewijk Gunther Moor⁵, Janine Janssen⁶, Marleen Easton⁷ & Antoinette Verhage⁸

⁵ Secretaris Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) in Den Haag.

⁶ Hoofd onderzoek van het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nationale Politie in Nederland en universitair docent bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

⁷ Hoofddocent bij de vakgroep 'Publieke Governance, Management & Financiën', faculteit Economie, Universiteit Gent en voorzitter van het Innovatiecentrum voor Veiligheid (vzw INNOS)

⁸ Postdoc onderzoeker bij de Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent.