

Etnisch profileren in Nederland: wat weten we nou echt?

Prof. dr. Joanne van der Leun is hoogleraar Criminologie en **mr. dr. Maartje van der Woude MSc** is universitair hoofd-docent Straf- en Strafprocesrecht. Beiden zijn verbonden aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

Racial profiling – in het Nederlands etnisch profileren – is niet meer slechts een vraagstuk voor landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De discussie hierover is – mede naar aanleiding van verschillende rapporten van het Open Society Justice Initiative (2009, 2013) en Amnesty International (2013) – recentelijk ook in Nederland doorgedrongen (vgl. SCP 2014). Genoemde rapporten bieden een belangrijk inzicht in de wijze waarop burgers politieoptreden ervaren en waarderen, hetgeen volgens het procedural justice model (Tyler 2011) vergaande gevolgen kan hebben voor de bereidheid van burgers om mee te werken met de politie.

Op basis van louter deze percepties kan echter geen antwoord worden gegeven op de vraag of de politie in Nederland daadwerkelijk etnisch profileert. Desalniettemin hebben de rapporten geleid tot discussies in de (lokale) media waarin die conclusie wel werd getrokken. Vooral in de Haagse Schilderswijk werd gewaarschuwd voor oplopende spanningen tussen politie en etnische groepen, die zouden kunnen ontaarden in rellen (Omroep West. 2014; Kaulingfreks 2014). In dit artikel willen we twee zaken duidelijk maken. Ten eerste dat dergelijke stellige conclusies en waarschuwingen niet worden gedragen door het bestaande onderzoek. En ten tweede dat etnisch profileren toch een belangrijk thema is voor de politie. Hiertoe geven we een beknopt overzicht van de stand van de wetenschappelijke kennis rondom etnisch profileren om antwoord te kunnen geven op de vraag wat we op basis van het beschikbare onderzoek in Nederland en daarbuiten nou eigenlijk wél kunnen zeggen over dit fenomeen. Voor een uitgebreid overzicht verwijzen we naar Van der Leun, Van der Woude, Vijverberg, Vrijhoef & Leupen (2014).

Waar hebben we het over?

Bij etnisch profileren draait het om disproportioneel vaak staande houden van burgers op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat (Van der Leun e.a. 2014). Als dit disproportioneel gebeurt, is het een vorm van discriminatie (op grond van artikel 1 van de Grondwet), omdat etnische afkomst in beginsel geen grond van ongelijke behandeling kan vormen (Bovenkerk 2014).

Belangrijk is dat het bij het rechtvaardigingselement uit de definitie draait om de 'waarom-vraag'. In empirisch onderzoek moet dan ook niet alleen naar de kwantitatieve (dis-

Stellige conclusies over de mate van etnisch profileren door de politie in Nederland worden niet gedragen door bestaand onderzoek. Maar het is wél een belangrijk thema, want alleen al het ervaren van etnisch profileren (terecht of onterecht) werkt ondermijnend voor het vertrouwen in, en medewerking met de politie.

proportionele) verschillen in het aantal staandhoudingen per groep worden gekeken, maar juist ook naar hoe en waarom agenten beslissingen nemen op grond van iemands etnische achtergrond (Engel, Calnon & Bernard, 2002). De etnische achtergrond of huidskleur van burgers mag namelijk bij de beslissing tot staande houden een rol spelen als hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand voldoet aan een signalement waarin de huidskleur of etnische achtergrond een prominente rol speelt (Ramirez, McDevitt & Farrell 2000; Gross & Livingston 2002). Ook Amnesty International (2013) benadrukt deze mogelijkheid.

Rechtvaardiging

Als er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, is het de vraag waarom er dan toch tot staandhouding wordt overgegaan. Het handelen van de agent kan bewust discriminatoir of bevooroordeeld zijn, maar in de literatuur wordt ook gewezen op het hebben van meer algemene stereotype



beelden (Smith & Alpert 2007; Tomaskovic-Devey, Mason & Zingraff 2004; Sollund 2006). Smith en Alpert (2007) vinden het waarschijnlijker dat onbewuste stereotype beelden bij dergelijke beslissingen een rol spelen. Ze zetten uiteen dat etnisch profileren kan voortkomen uit onbewuste stereotypes die ontstaan door eerdere ervaringen met personen met een migrantenachtergrond of door het overschatten van negatieve gedragingen onder personen met een migrantenachtergrond.

Van der Leun en Van der Woude (2011) geven aan dat ook de druk tot informatie-gestuurd politiewerk in combinatie met veel aandacht voor de hoge criminaliteitscijfers van bepaalde groepen personen met een migrantenachtergrond een reden kan zijn voor mogelijk etnisch profileren. Vooral in Nederland is er veel aandacht voor die hoge criminaliteitscijfers (Blom et al. 2005).

Benchmark-probleem

Disproportionaliteit kan bijvoorbeeld tot uiting komen bij het onderzoeken van het aandeel van personen met een migrantenachtergrond in het totale aantal staandhoudingen in een bepaald gebied. Daarmee is dit kwantitatieve element eveneens belangrijk in het vaststellen van etnisch profileren. Maar daarbij speelt wel het in de literatuur genoemde 'benchmark-probleem', dat ondanks grootschalige kwantitatieve studies gebaseerd op geavanceerde onderzoeksmethoden nog niet is opgelost (zie Ramirez, McDevitt & Farrell 2000; Walker 2001; Batton & Kadleck 2004; Engel & Calnon 2004; Fridell 2004). Want met welk aantal of aandeel moet een dergelijk cijfer worden vergeleken? Met bevolkingsscijfers of met mensen op straat? Met mannen of ook met vrouwen? Moeten leeftijd en gedragingen en andere kenmerken dan ook meewegen? Hoewel disproportionaliteit essentieel is, is deze dus ook bijzonder lastig te meten en blijft er altijd interpretatieruimte over.

De wetenschap over etnisch profileren

De diversiteit aan definities en het benchmark-probleem hebben ertoe bijgedragen dat er op basis van de bestaande internationale wetenschap eigenlijk geen harde conclusies getrokken kunnen worden over de vraag of etnisch profileren voorkomt en zo ja, hoe vaak en waarom (Engel & Cohen 2014). Wat de actuele discussie in Nederland, in lijn met wat we zien in andere landen, duidelijk kenmerkt is dat conclusies over etnisch profileren regelmatig worden getrokken op basis van percepties of opvattingen van (groepen) burgers. Omdat mensen veelal handelen op grond van

» *Bestaand onderzoek geeft wel enige indicaties, maar er wordt geen algemeen beeld duidelijk*

» Personen met een migrantenachtergrond denken veelal minder positief over de politie dan autochtonen

hun opvattingen zijn deze van groot belang, maar niet geschikt om uit op te maken of er daadwerkelijk (objectief gezien) sprake is van etnisch profileren.

Percepties kunnen wel aanwijzingen zijn dat er wat aan de hand is en ze zeggen iets over de beleving van de werkelijkheid. Opmerkelijk is dat in veel onderzoek de percepties, overwegingen en visie van de belangrijkste andere betrokken actoren, namelijk politieagenten, veel minder in ogenschouw worden genomen (vgl. Sollund 2005). Het beschikbare onderzoek levert echter interessante en belangrijke inzichten op.

Beslisprocessen van politieambtenaren

Stereotyperingen en categorisering zijn inherent aan politieoptreden (Brown 1988; Van der Torre 1999). Het is noch logisch noch haalbaar om altijd willekeurig te handelen in situaties waarbij men gericht op zoek is naar informatie en daarbij burgers op straat worden gestopt en gevraagd om informatie te geven (inmiddels internationaal aangeduid als *stop and search*). Bovendien is er een maatschappelijke context waarbinnen de algemene politietoek, de daadwerkelijke handhaving en de hulpverlening worden uitgevoerd. Iedere agent heeft daarbij een discretionaire beslissingsruimte en kan hierbij tot op zekere hoogte zelf bepalen op welke wijze hij optreedt (Lipsky 1980; Van der Torre, 1999, 2007). Deze beslissingsruimte is nodig om in zeer verschillende situaties te kunnen handelen, maar is geen vrijbrief om naar believen mensen staande te houden. In onderzoek moet dan ook goed gekeken worden naar hoe een agent beslist te interveniëren in een bepaalde situatie en welke afwegingen en kaders daarbij een rol spelen.

Onlangs zijn twee overzichtsartikelen verschenen die op basis van een literatuurstudie ingaan op de vraag welke factoren ervoor zorgen dat agenten een persoon of situatie verdacht vinden. Johnson en Morgan (2013) concluderen dat het ontstaan van verdenkingen op vier manieren gebeurt:

- stereotype ideeën over wie crimineel is;
- bestaande kennis over specifieke burgers;
- omstandigheden die afwijken van 'het normale';
- verdachte non-verbale signalen.

Dekkers en Van der Woude (2014) onderscheiden op basis van een literatuurstudie drie categorieën van factoren die mee kunnen spelen in de beslissing om iemand staande te houden, namelijk:

- persoonskenmerken (waaronder huidskleur);
- de omstandigheden van de situatie en het gedrag;
- kenmerken van een voertuig.

Uit de hiervoor genoemde overzichtsartikelen blijkt dat personen met een donkere huidskleur of een buitenlands voorkomen eerder de aandacht kunnen trekken, maar de artikelen geven eveneens duidelijk aan dat er naast huidskleur nog een scala aan andere factoren is die een rol kunnen spelen. In de discussie over etnisch profileren wordt dat snel over het hoofd gezien (Mutsaers 2014)

Andere studies

Recentelijk werpen voor Nederland de antropologische studies van Çankaya (2012) en Kleijer-Kool (2013) licht op het dagelijkse grootstedelijke politiewerk op straat. Beide studies laten zien hoe complex vooral het werk in multi-etnische wijken is en hoe agenten beslissen de ene persoon wel en de ander niet te controleren. Çankaya legt daarbij de nadruk op zaken die agenten van de noodhulp als 'out of place' zien. Leeftijd, geslacht, een niet-blanke huidskleur, een bepaalde stijl van kleden, hun auto's of scooters en concrete gedragingen spelen hierbij allemaal een rol. Çankaya ziet daarin aanwijzingen voor etnisch profileren, maar laat net als Amnesty het element van disproportionaliteit niet meespelen.

Kleijer-Kool (2013) beschrijft ook hoe agenten zich erg bewust zijn van het feit dat ze op discriminatie kunnen worden aangekeken en er geen problemen over willen, waardoor ze ongefundeerd controleren van personen met een migrantenachtergrond expliciet vermijden. Haar actuele bevindingen zijn sterk in lijn met ouder onderzoek dat vooral inging op vreemdelingtoezicht (Aalberts 1990; Van der Leun 2003). Svensson, Sollie en Saharso (2012) verrichtten eveneens tamelijk recent een onderzoek op basis van observaties en interviews naar de proactieve handhaving bij jongerenoverlast in een middelgrote gemeente in het westen van het land. Zij schetsen een beeld van relatief gemoedelijke interacties tussen groepen jongeren en de politie, hoewel het veelvuldig vragen naar ID-bewijzen wel irritaties wekt (zie ook Svensson & Saharso, 2014). Een kanttekening is dat zij keken naar jongeren in de schoolleeftijd.

Caillaud (2011) verrichtte een kleinschalig afstudeeronderzoek in een grote Nederlandse en een Franse stad en constateerde dat de politie in Nederland veel openlijker spreekt over bevolkingsgroepen, ook in generaliserende zin. Zij veronderstelt dat dit eerder leidt tot etnisch profileren dan het meer neutrale taalgebruik van de Franse politie, alhoewel die relatie nooit echt is onderzocht.

Drie Haagse wijken

Een belangrijke tekortkoming in veel onderzoek is dat er

geen concreet zicht is op de rechtvaardiging voor staandehoudingen, hetgeen essentieel is bij de vraag of over etnisch profileren gesproken kan en mag worden. In eigen onderzoek in drie Haagse wijken (Van der Leun et al. 2014) hebben we juist daarom, behalve op percepties, ook specifiek op die rechtvaardigingen ingezoomd. Bij het observeren gedurende 153 uur tijdens 17 diensten zijn geen aanwijzingen gevonden voor structureel etnisch profileren, maar in de interviews wel voor problemen in de percepties over en weer. De hoofdconclusie van dit *mixed methods*-onderzoek is dan ook dat er een sterke discrepantie bestaat tussen de observaties van het politiehandelen, de uitleg erover door de politiefunctionarissen, en de percepties van de jongvolwassenen op straat. De observaties laten zien dat weliswaar veel personen met een migrantenachtergrond worden benaderd door de politie, maar ook dat het politieoptreden in veruit de meerderheid van de situaties goed te rechtvaardigen is op grond van concrete gedragingen, informatie of situationele omstandigheden. Onze waarnemingen geven geen definitief antwoord op de vraag of er etnisch wordt geprofileerd, aangezien ze net als veel andere studies geen harde

Hoe burgers politieoptreden ervaren en waarderen

Bij onderzoek naar percepties draait het om de vraag welke ervaringen en opvattingen burgers hebben en hoe deze hun beeld van de politie kleuren. Uit studies over etnisch profileren en ongelijke behandeling door de politie blijkt dat personen met een migrantenachtergrond eerder dan autochtone burgers geneigd zijn te zeggen dat etnisch profileren of ongelijke behandeling van etnische groepen voorkomt (Tyler & Wakslak, 2004; Weitzer & Tuch, 2005b; Reitzel & Piquero, 2006; MacDonald e.a., 2007; Wu, 2014). Er kan echter ook naar persoonlijke ervaringen worden gekeken. Op basis van zelfrapportage door burgers is aangetoond dat mensen die tot minderheidsgroepen behoren vaker worden staande gehouden (European Union Agency for Fundamental Rights 2010; Wortley & Owusu-Bempah 2011) of ondervraagd (Fitzgerald & Carrington 2011). Verschillende studies maken duidelijk dat zij daarbij het idee kunnen hebben dat ze vanwege hun etnische achtergrond door de politie zijn gestopt of onjuist zijn behandeld (Jones-Brown 2000; Parmar, 2011; Sollund, 2006; Wortley & Owusu-Bempah, 2011). Ook blijkt dat personen met een migrantenachtergrond eerder dan blanke personen persoonlijke ervaringen met ongelijke behandeling rapporteren (Weitzer & Tuch, 2005b; Reitzel & Piquero, 2006).

Ervaren discriminatie

Het idee door de politie op grond van etniciteit benaderd of anders behandeld te worden heeft impact op het beeld dat mensen van de politie hebben. Zo blijkt uit een Brits onderzoek onder jonge mensen met een 'African-Caribbean'- en 'South Asian'-achtergrond dat de overmatige aandacht van de politie een gebrek aan vertrouwen in de politie veroorzaakt (Sharp & Atherton 2007). Velen van hen menen dat de meeste agenten gedreven worden door racistische overtuigingen en dat zij personen uit hun groepen staande houden zonder redelijke aanleiding of verdenking (vgl Parmar 2011).

Tyler en Wakslak (2004) concluderen dat een persoonlijke ervaring (al dan niet vermeend) met etnisch profileren samenhangt met een verlaagde bereidheid beslissingen te accepteren en met een negatiever oordeel over de politie en haar relatie met personen met een migrantenachtergrond (zie ook Weitzer & Tuch, 2005). Ouder Nederlands onderzoek is gemengd op dit punt. Recent Nederlands onderzoek laat zien dat niet-westerse migranten in aanzienlijke mate discriminatie ervaren door de politie. Van de niet-westerse migranten die in het jaar voorafgaand aan dat onderzoek in contact met de politie waren geweest, voelde een derde van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders zich gediscrimineerd, 25% van de Surinaamse en 20% van de Antilliaanse Nederlanders (tegenover 4% van de autochtonen). Met name mannen onder deze groepen worden veelal ook door straatagenten aangemerkt als risicogroepen (Çankaya 2011), al geldt dat inmiddels ook voor migranten uit Mid-

» *Het gevoel dat de politie etnisch profileert wordt breed gedeeld, maar onderzoek onderbouwt dat veel minder*

informatie geven over de mogelijke disproportionaliteit van de uitkomsten. Wel laten ze zien dat de professionele afwegingen die agenten maken in hun dagelijks werk complexer zijn en dat etniciteit een minder belangrijke rol lijkt te spelen dan vaak wordt gesuggereerd. Samenvattend: er zijn in Nederlands onderzoek aanwijzingen voor etnisch profileren (bijvoorbeeld in het werk van Çankaya) zonder dat die conclusies toelaten over de mogelijke disproportionaliteit. Er wordt geen algemeen beeld duidelijk. De stellige manier waarop de bevindingen soms op een lijn worden gezet met de ervaringen in Engeland en de VS lijken overtrokken als we kijken naar individuele beslissingen van politie op straat. Conclusies zijn eenduidiger in het onderzoek naar percepties, zie hieronder.



Wat doet je beslissen iemand staande te houden: a) persoonskenmerken, b) de omstandigheden van de situatie en het gedrag, c) kenmerken van een voertuig.

den- en Oost-Europa die volgens het SCP juist weer minder dan niet-westerse groepen het gevoel hebben onderwerp te zijn van etnisch profileren door de politie.

Beeld van de politie

In ons eigen Haagse onderzoek deden we straatinterviews die lieten zien dat velen van de jonge mensen op straat menen dat de politie etnisch profileert, onduidelijk of weinig uitleg geeft bij staandhoudingen en onbeleefd en oneerlijk zou zijn. Daarnaast blijkt dat een deel van de jongvolwassenen met een migrantenachtergrond gefrustreerd is over (veelvuldige) ID-controles. Tegelijkertijd is het algemene beeld ten aanzien van de politie niet bijzonder negatief. Het gemiddelde beoordelingscijfer dat men de politie geeft is een 6. Jongvolwassenen met een Marokkaanse en Turkse achtergrond zijn kritischer dan autochtonen en geven de politie respectievelijk een 5,5 en een 5,6, hetgeen niet erg positief is, maar geen dramatisch afwijkend beeld geeft, ook niet van landelijke cijfers (vgl. CBS 2013). Samenvattend is helder dat personen met een migrantenachtergrond veelal minder positief denken over de politie dan autochtonen en dat zij ook vaak menen dat er extra op hen gelet wordt en dat er sprake is van discriminatie of etnisch profileren. Dat is slecht nieuws voor de politie, want uit internationaal onderzoek weten we dat dat de legitimiteit van de politie niet ten goede komt.

Slotoverweging

Uit het Haagse onderzoek blijkt dat het gevoel dat de politie etnisch profileert breed wordt gedeeld door de bevroegde jongvolwassenen en dat dit beeld deels ook leeft onder politieagenten. Onderzoek in Nederland onderbouwt dat veel minder, hier lijkt toch echt een verschil te zijn met veel onderzoek uit Angelsaksische landen dat vaak klakkeloos naar Nederland wordt vertaald. Agenten zijn zich er namelijk tegelijkertijd ook zeer bewust van dat ze worden aangekeken op mogelijke discriminatie en dat ze daarvoor moeten

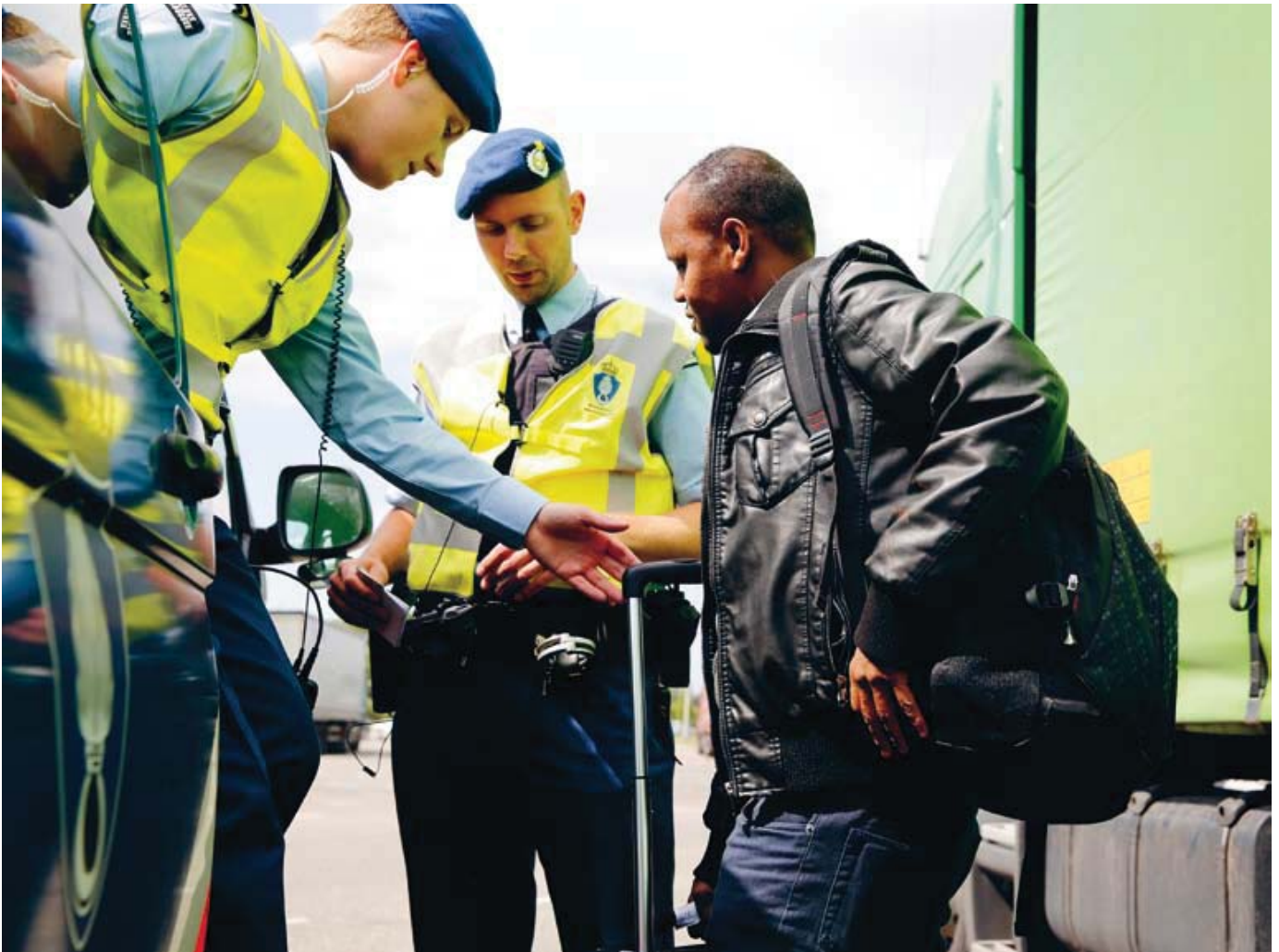
uitkijken. Ook zijn velen zich bewust van de verhoudingen in de wijken die van belang zijn voor het eigen werk. Jarenlange ervaring met *community policing* en wijkgebonden werken heeft daar zeker mee te maken. Het feit dat Nederland tot op heden relatief weinig te maken heeft gehad met rellen vanuit groepen met een migrantenachtergrond zoals we kennen uit bijvoorbeeld Engeland en Frankrijk verklaren Adang, Van der Wal en Quint (2010) uit de traditioneel goede verbanden met de samenleving en de wijk die de Nederlandse politie heeft.

Een belangrijke complicatie bij politiebepalingen in de praktijk wordt volgens ons gevormd door de hoge criminaliteitscijfers van bepaalde groepen die als ervaringskennis dienen om meer te letten op personen met een (bepaalde) migrantenachtergrond. Agenten verwijzen daar veel naar, ook in onze interviews in Den Haag (Van der Leun et al. 2014). Daar komt de complicatie bij dat de politie traditioneel erg sterk gericht is op straatcriminaliteit, (waarin daders met een migrantenachtergrond zijn oververtegenwoordigd) en op minder welvarende wijken (waar veel migranten wonen).

Zelfs al is het zo dat de politie op grond van ervaringskennis of criminaliteitspatronen van migrantengroepen vaker terecht iemand staande houdt, het aantal onterecht staande gehouden personen met dezelfde kenmerken wordt daarmee ook onaanvaardbaar hoog (vgl. Bovenkerk 2014). Dat speelt ongetwijfeld een rol in de perceptie van discriminatie en de negatieve ervaringen die minderheden rapporteren (SCP 2014).

Hoe nu verder?

Dit alles vormt een belangrijk argument tegen selectie op basis van het behoren tot een bepaalde groep, zelfs al zijn de criminaliteitscijfers voor die groep relatief hoog. Het risico hierop is evident aanwezig in een tijd dat migranten extra in de belangstelling staan van controlerende instanties (Mutsaers 2014). Het risico is ook aanwezig omdat het in



tijden van informatiegestuurd werken steeds geaccepteerder wordt om hele etnische groepen tot risicocategorie te benoemen. Als de politie op die manier door veel onterechte staandehoudingen bepaalde groepen in de bevolking van zich vervreemdt, is dat niet alleen ingrijpend voor de personen die dat aangaat, maar ook ondermijnend voor het vertrouwen in en medewerking met de politie. Juist in tijden

name de verbindende kant van het politiewerk. Dat geldt voor politiebeleid, voor de politieopleiding, voor politieleiderschap en voor alle agenten op straat.

Of het begrip etnisch profileren daarbij een goed uitgangspunt vormt, is de vraag (vgl. Gross & Livingston 2002). Deze term, die uit Engeland en de Verenigde Staten is overgenomen, blijkt veel aanleiding te geven tot verwarring. Mensen vullen de term verschillend in en doelen er ook mee op zaken die niet onder de formele definitie vallen. Bovendien lijkt het niet erg productief om de term bijna automatisch aan discriminatie te koppelen zonder daarbij serieus na te denken over de taken die agenten op straat moeten vervullen. Welles-nietesdiscussies en een beschuldigende houding nodigen agenten niet uit kritisch naar hun eigen handelen te kijken. Reflectie op het cruciale belang van vertrouwen van alle burgers in de politie, en op de legitimiteit van politiewerk in de huidige diverse samenleving vormt ons inziens een beter uitgangspunt. Dat vertrouwen cruciaal is, laat de literatuur onomstotelijk zien. <<

» *Liever geen selectie op basis van het behoren tot een groep, al zijn de criminaliteitscijfers ervan hoog*

Zie voor de literatuurlijst <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/literatuurlijst-etnisch-profileren-1481.html>

van crime fighting, hotspot policing en persoons- en groepsgerichte aanpak van criminaliteitsproblemen, verdienen de goede verbanden met de sociale omgeving aandacht en onderhoud.

Ondanks het uitblijven van 'harde empirische feiten' – er blijft immers altijd interpretatieruimte, vooral rondom het thema van de disproportionaliteit – geven de recente Nederlandse discussies rondom etnisch profileren dan ook aanleiding tot serieuze aandacht van de nationale politie voor met