

EFFECTEN VAN ERVAREN SELECTIVITEIT BIJ POLITIECONTROLES

Een uiteenzetting aan de hand van interviews en
focusgroepgesprekken in Rotterdam en Breda

Colofon

Juli 2014

Projectleiding
Tikho Ong

Onderzoek
Tikho Ong
Delilah Sarmo
Sidris van Sauers
Shannah Spoelstra

Tekst
Shannah Spoelstra

Uitgave
Art.1/RADAR
Grotekerkplein 5
3011 GC Rotterdam
www.art1.nl
www.radar.nl

Dit onderzoek is een initiatief van Art.1/RADAR en is gefinancierd door The Open Society:
Fund to Counter Xenophobia, nurturing the roots of tolerance in Western Europe.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING EN OPZET	5
1.1 Waarom een inventarisatie van ervaringen met etnisch profileren?	5
1.2 Opzet onderzoeksproject	5
1.3 De onderzoeksvragen	7
1.4 Definitie etnisch profileren	7
1.5 Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit van de interviewgegevens	7
1.6 Interviews en focusgesprekken	8
1.6.1 Werving van respondenten voor interviews en focusgroepgesprekken	8
1.6.2 Aantal respondenten	8
1.6.3 De interviews	8
1.6.4 Focusgroepen	9
1.7 Respons en non-respons	9
1.8 Opbouw	10
2. ETNISCHE PROFILERING EN CONTROLEBEVOEGDHEDEN	11
2.1 Definiëring	11
2.1.1 Discriminerende etnische profilering	11
2.1.2 Etnische profilering niet altijd verboden onderscheid	11
2.1.3 Directe en indirecte discriminerende etnische profilering	11
2.2 Politiestijlen en controlebevoegdheden	12
2.2.1 Naar een nationale politie	12
2.2.2 Politiestijlen	12
2.2.3 Diverse bevoegdheden controleren burgers	13
2.3 Samengevat	14
3. EEN KRITISCHE KIJK OP ETNISCHE PROFILERING	15
3.1 Etnisch profileren in de actualiteit	15
3.1.1 Selectiemechanismen in Amsterdam	15
3.1.2 De Haagse Schilderswijk	15
3.1.3 Amnesty-rapporten	16
3.1.4 Doetank	17
3.2 'Zonder aanzien des persoons'	18
3.3 Gebrekkige registratie en ontbreken statistische gegevens	19
3.4 Etnisch profileren als een effectief controlemiddel?	20
3.5 Samengevat	21
4. ERVARINGEN MET POLITIECONTROLES	22
4.1 Eigen ervaringen en verhalen uit de omgeving	22
4.2 Wie ervaren etnisch profileren?	24
4.3 Waar botst het en met wie?	24
4.4 Geen sprake van ongelijke behandeling	25
4.5 Samengevat	26

5. VERHOUDINGEN TUSSEN POLITIE EN MINDERHEDEN	27
5.1 Ervaren houding politie respondenten	27
5.1.1 Onprettig ervaren bejegening door de politie bevordert wantrouwen	27
5.1.2 Onprettige bejegening en machtsvertoon	27
5.1.3 Onduidelijkheid reden controle	28
5.2 Houding van allochtone jongeren jegens de politie	29
5.2.1 Externe factoren	29
5.2.2 Een anti-politie jeugdcultuur	29
5.2.3 Uitlokking	30
5.2.4 Slachtofferrol aannemen	30
5.2.5 Bezuinigingen maatschappelijk veld	30
5.3 Respectvolle omgang	31
5.4 Samengevat	32
6. MOGELIJKE GEVOLGEN VAN EN OMGAAN MET ETNISCH PROFILEREN	33
6.1 Negatieve beeldvorming en uitsluiting	33
6.1.1 Polarisation tussen en stigmatisering van groepen in de samenleving	33
6.1.2 Versterking negatief zelfbeeld	34
6.1.3 Gevoelens van ongelijkheid en vernedering	34
6.2 Gevolgen verhouding burger en politie	35
6.2.1 Beschadigd vertrouwen	35
6.2.2 Verstoorde samenwerking	36
6.2.3 Kansen	37
6.3 Omgaan met etnisch profileren	37
6.4 Samengevat	39
7. SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	40
7.1 Samenvattend	40
7.1.1 Opzet	40
7.1.2 Etnische profilering en controlebevoegdheden	40
7.1.3 Een kritische kijk op etnische profilering	40
7.1.4 Ervaringen met politiecontroles	41
7.1.5 Verhoudingen tussen politie en minderheden	41
7.1.6 Mogelijke gevolgen van en omgaan met etnisch profileren	42
7.2 Aanbevelingen	43
7.2.1 Bejegening verbeteren bij proactieve politie-acties	43
7.2.2 Verbetering transparantie en onafhankelijkheid rondom klachtenregeling	43
7.2.3 Bespreekbaar maken selectiemechanismen	44
7.2.4 Organiseren van niet-incidentgerelateerde ontmoeting	44
7.2.5 Versterking kennis over rechten en plichten bij staandhoudingen en controles	45
8. BIJLAGEN	46
Bijlage 1: Vragenlijst	46
Bijlage 2: Respondenten	47
Bijlage 3: Literatuurlijst	49

1. Inleiding en Opzet

1.1 Waarom een inventarisatie van ervaringen met etnisch profileren?

Etnische minderheden hebben soms het gevoel dat zij selectief door de politie staande worden gehouden of gecontroleerd. Dit kan het vertrouwen van etnische minderheden in de politie schaden en daarmee de verhoudingen op straat verslechteren. Een slechte verstandhouding met burgers kan vervolgens de bereidheid om samen te werken met de politie in de signalering, voorkoming en bestrijding van criminaliteit tegen werken. Vanuit de veronderstelling dat (het vermoeden van) onterechte politiecontroles op grond van etniciteit daarmee de veiligheidsbeleving en negatieve beeldvorming in algemene zin niet ten goede komt, is Art.1/RADAR in 2013 gestart met een onderzoeksproject om ervaringen van etnische minderheden met selectieve controles door de politie te documenteren en aan de hand hiervan politie en overheid te sensibiliseren voor het onderwerp.

Het onderzoek naar dergelijke ervaringen heeft plaats gehad in de gemeenten Rotterdam en Breda en is een initiatief van Art.1/RADAR, gefinancierd door Open Society: *Fund to Counter Xenophobia, nurturing the roots of tolerance in Western Europe*.

1.2 Opzet onderzoeksproject

Er zijn weinig harde gegevens beschikbaar over de omvang en de aard van etnisch profileren door de politie in Nederland. Wel zijn er diverse onderzoeken naar de ervaringen van bepaalde (minderheids-)groepen. Deze gegevens zijn vaak niet hard genoeg om eenduidig aan te tonen of er verschillen zijn in de benadering van diverse groepen door de politie en of deze het gevolg zijn van discriminerende selectiemechanismen. Er is dus geen sprake van een structureel probleem dat door middel van empirisch onderzoek is aangetoond. Maar thema's rondom discriminatie zijn een gevoelig onderwerp bij de politie. Daarmee lijkt ook sprake van een taboe op het agenderen van het onderwerp *etnisch profileren*.

Dit onderzoek en de resultaten zijn van kwalitatieve aard. Dit betekent dat de uitkomsten van dit onderzoek geen uitspraken doen over het wel of niet (structureel) voor komen van etnische profilering door de politie¹. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek, met als doel ervaringen, emoties, denkbeelden en gedrag in kaart te brengen. Het onderzoek heeft de volgende doelstellingen:

- Het documenteren van ervaringen met en beelden en verhalen over politiecontroles van Nederlanders met een allochtone achtergrond.
- Het identificeren van patronen en mechanismen die van invloed zijn op de verhouding tussen politie en Nederlanders met een allochtone achtergrond.
- Het in kaart brengen van waar verbeteringen ter bevordering van de verhouding tussen politie en Nederlanders met een allochtone achtergrond mogelijk zijn.

Respondenten zijn gekozen aan de hand van een aantal kenmerken: jongeren en *young professionals* met een allochtone achtergrond; vertegenwoordigers van migrantenorganisaties; professionals zoals jongerenwerkers, docenten of mensen die op

¹ *Het is in dit rapport dan ook niet van belang of de politie daadwerkelijk etnisch profileert in bepaalde situaties. Wanneer mensen de situaties die zij meemaken in contact met de politie als werkelijk definiëren, hebben die situaties werkelijke gevolgen. Hoe personen een situatie definiëren is dus van invloed op hoe zij vervolgens handelen.*

'If men define situations as real, they are real in their consequences.' W.I. Thomas (1863 - 1947)

een andere manier veel in aanraking komen met jongeren. Gekozen is voor de gemeenten Rotterdam en Breda, respectievelijk een grote stad versus een meer regionale gemeente.

Bevolkingssamenstelling Breda en Rotterdam versus landelijk²

Bevolkingssamenstelling afkomst ³	Breda		Rotterdam		Landelijk	
Autochtoon	139.046	78,1%	316.594	51,4%	13.236.494	78,9%
Westerse allochtoon	19.261	10,8%	71.115	11,5%	1.576.986	9,4%
Niet-westerse allochtoon	19.833	11,1%	228.585	37,1%	1.966.095	11,7%
Marokko	5.440	3,1%	41.125	6,7%	368.838	2,2%
(Voormalige) Ned. Antillen en Aruba	2.214	1,2%	22.972	3,7%	145.499	0,9%
Suriname	2.053	1,2%	52.732	8,6%	347.631	2,1%
Turkije	3.001	1,7%	47.900	7,8%	395.302	2,4%
Totale bevolking	178.140	100%	616.294	100%	16.779.575	100%

Rotterdam

Aantal inwoners (2013): 616.294

Opvallend samenstelling inwoners:

Gekeken naar de achtergrond van de Rotterdammers, wijkt deze nadrukkelijk af van de landelijke gemiddelden. Het percentage autochtone inwoners ligt ruim een kwart lager, het aantal niet-westerse allochtone inwoners ruim een kwart hoger. De vier grote minderheden worden ruim drie keer zoveel vertegenwoordigd in de stad, waarvan de grootste groepen worden gevormd door Rotterdammers met een Turkse afkomst en Rotterdammers met een Surinaamse afkomst. Het aantal Westerse allochtonen ligt gelijk aan het landelijke gemiddelde.

Politie-eenheid: Rotterdam

Breda

Aantal inwoners(2013): 178.140

Opvallend samenstelling inwoners:

De achtergrond van de inwoners van Breda ligt vrijwel gelijk met het landelijke gemiddelde. Ruim driekwart is van autochtone afkomst, een kleine kwart van allochtone afkomst. Wel wijken de percentages minderheden af. Bredanaars van Marokkaanse afkomst en van (voormalig) Antilliaanse of Arubaanse afkomst bedragen een wat hoger aantal ten opzichte van het landelijk gemiddelde (en vormen daarmee de twee grootste groepen), Bredanaars van Turkse of Surinaamse afkomst een wat lager aantal.

Politie-eenheid: Zeeland-West-Brabant

² www.statline.cbs.nl (24-06-14)

³ Gegevens over leeftijd van inwoners zijn ook bekeken, maar hierin weken de gemeenten niet van elkaar of landelijke gemiddelden af: mannen en vrouwen tot 20 jaar ongeveer 20%; 20 tot 65 jaar ongeveer 60%; 65 jaar en ouder ongeveer 20%; www.statline.cbs.nl (24-06-14).

1.3 De onderzoeksvragen

De gevoerde interviews en groepsgesprekken hadden als doel om persoonlijke ervaringen met en indrukken ten aanzien van politiecontroles te verzamelen en na te gaan welke invloed deze ervaringen hebben op het beeld dat men heeft van de politie. De uitkomsten bieden inzicht in wat (vermoedens van) etnische profilering tot gevolg kunnen hebben voor de verhoudingen tussen Nederlanders met een allochtone achtergrond en de politie.

De ervaringen en gevolgen daarvan zijn geïnventariseerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- *Welke ervaringen hebben Nederlanders met een allochtone achtergrond met politiecontroles?*
- *Ervaren zij dergelijke controles als discriminatie?*
- *Hoe voelt men zich bejegend door de politie?*
- *Heeft een incidentele negatieve ervaring met de politie invloed op het structurele vertrouwen in de politie?*

1.4 Definitie etnisch profileren

De term *etnisch profileren*, afgeleid van het Engelse *ethnic profiling*, wordt veelvuldig gebruikt door de media. Maar ook in academische kringen en in maatschappelijke organisaties wordt het nemen van beslissingen in de rechtshandhaving uitsluitend of overwegend gebaseerd op iemands etniciteit of religie zo benoemd. De term *etnisch profileren* heeft volgens het FRA (The European Union Agency for Fundamental Rights) echter geen exacte of eenvormige betekenis. Zij hanteren dan ook liever de term *raciale profilering*, zoals gehanteerd door de ECRI (Europese commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid)⁴. De officieel vastgestelde definitie hiervan komt volgens het FRA het dichtste in de buurt van wat er in dit rapport onder *etnisch profileren* verstaan wordt:

'Het gebruik door de politie, zonder oogmerk en redelijke rechtvaardiging, van gronden zoals ras, kleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst, bij controle-, bewakings- of onderzoeksactiviteiten'.

In dit rapport wordt bovenstaande definitie gehanteerd. Deze wordt verder toegelicht in hoofdstuk twee.

1.5 Representativiteit, betrouwbaarheid en validiteit van de interviewgegevens

Kanttekening bij de werving was dat er bewust gezocht is naar mensen die ervaringen hebben met politiecontroles of uit hun omgeving daar verhalen over horen. Respondenten zijn daarmee niet representatief voor de totaliteit van mensen met een migratieachtergrond. Het doel is immers om aan de hand van dergelijke ervaringen patronen te identificeren die van invloed zijn op de verhouding tussen politie en Nederlanders met een allochtone achtergrond. Respondenten zonder ervaringen en die ook geen verhalen uit hun omgeving kennen over negatieve ervaringen met de politie zijn daarvoor minder relevant.

Voor de focusgesprekken ligt dit iets anders dan voor de individuele gesprekken, omdat daar de werving vaak breder is geweest en er van tevoren niet bekend was of (alle) respondenten ervaringen hadden met politie of niet.

⁴ Naar een effectiever politieoptreden. Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen: een gids. The European Union Agency for Fundamental Rights, 2011

1.6 Interviews en focusgesprekken

Op basis van diverse onderzoeken en rapportages die de afgelopen jaren over etnisch profileren zijn geschreven is er een theoretisch kader ontwikkeld en een stand van zaken geschetst. Het onderzoek omvat verder kwalitatief onderzoek, verzameld door middel van interviews en focusgroepgesprekken.

1.6.1. Werving van respondenten voor interviews en focusgroepgesprekken

Vanaf juni 2013 is Art.1/RADAR begonnen met de werving van respondenten. Daarbij is gebruik gemaakt van twee strategieën:

- Het benaderen van ons netwerk van werkcontacten: verschillende organisaties waaronder migrantenorganisaties, jongerenwerk en scholen om respondenten te vinden van allochtone afkomst die wellicht ervaringen hebben met politiecontroles of via hun werk in contact staan met de politie en/of jongeren. Organisaties en contactpersonen werden benaderd per mail en indien telefoonnummers beschikbaar is telefonisch nagebeld.
- Een wervingstekst op de Art.1/RADAR website en Facebookpagina met de strekking: Art.1/RADAR zoekt mensen die ervaringen hebben met politiecontroles op straat. Via deze weg is echter vrijwel geen respons gekomen.

1.6.2 Aantal respondenten

In totaal zijn er gesprekken gevoerd met 308 respondenten (Rotterdam:241 en Breda:67). In totaal zijn 24 diepte-interviews gevoerd (Rotterdam: 14 en Breda: 10) en 19 focusgroepgesprekken (Rotterdam: 13 en Breda: 6). Bijlage 2 bevat een uitgebreid overzicht.

	Aantal individuele Interviews	Aantal focusgroepen	Aantal respondenten focusgroepen	Totaal Respondenten
Rotterdam	14	13	227	241
Breda	10	6	57	67
Totaal	24	19	284	308

1.6.3 De interviews

Om de gegevens te verzamelen voor de kwalitatieve analyse is een vragenlijst opgesteld om in beeld te brengen of mensen etnisch profileren ervaren. De interviews zijn gehouden aan de hand van deze vragenlijsten door één van de vier onderzoekers uit het team. Daarbij is een protocol gehanteerd, dat onder andere bestond uit het toelichten van het onderzoek voorafgaand aan het interview en het geven van de garantie dat in de rapportage niet duidelijk zou zijn 'wie wat gezegd had'.

Ook hebben de projectmedewerkers erop gelet zich zo min mogelijk sturend op te stellen bij het stellen van de vragen. Het was van belang dat de respondenten zelf aangaven welke factoren in hun beleving de meest relevante waren ten aanzien van het al dan niet door hen geconstateerde etnisch profileren door de politie. Tijdens de interviews maakten de onderzoekers aantekeningen of zij namen het gehele gesprek op, om na het interview zo spoedig mogelijk een verslag op te stellen.

De vragenlijsten zijn binnen het projectteam en met onderzoekcollega's binnen de organisatie uitgebreid besproken en vastgesteld. Na afloop van de interviews is er ook ruimte geweest voor reflectie. Dat heeft er niet toe geleid dat de vraagstelling en vragenlijst gedurende de uitvoering van het onderzoek is bijgesteld.

De vragenlijst voor het interview valt uiteen in vier delen/hoofdvragen⁵:

1. *Heb je recentelijk te maken gehad met een politiecontrole? (Zo niet, wellicht iemand in de nabije omgeving?)*
2. *Hoe voelde je je bejegend door de politie?*
3. *Heeft de politiecontrole invloed gehad op je huidige vertrouwen in de politie?*
4. *Wat weet je van ervaringen met de politie in je omgeving/in je werk/binnen de organisatie/achterban van de organisatie?*

1.6.4 Focusgroepen

Behalve het afnemen van individuele interviews zijn er ook focusbijeenkomsten georganiseerd voor verschillende groepen zoals de achterban van migrantenorganisaties, scholieren op middelbare scholen en studenten van MBO en HBO opleidingen. Het doel van deze bijeenkomsten was:

- de deelnemers van de focusbijeenkomsten te motiveren en te stimuleren om hun ervaringen met politiecontact met ons te delen;
- informatie te verzamelen over de ervaringen die zij hebben met de politie;
- bewustwording en kennis te bevorderen van deelnemers van de focusbijeenkomsten over het thema etnische profilering;
- respondenten te werven voor een individueel diepgaand interview.

Tijdens de bijeenkomsten van de focusgroepen is een korte introductie gegeven over het onderwerp etnisch profileren middels een presentatie en een tweetal filmpjes van Amnesty International waarin jongeren vertellen over hun ervaringen met de politie die ze als etnisch profilering hadden ervaren.

Vervolgens werd de mogelijkheid geboden om vragen te stellen en werden ervaringen gedeeld.

1.7 Respons en non-respons

Het vinden van personen uit minderheidsgroepen die bereid waren te vertellen over hun ervaringen met politiecontroles bleek niet gemakkelijk te zijn. Allereerst zijn de 'warme' contacten benaderd: mensen en organisaties waarmee al eerder is samengewerkt of vanuit het werkveld regelmatig contact is. Bij onbekende organisaties is eerst per mail contact gezocht en bij een non-respons is vervolgens een herinneringsmail gestuurd en indien mogelijk nagebeld. Verder is er veel gebruik gemaakt van netwerkcontacten.

Standaard werd er na elk interview en focusgroepgesprek gevraagd of men mensen kende die ervaringen zouden willen delen. Zo leverden focusgroepen in een aantal gevallen individuele respondenten op waarmee dieper ingegaan kon worden op hun ervaringen. Anderzijds leverden sommige individuele gesprekken weer groepen op om focusgroepgesprekken mee te voeren.

⁵ Zie bijlage 1 voor de volledige vragenlijst

In zowel Rotterdam en Breda zijn respectievelijk 38 en 36 personen en organisaties benaderd met de vraag of ze geïnterviewd wilden worden of mee wilden werken bij de organisatie van een focusgesprek. In Rotterdam was de non-respons in vergelijking tot Breda laag (resp. 18% en 40%). Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat Art.1/RADAR een relatief sterker en uitgebreider netwerk heeft in Rotterdam dan in Breda. Daarentegen weigerden in Rotterdam meer mensen mee te werken aan het onderzoek dan in Breda, vanwege wantrouwen naar de politie of omdat zij het idee hadden dat de situatie er niet door zou verbeteren (resp. 34% versus 3%).

Het vinden van geïnterviewden nam ook meer tijd in beslag vanwege de bezuinigingen van lokale overheden; de afgelopen jaren zijn in Rotterdam en Breda subsidies voor welzijnorganisaties en migrantenorganisaties aanzienlijk beperkt of werden volledig beëindigd. Daarmee zijn veel traditionele organisatorische aanspreekpunten voor dergelijk onderzoek intussen verdwenen. Zo is het Bredase jeugdwerk bijna geheel verdwenen als gevolg van bezuinigingen. Volgens jongerenwerkers in Breda is hun organisatie gekrompen van 250 medewerkers naar 25 medewerkers. Het gevolg is dat de betreffende jongerenwerkers wegens werkdruk geen tijd hadden om mee te werken aan dit onderzoek. In Rotterdam bleken in sommige gebieden helemaal geen jongerenwerkers meer actief. De bezuinigingen op migrantenorganisaties hebben een identiek effect. Uiteraard hebben dergelijke reducties van voorzieningen per definitie ook consequenties voor het signalerend vermogen van organisaties in het algemeen.

Categorie	Rotterdam	Breda	Totaal
Totaal aantal benaderde personen/organisaties	38	36	74
Wel contact maar geweigerd om mee te werken (wantrouwen naar politie/verandert toch niks)	13 (34%)	1 (3%)	14
Wel contact maar niet geleid tot gesprek vanwege organisatorisch of onduidelijke redenen	4 (11%)	14 (40%)	18
Niet gereageerd/ geheel geen contact	7 (18%)	14 (40%)	21
Wel gereageerd en geïnterviewd	14 (37%)	10 (28%)	24
Wel gereageerd en een focusgesprek mee georganiseerd	13	6	19

1.8 Opbouw

In hoofdstukken 2 en 3 zal ingegaan worden op definities, de actualiteit en eerder gepubliceerd onderzoek. In hoofdstukken 4 t/m 6 analyseren we de uitkomsten van de (groeps)gesprekken en in hoofdstuk 7 volgen een samenvatting en aanbevelingen.

2. Etnische profilering en controlebevoegdheden

2.1 Definiëring

2.1.1 Discriminerende etnische profilering

Zoals vermeld in de inleiding houden we voor dit rapport de definitie van etnisch profileren aan die de ECRI (Europese commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid) en FRA hanteren⁶:

'Het gebruik door de politie, zonder oogmerk en redelijke rechtvaardiging, van gronden zoals ras, kleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst, bij controle-, bewakings- of onderzoeksactiviteiten'.

Omdat het vanuit dit onderzoeksproject niet eenduidig is vast te stellen of er in verschillende situaties daadwerkelijk sprake is van *discriminerend* profileren, hanteren we verder de operationalisering 'vermoedelijk *discriminerend* profileren', wanneer er in dit rapport wordt gesproken over etnisch profileren. De casussen die naar voren komen vertellen een eenzijdig verhaal, namelijk de ervaring van mensen die menen discriminerend geprofileerd te zijn door de politie. Deze casussen zijn niet één op één gecheckt met de politie.

2.1.2 Etnische profilering niet altijd verboden onderscheid

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen *etnische* en *discriminerende profilering*. Afkomst, etniciteit of religie kunnen namelijk deel uitmaken van een profiel zonder dat met het hanteren van dat criterium de wet wordt overtreden. Er dienen dan wel andere factoren mee te worden genomen, zoals context en gedrag. Daarnaast moet er voor gewaakt worden dat iedereen op gelijke manier behandeld wordt. In de Europese code voor politie-ethiek is bepaald dat politietaken volgens de beginselen van onpartijdigheid en non-discriminatie dienen te worden uitgevoerd. Tot slot wordt in sommige gevallen een minder strenge norm van de uitoefening van bevoegdheden toegestaan op basis van beroepsmatige intuïtie. Zo zijn er bijvoorbeeld uitzonderingen wanneer het gaat over terrorismebestrijding.

Discriminerend profileren is een onrechtmatige vorm van profileren, wanneer de reden van uitoefening van politie bevoegdheden *uitsluitend* of *overwegend* gebaseerd is op iemands afkomst, etniciteit of religie. *Discriminerend* profileren, zoals de ECRI benadrukt in haar Algemene beleidsaanbeveling nr. 11, kan niet juridisch worden gerechtvaardigd. Slechts in specifieke en beperkte omstandigheden kan sprake zijn van „redelijke rechtvaardiging” op grond van factoren als huidskleur, etniciteit of religie.

2.1.3 Directe en indirecte discriminerende etnische profilering

Het FRA maakt verder het onderscheid dat etnische profilering tot directe en indirecte discriminatie kan leiden. Van directe discriminatie is sprake wanneer zoals hierboven omschreven iemand puur en alleen op grond van zijn of haar afkomst, etniciteit of religie wordt geprofileerd.

⁶ Naar een effectiever politieoptreden. *Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen: een gids.* The European Union Agency for Fundamental Rights, FRA, 2011

Bij indirecte discriminatie worden ogenschijnlijk neutrale regels gebruikt, die bepaalde groepen harder treffen dan andere. Een voorbeeld dat het FRA hierbij noemt, is het hanteren van de regel ‘elke 10^e auto te stoppen in een bepaalde wijk of stad’. Echter, wanneer bepaalde bevolkingsgroepen daar oververtegenwoordigd zijn, zullen zij sterker getroffen worden dan andere groepen.

Indirecte discriminatie kan echter in sommige gevallen gerechtvaardigd zijn: wanneer met de afwijkende behandeling een legitiem doel wordt nagestreefd (bv. controle op gestolen voertuigen); of als de maatregel in verhouding staat tot het beoogde doel (bv. in stad/wijk X blijkt het aantal gestolen voertuigen groot te zijn).

Indirecte discriminatie is vaak lastig te bewijzen, omdat het moeilijk is aan te tonen dat de rechtvaardiging onterecht is of buiten proportie. Daar komt bij dat hier ook statistische informatie uitgesplitst naar afkomst, etniciteit of religie over de uitoefening van politiebevoegdheden beschikbaar moet zijn. Dergelijke gegevens zijn in de meeste landen niet voorhanden (FRA, 2011).

2.2 Politiestijlen en controlebevoegdheden

2.2.1 Naar een nationale politie

Sinds 1 januari 2013 vormen de voormalige 25 politiekorpsen gezamenlijk een nationaal korps. Ook is op die datum de Politiewet 2012⁷ ingetreden waarin de volgende hoofdtak staat omschreven:

‘De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.’

De nieuwe organisatie bestaat uit tien regionale eenheden, een Landelijke eenheid en het Politiedienstencentrum, onder leiding van korpschef Gerard Bouman. Het reorganiseren naar één nationale politie zou bijdragen aan het veiliger maken van Nederland, meer ruimte bieden aan professionaliteit, betere politiestatistiek leveren en tot meer vertrouwen van burgers leiden.⁸

2.2.2 Politiestijlen

Kleijer-Kool (2008) noemt de diverse Nederlandse politiekorpsen vóór de reorganisatie eigen ‘koninkrijken’ waarin ook de districten enige autonomie bezaten als het ging om de uitvoering van het politiewerk. Dit leidde tot een enorme variatie aan typologieën van politiestijlen. Of de reorganisatie al heeft geleid tot eenduidigere typologieën van politiestijlen is onduidelijk. Wel heeft de reorganisatie tot doel een politiekorps te creëren dat landelijk als eenheid functioneert en daarmee leveren eenheden en districten in op autonomie. Zij stelt twee polen vast als het gaat om politiestijlen: een *softe* aanpak (preventief) en een *harde* aanpak (repressief). De *softe* aanpak, voornamelijk uitgevoerd door wijkagenten, kent een uiteenlopende verzameling van preventieve middelen, waarbij het optreden van de politie er op is gericht om met de burger potentiële conflicten te voorkomen of te verminderen. Het gaat hier bijvoorbeeld om ‘kennen en gekend worden’ door de buurtbewoners, bemiddeling en het bevorderen van sociale zelfredzaamheid.

⁷ http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/geldigheidsdatum_18-06-2013 (24-06-14)

⁸ <http://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie.html> (24-06-14)

De harde aanpak richt zich tegen de burger, wanneer ‘de maat vol is’ en preventief optreden niet heeft gewerkt. Hier gaat het letterlijk om ‘brandjes blussen’, ofwel ingrijpen als er daadwerkelijk een conflict is, maar ook over gewelddadige confrontaties tussen burgers en politie. Noodhulpagenten hebben hierdoor een andere relatie met burgers dan wijkagenten. Zij arriveren in het heetst van de strijd of met de opdracht op een bepaalde locatie alle overtredders te bekeuren. Verder rijden zij vooral in de auto om snel aanwezig te zijn in een noodsituatie en is daarmee de fysieke afstand tot de burger ook groter.

2.2.3 Diverse bevoegdheden controleren burgers

Er zijn een aantal bevoegdheden voor de Nederlandse politie om mensen staande te houden, hun ID te controleren en preventief te fouilleren. Hier hoeft geen redelijke verdenking of individuele aanleiding voor te zijn. Dergelijke controles worden alleen geregistreerd wanneer zij leiden tot een boete en/of proces-verbaal. Enerzijds is de speelruimte voor identiteitscontroles en preventief fouilleren verruimd, anderzijds zijn er geen verbeteringen geweest in regulerende verantwoordingsmechanismen. Wie er hoe vaak staande gehouden wordt, wordt niet gemonitord. Het corrigeren van disproportionele of ineffectieve uitvoering van de bevoegdheden is daardoor ook niet mogelijk (Amnesty, 2013).

- *Vorderen van ID-bewijs*

De politie heeft de bevoegdheid om wanneer zij het ‘redelijkerwijs noodzakelijk’ acht voor de uitvoering van de politietaak, personen van 14 jaar en ouder te vragen naar hun ID. Vaak wordt deze bevoegdheid ingezet bij kleine overtredingen zoals openbare dronkenschap of verstoring openbare orde, overlast door ‘hangjongeren’ in de openbare ruimte, bij zwartrijden in het openbaar vervoer, verkeersovertredingen en al dan niet drugs- of alcoholverslaafde daklozen.

- *Auto’s stoppen*

Bestuurders kunnen op grond van de Wegenverkeerswet (1994, artikel 160) verplicht worden om op verzoek van de politie te stoppen en hun rijbewijs, kentekenbewijs en keuringsbewijs te laten zien. Agenten zijn daarbij niet verplicht om de reden van de controle aan te geven. Deze bevoegdheid wordt in toenemende mate gebruikt als instrument bij de bestrijding en preventie van criminaliteit. Een algemene verkeerscontrole kan overgaan in opsporing, als de papieren niet in orde zijn of als de agent een redelijk vermoeden heeft van een strafbaar feit.

- *Preventief fouilleren*

Wanneer er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat tijdens een onderzoek, hebben politieagenten de bevoegdheid personen te fouilleren. Ook mogen preventieve fouilleeracties worden uitgevoerd binnen gebieden die door de burgemeester⁹ zijn aangewezen als ‘veiligheidsrisicogebied’, zonder een individuele verdenking. Binnen een dergelijk gebied mag iedereen preventief worden gefouilleerd gedurende een periode van twaalf uur. Ook kunnen voertuigen of bagage worden doorzocht. Bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mag er gedurende twaalf uur in een nader omschreven gebied ook preventief gefouilleerd worden. Bij preventieve fouilleeracties is het wettelijke uitgangspunt dat de politie aselectief te werk gaat.

⁹ <http://www.preventieffouilleren.nl/wetgeving.html> (24-06-14)

2.3 Samengevat

Etnisch profileren doelt op het gebruiken van gronden als huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij controle-, bewakings- of onderzoeksactiviteiten door de politie. Dergelijke gronden mogen deel uitmaken van een profiel, maar alleen als er ook andere factoren mee worden genomen als context en gedrag. Wanneer een controle *uitsluitend* of *overwegend* wordt uitgevoerd vanwege iemands afkomst, is er sprake van *discriminerende* etnische profilering.

Sinds 2013 bestaat er in Nederland één nationale politie, die bij dient te dragen aan een veilig Nederland en tot meer vertrouwen van burgers moet gaan leiden door een eenduidiger landelijk beleid te voeren. In contact met burgers zijn er twee politiestijlen te onderscheiden, een preventieve aanpak met de burger en een repressieve aanpak tegen de burger. Agenten die aan de preventieve kant van het werk zitten hebben vaak een betere relatie met de burger, aan de repressieve kant is de afstand tot de burger groter.

Agenten hebben diverse bevoegdheden om burgers te controleren: vorderen van ID-bewijs, auto's stoppen en preventief fouilleren. Omdat hiervoor geen redelijke verdenking of individuele aanleiding voor hoeft te zijn, is de speelruimte groot en ligt etnisch profileren op de loer. Wie er hoe vaak staande wordt gehouden, wordt niet gemonitord. Hierdoor is onduidelijk of deze bevoegdheden effectief zijn en proportioneel worden uitgevoerd.

3. Een kritische kijk op etnische profilering

3.1 Etnisch profileren in de actualiteit

3.1.1 Selectiemechanismen in Amsterdam

In 2013 verscheen een onderzoek van S. Çankaya (2013) naar welke selectiemechanismen de politie in de regio Amsterdam-Amstelland hanteert. Uit het onderzoek blijkt dat politieagenten zich bij de keuze welke personen ze staande houden of controleren, baseren op profielen van 'verdachte' burgers. Dit 'verdachte profiel' bestaat onder meer uit kenmerken zoals leeftijd, huidskleur en etnische afkomst. Burgers die niet aan de stereotypen voldoen, ontspringen de dans. Politieagenten zouden daarmee onbewust een beeld hebben van hoe een verdachte burger eruitziet. Çankaya noemt dit geen discriminatie, maar onbewuste vooroordelen; een 'collectieve bijziendheid' die de politie helpt de 'complexe werkelijkheid behapbaar te maken'.

Daarnaast hanteren agenten volgens het onderzoek een grondstelling: "personen die niet in het straatbeeld passen, zijn risicovol". Deze wordt echter inconsequent toegepast: in een overwegend witte buurt worden etnische minderheden eerder gecontroleerd, omdat zij daar 'niet thuis horen'. Echter, in een buurt waar juist veel etnische minderheden woonachtig zijn, zal een persoon van autochtone afkomst niet eerder worden gecontroleerd. Daar zouden agenten overschakelen naar een andere grondstelling: "in deze wijk controleer ik hen vaker, omdat ze hier wonen".

Het gevolg is dat met name jonge mannen uit etnische minderheden vaker worden gecontroleerd, veelal zonder een individuele geobjectiveerde rechtvaardiging. Ook blijkt volgens het onderzoek dat het werken met dergelijke profielen niet effectief is. Ze zouden zelden leiden tot proactieve politiecontroles.

Korpschef Pieter-Jaap Aalbersberg erkent de uitkomsten van het onderzoek en pleit voor betere training op selectiegedrag: *'Het vele controleren zet ons op afstand, dat merk ik als ik met Marokkaanse jongens praat. Controleren kan wel, maar het moet wel uit te leggen zijn'*¹⁰. De burgemeesters van zowel Rotterdam¹¹ als Den Haag¹² zien naar aanleiding van dit onderzoek geen reden ook een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren en zijn van mening dat er voldoende begeleiding en opleiding is gericht op het tegengaan van vooroordelen in de dagelijkse praktijk.

3.1.2 De Haagse Schilderswijk

In oktober 2013 kwam etnisch profileren door de politie opnieuw in de aandacht in de media en politiek. Die maand verscheen allereerst een reportage van Omroep West over verklaringen van oud-agenten en verschillende slachtoffers waaruit zou blijken dat agenten van het Haagse politiebureau de Heemstraat in de Schilderswijk zich te buiten gaan aan bovenmatig geweld tegen allochtone bewoners. Ook zou er een sfeer van intimidatie en racisme heersen in een deel van het korps¹³.

¹⁰ <http://www.at5.nl/artikelen/88246/veel-onbewuste-vooroordelen-bij-politie> (30-06-14)

¹¹ Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid Z. Baran (PvdA) over 'Onderzoek antropoloog Çankaya'; Brief Burgemeester van Rotterdam, 8 november 2012

¹² Beantwoording schriftelijke vragen van de raadsleden Vianen en Rietveld; Gemeente Den Haag, 19 februari 2013

¹³ <http://www.omroepwest.nl/nieuws/16-10-2013/oud-agenten-haagse-politie-gebruikt-buitensporig-geweld-tegen-allochtonen> (30-06-14)

De bevindingen van Omroep West worden niet herkend door de Haagse Bureauchef. Het verhaal in de reportage zou geen recht doen aan het vele goede werk dat de politie dagelijks in de wijk verricht. Hierbij wijst hij op de strijd tegen criminele jongeren in de Schilderswijk, waar sinds 2011 stevig tegen zou worden opgetreden door politie en gemeente. *"We treden hard op tegen personen die het hier denken te kunnen verzieken voor mensen die hier prettig met elkaar willen samen leven."*¹⁴

De Haagse Burgemeester van Aartsen geeft aan achter de reactie van de politiechef te staan. Groenlinks en de Partij van de Eenheid vragen om een 'groot en gedegen' onderzoek, maar dat wordt eind december door de Burgemeester afgewezen. Hij wacht liever een onderzoek af van de Universiteit van Leiden dat al loopt in samenwerking met de politie. Ook minister Opstelten geeft aan eerst dit onderzoek te willen afwachten, alvorens verdere stappen te overdenken.¹⁵ Stelselmatig discriminerende profilering door de politie in Nederland is volgens Opstelten vooralsnog niet aangetoond.¹⁶

Er wordt een burgerinitiatief geïnitieerd door verontruste burgers, verenigd in het Actiecomité Herstel van Vertrouwen. Zij willen het toepassen van buitenproportioneel geweld jegens met name allochtone jongemannen aan de kaak stellen, de Haagse politie een onderzoek laten starten naar etnisch profileren binnen de eenheid, maar bovenal werken aan herstel van vertrouwen tussen burgers/jongeren en politie in de Schilderswijk.

Op 4 juni 2014 komt naar buiten dat het onderzoek van de Universiteit van Leiden concludeert dat de Haagse politie niet structureel discrimineert.¹⁷ Klachten over de politie zouden niet hard kunnen worden gemaakt. Wel wijst onderzoeker Van der Leun er op dat de politie beter moet uitleggen waarom mensen om hun identiteitsbewijs worden gevraagd en dient de klachtenprocedure bij de politie verbeterd te worden. Ook dienen klachten serieus genomen te worden. Het volledige onderzoek is eind augustus 2014 verschenen.

3.1.3 Amnesty-rapporten

In juni 2014 verschijnt een rapport van Amnesty International (2013) waarin zorg wordt uitgesproken over de praktijk van etnisch profileren die zich niet zou beperken tot 'slechts' incidenten. Amnesty spreekt van een 'vorm van discriminatie die bijdraagt aan stigmatisering en negatieve beeldvorming over etnische minderheden'. Het rapport stelt vast dat selectie op uiterlijke kenmerken door de politie vooral plaatsvindt bij identiteits- en verkeerscontroles en preventief fouilleren en bij controles op illegaal verblijf in Nederland. Jongeren met een minderhedenachtergrond die in groepjes rondhangen en mensen met een minderhedenachtergrond die in een dure auto rijden of op een scooter, zouden daarbij met name benadeeld worden.¹⁸

Voormalig nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer reageert op 28 oktober in de Volkskrant op het rapport van Amnesty dat hij van mening is dat discriminatie van

¹⁴ *Idem*

¹⁵ *Onderwerp: Reactie op het onderzoek van Amnesty International over etnisch profileren door de politie (14 november 2013); <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/15/reactie-op-het-onderzoek-van-amnesty-international-over-etnisch-profileren-door-de-politie.html> (30-06-14)*

¹⁶ *Onderwerp: 4 Antwoorden kamervragen over het rapport van Amnesty International over etnisch profileren (10 januari 2014); via www.rijksoverheid.nl (30-06-14)*

¹⁷ *<http://www.omroepwest.nl/nieuws/04-06-2014/rapport-haagse-politie-discrimineert-niet-structureel> (30-06-14)*

¹⁸ *<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/10/29/donkere-jongens-vaker-aangehouden-doetank-klaagt-discriminatie-politie-aan/> (30-06-2014)*

minderheden bij politiecontroles in de politiecultuur zit. Volgens Brenninkmeijer heeft de politie de neiging om het onderwerp discriminatie weg te wuiven. "Maar de politie moet erkennen dat het gebeurt en dat het onjuist is", aldus de ombudsman.¹⁹

De korpsleiding erkent de problematiek die Amnesty schetst niet. In een officiële reactie stelt de korpsleiding eind oktober het niet eens te zijn met de conclusie van Amnesty dat etnisch profileren bij de Nederlandse politie verder strekt dan incidenten. Dit zou een onjuiste en ongegronde aanname zijn. Politiewerk, zo geeft de korpsleiding aan, is complex en bij de beoordeling van een situatie spelen diverse factoren een rol. Het standpunt van Amnesty dat de politie in toenemende mate etnisch profileert zou politiemensen ernstig tekort doen. De politieopleiding zou verder een speciale module omvatten gericht op multicultureel vakmanschap waarbij diversiteit en discriminatiebestrijding aan de orde komen. Ook het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (LECD) zou werken aan bewustwording van en kennisvergroting over etnisch profileren, waarmee voorkomen wordt dat politiemensen zich hier in de praktijk onbewust schuldig aan maken. Klachten over etnisch profileren en discriminatie worden intern besproken en geëvalueerd. De afgelopen drie jaar zou de politie gemiddeld slechts enkele tientallen klachten per jaar over discriminatie door de politie hebben ontvangen, terwijl de politie jaarlijks miljoenen malen mensen staande houdt of aanspreekt.²⁰

‘De politie wijst etnisch profileren volledig af’

‘De kern van het politiewerk is onderscheid maken tussen goed en fout. Tussen wat wel en niet klopt. Een politieagent op straat kijkt daarom naar afwijkend gedrag. Zulke afwegingen hangen samen met veel factoren, zoals locatie, tijdstip of leeftijd, maar ook het uiterlijk en gedrag van personen of bijvoorbeeld het type voertuig. Recente gebeurtenissen en veiligheidsontwikkelingen in een specifieke wijk zijn eveneens van belang. Vanzelfsprekend tellen ook de professionele ervaringen van de agent mee. Al dit soort factoren kunnen doorslaggevend zijn bij het besluit om de ene persoon wel aan te spreken en een ander niet. De politie wijst etnisch profileren volledig af. Wij zoeken voortdurend verbinding met alle burgers. Ieders vertrouwen in het korps en de medewerkers is voor ons van groot belang’.

Korpschef Gerard Bouman²¹

3.1.4 Doetank

Eind oktober 2013 lanceert de in Amsterdam actieve organisatie ‘Doetank’ op de website controlealtdedelete.nl een zelfgemaakte reportage over politiediscriminatie in Amsterdam en de omgeving van Den Haag. In augustus 2013 stuurde deze organisatie twee groepen jongens de straat op: een groep van drie blanke jongens en een groep van drie donkere jongens. In de reportage is te zien dat de donkere jongens meerdere malen worden aangehouden en ondervraagd door de politie. De blanke jongens geen enkele keer²². In november organiseerde Doetank een bijeenkomst in de Melkweg Amsterdam over discriminatie door de politie, met debat, muziek, film en spoken word. Momenteel bieden zij in samenwerking met IZI Solutions en S. Çankaya (2013) ‘Straatrecht’ aan, een concept om jongeren die - terecht of onterecht - regelmatig met de politie in aanraking komen, te trainen in de omgang met politiemensen.

¹⁹ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3534648/2013/10/28/Ombudsman-discriminatie-zit-in-politiecultuur.dhtml> (30-06-2014)

²⁰ <http://www.politie.nl/nieuws/2013/oktober/28/00-politie-wijst-etnisch-profileren-af.html> (30-06-14)

²¹ Idem

²² <https://www.youtube.com/watch?v=LvHXrfYiRGk> (30-06-14)

3.2 'Zonder aanzien des persoons'

Sinds 2002 voert de politie preventief fouilleeracties uit. Uit het laatste evaluatierapport van de politie in Rotterdam blijkt dat in 2013²³ zesmaal een aanwijzing van kracht is geweest in delen van Charlois, IJsselmonde, Hoogvliet en Centrum. In 2013 zijn bijna 5000 mensen gefouilleerd en ruim 1000 auto's gestopt en gecontroleerd. In Breda wordt slechts in beperkte mate preventief gefouilleerd. In september 2011 heeft de politie enkele weken in het centrum gefouilleerd. Dat leverde echter volgens de politie niets op. Sindsdien wordt er - zover na te gaan is - niet meer preventief gefouilleerd in Breda.

In het verleden lokte de bevoegdheid veel kritiek uit. Bij preventief fouilleren is het de bedoeling dat dit controlemiddel 'zonder aanzien des persoons', dus aselectief, door de politie wordt ingezet. De Nationale Ombudsman (2011) zette verschillende kanttekeningen bij de uitvoering van dit middel door de politie. Volgens de Nationale Ombudsman lijkt de uitvoering nogal willekeurig. In de praktijk bleek dat de politie onvoldoende selectiecriteria had vastgelegd voorafgaand aan een preventief fouilleeractie. Ook Amnesty (2013) noemt verschillende onderzoeken die aantonen dat politieagenten vaak geen duidelijke en concrete instructies krijgen over hoe ze aselectief kunnen fouilleren om stereotypering en generalisering bij selectie tegen te gaan. Door de selectie voor een deel over te laten aan het 'gezond verstand', de professionaliteit of de intuïtie van de politieambtenaar, ontstaat een vorm van selectie die niet transparant en daarmee ook niet controleerbaar is. Er ontstaat een risico op ongeoorloofde selectie, zoals op grond van afkomst of religie. Daarnaast bekritiseert Eijkman (2010) deze praktijk omdat deze veiligheidsrisicogebieden veelal gebieden zijn met veel allochtone inwoners, waardoor zij in sterkere mate de dupe worden van dit soort maatregelen.

Volgens de politie van Rotterdam past zij een vorm van informatiegestuurd preventief fouilleren (IPF) toe²⁴. Personen waarvan op grond van politie-informatie verwacht mag worden dat zij zich niet bezighouden met wapengerelateerd geweld worden volgens de politie nu veel minder vaak preventief gefouilleerd. Deze werkwijze zou mogelijk een antwoord kunnen zijn op de kritiek van de Ombudsman. Uit een eerder evaluatierapport van de politie Rotterdam Rijnmond (2010) blijkt dat in de periode 2007 tot en met 2009 geen klachten zijn ingediend over de toepassing van preventief fouilleren in Rotterdam. Het rapport concludeert dan ook dat de beoordeling van het functioneren van de politie tijdens het preventief fouilleren onverminderd positief is.

De vraag is echter of het voor burgers wel transparant genoeg is hoe zij een klacht kunnen indienen tegen de politie, waar en hoe deze wordt afgehandeld. Ook is sinds de komst van de nationale politie de afhandeling van klachten over het gedrag van agenten niet meer onafhankelijk. Vroeger werden ernstige klachten beoordeeld door Burgemeesters, nu door de politie- en korpschefs zelf. De onafhankelijkheid wordt op deze manier niet gegarandeerd. Verder geven klachtencommissies geen bindend advies. Burgemeesters hebben hierover minister Opstelten (Veiligheid en Justitie) gewaarschuwd en willen weer nauwer worden betrokken bij de klachtbehandeling. Ook het Haagse Actiecomité Herstel van Vertrouwen vindt de klachtenafhandeling van een hoog 'slager keurt zijn eigen vlees'-gehalte. Criminologe Van der Leun vindt tot slot dat de klachtenprocedure transparanter kan.²⁵

²³ [http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/199/Preventief-fouilleren-effectief%3A-meer-wapens-van-sstraat/\(24-06-14\)](http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/199/Preventief-fouilleren-effectief%3A-meer-wapens-van-sstraat/(24-06-14))

²⁴ [http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/199/Preventief-fouilleren-effectief%3A-meer-wapens-van-sstraat/\(30-06-14\)](http://www.persberichtenrotterdam.nl/bericht/199/Preventief-fouilleren-effectief%3A-meer-wapens-van-sstraat/(30-06-14))

²⁵ <http://m.volkskrant.nl/vk/m/nl/2686/Binnenland/article/detail/3667651/2014/06/06/Afhandeling-politieklacht-niet-onafhankelijk-meer.dhtml?originatingNavigationItemId=2> (30-06-14)

3.3 Gebrekkige registratie en ontbreken statistische gegevens

Diverse onderzoeken, waaronder eerder genoemde onderzoeken van Amnesty (2013) en Çankaya (2012) concluderen dat etnische minderheden vaker worden staande gehouden en gefouilleerd. Harde statistische informatie ontbreekt echter omdat er niet stelselmatig gegevens worden verzameld over de uitoefening van politiebevoegdheden, uitgesplitst naar afkomst, etniciteit of religie. In die zin heeft Minister Opstelten gelijk dat structurele discriminatie bij profileren door de politie niet is vastgesteld. Door gebrekkige registratie is het onduidelijk wie er staande wordt gehouden, waarom en met welk resultaat.

Nederland is geen uitzondering als het gaat om het ontbreken van statistische gegevens. Dit is het geval in de meeste EU-lidstaten. Veelal wordt verondersteld dat het verzamelen en registreren van gegevens over etnische afkomst de privacy van burgers schaadt. Juridisch gezien is dat lang niet altijd het geval. Overwegend is het geaccepteerd dergelijke data te verzamelen als dat het doel dient achterstanden te documenteren of te elimineren. Daar komt nog iets anders bij. Uit een FRA onderzoek naar minderheden en discriminatie (FRA, 2011) komt naar voren dat 65% van de 23.500 respondenten die behoren tot een etnische minderheid of immigrant zijn in een EU-lidstaat, bereid zijn anonieme informatie over hun etnische afkomst te verstrekken wanneer deze gegevens worden gebruikt om discriminerende praktijken te bestrijden.

Alhoewel er geen harde statistische gegevens beschikbaar zijn, zijn er toch veel onderzoeken waaruit blijkt dat er significante aanwijzingen bestaan dat etnische minderheden vaker door de politie worden geselecteerd voor identiteitscontroles en preventieve fouilleeracties (Amnesty, 2013). Ook de Nationale ombudsman (2011) wijst er op dat de ruime bevoegdheden voor id-controles en preventief fouilleren kunnen leiden tot willekeur bij de toepassing.

Daarnaast zijn er verschillende perceptie-onderzoeken beschikbaar. Zo heeft FRA in de EU-MIDIS-enquête vragen opgenomen over ervaringen met politiecontroles en over percepties van etnische profilering tijdens die controles. Dit met het oog op het ontbreken van statistische gegevens. Deze enquête is in 2008 afgenomen onder 23.500 mensen uit etnische minderheden populaties en immigranten in de EU-lidstaten en onder 5.000 bewoners in de buurten waar ook de respondenten uit de minderheden wonen. De resultaten wijzen op verschillen in de ervaringen van minderheden en de overige bevolking met politiecontroles.

In Nederland werden ruim 1300 respondenten van Surinaamse, Turkse en Noord-Afrikaanse afkomst geïnterviewd²⁶. Hieruit bleek dat tussen de 7 en 11% van de respondenten het idee had dat de politie zich schuldig maakte aan etnisch profileren tijdens een politiecontrole.

²⁶ In Nederland was er geen autochtone controlegroep zoals dat in een aantal andere EU-landen wel het geval was.

Staande gehouden door de politie gedurende laatste 12 maanden (%) (FRA, 2010)

	Staande gehouden door politie <u>niet</u> op basis van etnisch profilering	Staande gehouden op basis van etnisch profilering	Niet staande gehouden
Surinaamse afkomst	25 %	9 %	66%
Turkse afkomst	21 %	7 %	72%
Noord-Afrikaanse afkomst	16 %	10%	74%

Het meest recent komt uit een SCP-rapport (2014) naar voren dat minderheden discriminatie ervaren door de politie: een derde van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders, een kwart van de Surinaamse en een vijfde van de Antilliaanse Nederlanders. Discriminatiegevoelens komen hier voort uit vermoedens dat zij extra in de gaten worden gehouden en sneller een bekeuring krijgen.

3.4 Etnisch profileren als een effectief controlemiddel?

Over het algemeen wordt profilering op grond van globale etnische kenmerken nog steeds beschouwd als een effectief controlemiddel in de rechtshandhaving. Wanneer de politie kijkt naar patronen in strafbare feiten, wordt er gebruik gemaakt van sociaaleconomische en demografische kenmerken, waaronder ook afkomst en etniciteit. Er wordt daarbij vanuit gegaan dat bepaalde misdrijven vaker voorkomen onder leden van bepaalde minderheden. Daarmee zou het logisch zijn om het beleid voor rechtshandhaving te richten op bepaalde gemeenschappen met betrekking tot bepaalde misdrijven. Het is echter maar de vraag of de frequentie van het controleren en fouilleren van bepaalde etnische groepen in verhouding staat tot de daadwerkelijke percentages strafbare feiten die door leden van die groepen worden gepleegd. Volgens Cankaya (2012) resulteerden de selectiemechanismen zoals omschreven in zijn onderzoek in slechts zeer weinig gevallen in een aanhouding, wat de ineffectiviteit van deze benadering zou aantonen.

Volgens Amnesty (2013) wordt oververtegenwoordiging van etnische minderheden in de criminaliteitsstatistieken dan ook overschat. Amnesty noemt hierbij statistieken van 2012 van het CBS (*Centraal Bureau voor de Statistiek*): niet-westerse allochtonen worden drie tot vier keer vaker verdacht van een misdrijf dan autochtonen. Voor deze oververtegenwoordiging zijn verschillende criminologische verklaringen. Zo worden sociaaleconomische omstandigheden als een belangrijke verklarende factor gezien. Echter is er in Nederland geen onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre selectieve aandacht van de politie voor (bepaalde) etnische minderheden ook een bijdrage levert aan de oververtegenwoordiging. Nog te vaak zou de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in bepaalde vormen van criminaliteit worden uitgelegd alsof het grootste deel van criminaliteit veroorzaakt zou worden door etnische minderheden. Dit zou feitelijk onjuist zijn.

3.5 Samengevat

Etnisch profileren is een onderwerp dat de laatste jaren steeds meer in de actualiteit is in Nederland. Er klinken dan ook veel kritische geluiden als het gaat over de uitvoering van controlebevoegdheden van de politie. Er zou nog te vaak selectie plaats vinden op basis van etnische en/of religieuze kenmerken van burgers.

De politie wijst het bestaan van etnisch profileren af. Zo zijn er bijvoorbeeld weinig klachten ingediend door burgers over preventief fouilleeracties. Het is echter maar de vraag of het voor burgers wel duidelijk is hoe zij een klacht kunnen indienen en wat er vervolgens mee gebeurt. Ook zou de beoordeling van dergelijke klachten niet onafhankelijk zijn.

Omdat gegevens over de uitvoering van politiebevoegdheden niet stelselmatig worden verzameld, is het niet mogelijk uitspraken te doen of allochtone Nederlanders disproportioneel vaker worden gecontroleerd dan autochtone Nederlanders. Wel wijzen diverse onderzoeken er op dat minderheden vaak het gevoel hebben alleen op basis van hun afkomst gecontroleerd te worden. Zo ervaren Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders dat zij extra in de gaten worden gehouden door en sneller een boete krijgen van de politie.

Tot slot worden er ook vraagtekens gezet bij de waarde van criminaliteitscijfers en de effectiviteit van een focus op bepaalde minderheden bij het controleren en staande houden.

4. Ervaringen met politiecontroles

4.1 Eigen ervaringen en verhalen uit de omgeving

De analyse in hoofdstukken 4, 5 en 6 vormt een overzicht van de verschillende gesprekken gevoerd in Rotterdam en Breda. Daar waar nodig, wordt een onderscheid gemaakt tussen directe ervaringen, ervaringen als omstander en verhalen van derden. Ook wordt er waar er sprake is van verschillen, onderscheid gemaakt tussen Breda en Rotterdam. Zoals eerder aangegeven dienen de gesprekken niet om structureel etnisch profileren aan te tonen, maar om ervaringen en verhalen en beelden te documenteren, patronen en mechanismen die van invloed zijn op de verhouding tussen politie en Nederlanders met een allochtone achtergrond te identificeren en in kaart brengen waar verbeteringen ter bevordering van deze verhouding mogelijk zijn (zie 1.2).

In de focusgroepen en de individuele gesprekken met respondenten komen diverse ervaringen en verhalen naar boven over ervaringen met politiecontroles. Zoals eerder vermeld hebben er in totaal 24 individuele gesprekken plaatsgevonden en 19 focusgroepgesprekken (zie 1.5.1 en bijlage 2). Het viel tijdens deze interviews en groepsgesprekken op dat diverse respondenten in eerste instantie meldden geen negatieve ervaringen te hebben met de politie, maar na doorvragen er toch wel enkele ervaringen naar boven kwamen waarin zij vraagtekens plaatsen bij de werkwijze van de politie. Andere respondenten vertelden gelijk over een of meerdere concrete ervaringen.

Jongeman met donkere huidskleur en dreadlocks zit op een parkeerplaats in de buurt van een snackwagen een broodje te eten. Op gegeven moment passeert er een politieauto, die terugrijdt en ter hoogte van de jongeman parkeert. Op telefonisch verzoek van zijn vrouw rijdt hij van de parkeerplaats naar de supermarkt. Hier aangekomen, wordt hij direct vast gereden door de politiewagen. Hij wordt gevraagd van wie zijn auto is, waarop het antwoord is van hem. Vervolgens wordt hij gefouilleerd en naar zijn legitimatie gevraagd. Hij legt uit dat de auto op naam van zijn vrouw staat, maar de agenten blijven achterdochtig. Hij wordt gesommeerd de achterbak te openen en de hele auto wordt van top tot teen doorzocht, de jongeman volledig doorgelicht. De jongeman blijft rustig en beleefd, maar vraagt wel meerdere keren waarom hij staande wordt gehouden. Het uiteindelijke antwoord: 'een donkere man met dreadlocks, etend en geparkeerd op een parkeerplaats, naast een snackwagen is verdacht'. Het feit dat hij wegreed en de auto op naam van een vrouw stond, gaf de agenten voldoende reden hem te stoppen. Waarvan hij verdacht wordt, wordt hem niet duidelijk. Uiteindelijk mag hij vertrekken. (Interview: Man, 24 jaar, Antilliaanse afkomst, Rotterdam)

Bij directe ervaringen gaat het vaak over situaties waarin mensen zonder duidelijke reden zijn gestopt en gecontroleerd met de auto, staande gehouden en gecontroleerd op straat, preventief gefouilleerd en in sommige gevallen gearresteerd of opmerkingen horen die zij verbinden aan selectiviteit puur en alleen vanwege hun afkomst.

Een jongen van Marokkaanse afkomst vertelt dat hij in een buurt reed waar het overgrote gedeelte van de inwoners blank is. Hij doet er vrijwilligerswerk. In de auto zag de jongen de politie passeren. Zij hielden hem staande en hij moest zich identificeren. Daarnaast werd hem gevraagd of hij zijn kofferbak wilde openen. Hij vermoedt dat hij staande werd gehouden omdat hij afwijkt. Een jongen zoals hij hoort niet in die buurt thuis. (Focusgesprek: man, 23 jaar, Marokkaanse afkomst, Breda)

De meerderheid van de individuele respondenten geeft aan dat zij in hun omgeving diezelfde verhalen horen over politiecontroles, waarbij mensen het idee hebben dat zij onterecht en alleen op basis van hun afkomst gecontroleerd zijn. Uit de interviews blijkt dat respondenten met name over incidenten horen waarbij jonge en jongvolwassen mannen met een allochtone achtergrond negatieve ervaringen hebben met de politie. Dit geldt zowel voor Rotterdam als Breda. Respondenten die in hun werk veel contact hebben met jongeren geven ook aan dat met name van jongeren met een allochtone achtergrond klagen. Sommige respondenten horen diverse negatieve ervaringen met de politie van hun kinderen.

Enkele jaren geleden vertelden de zoons van een respondent dat ze in de buurt van een Rotterdams station door de politie gestopt waren en naar hun ID zijn gevraagd. Toen ze vroegen waarom ze gecontroleerd werden, kregen ze naar eigen zeggen een grote mond terug. Zijn zonen zouden vergelijkbare situaties verschillende keren hebben meegemaakt. (Interview: man, middelbare leeftijd, Kaap Verdische afkomst, 2 zoons van 20 en 22 jaar, Rotterdam)

Jongeren zouden er geen probleem mee hebben als ze één of twee keer gecontroleerd worden, maar ze worden veel vaker staande gehouden, wat als vervelend en onterecht ervaren wordt. Onterecht bijvoorbeeld wanneer zij worden aangesproken op overlast die zij niet veroorzaken en/of het idee hebben alleen maar te worden gestopt vanwege hun afkomst.

Diverse respondenten zijn op grond van eigen ervaringen en/of verhalen uit hun omgeving van mening dat er politieagenten zijn die discrimineren, zowel in Breda als Rotterdam. Een respondent uit Breda onderscheidt daarin impliciete van expliciete vormen van discriminatie: impliciet omschrijft hij als een subtiel wantrouwen dat de politie aan jongeren toont en door hen wordt gevoeld, wat gevoelens van uitsluiting voedt. Veel van de respondenten horen dan ook in hun omgeving dat jongeren acties van de politie als discriminatie beschouwen. Zowel in Breda als Rotterdam is men van mening dat vooral als het gaat om jongeren, er ook expliciet wordt gediscrimineerd: allochtone jongeren worden anders behandeld door de politie dan autochtone jongeren.

Een Surinaamse jongen vertelt dat je als 'buitenlander' sneller wordt staande gehouden. Hij stelt dat het hem in de stad opvalt dat hij staande wordt gehouden en blanke vrienden niet. (Focusgesprek: man, rond de 20 jaar, Surinaamse afkomst, Breda)

Respondenten uit Rotterdam geven aan nog nooit een staande/aanhouding te hebben gezien van een autochtone jongere. Verschillende respondenten in Breda en Rotterdam zijn ervan overtuigd dat autochtone jongeren minder worden gecontroleerd door de politie. Het valt een respondent uit Rotterdam op dat er een verschil is in behandeling tussen de 'oudere autochtoon' en 'jonge allochtoon'. Oudere autochtonen kunnen rustig buiten zitten zonder aangesproken te worden, terwijl jonge allochtone mensen op straat stevig aangepakt worden. Volgens een andere respondent uit Rotterdam kunnen autochtone ouderen gewoon op de stoep fietsen zonder dat ze een boete krijgen, terwijl allochtone jongeren die boete wel ontvangen.

4.2 Wie ervaren etnisch profileren?

Opvallend is dat de oudere generatie respondenten (drie 50-plussers) vrijwel geen recente ervaringen meer hebben met de politie die zij met etnisch profileren verbinden. Zij noemen voorbeelden van 30 á 25 jaar geleden. Nu zouden ze niet meer aan het 'profiel' voldoen. Negatieve ervaringen met de politie die respondenten horen in hun omgeving brengen zij dan ook met name in verband met jonge en jongvolwassen jongens met een allochtone achtergrond.

Vaak zou het volgens respondenten uit Breda en Rotterdam gaan om hangjongeren die op hun huid worden gezeten door de politie, maar in Rotterdam ook om preventieve fouilleeracties waarbij voornamelijk jongeren met een allochtone achtergrond gecontroleerd worden. Verschillende respondenten uit Rotterdam en Breda hebben het idee dat specifiek Antilliaanse jongens eerder worden gestopt en jongeren van Marokkaanse afkomst hard aangepakt worden op straat. Hierbij leggen diverse respondenten een link met een harde aanpak van drugscriminaliteit. Echter zouden veel te vaak onschuldige jongeren hierop worden aangepakt volgens de respondenten. Respondenten uit Breda voegen daar aan toe dat het *zero-tolerance* beleid rondom hangplekken (en samenscholingsverboden die daar gelden) vooral gericht zijn tegen allochtone jongeren. Een van de respondenten benadrukt dat de negatieve gevoelens zeker niet alleen heersen onder laagopgeleide jongeren.

Uit een focusgroep in Rotterdam West komt naar voren dat diverse allochtone jongeren de indruk hebben dat zij vaak zonder reden worden aangesproken en gecontroleerd. In een andere Rotterdamse focusgroep kwam naar voren dat de aanwezigen ongeveer één keer per jaar staande worden gehouden. Hierbij hebben zij het gevoel dat zij er uitgepikt worden vanwege hun afkomst. Deze groep is er dan ook van overtuigd dat de politie in sommige gevallen discrimineert.

4.3 Waar botst het en met wie?

In Breda komen met name twee wijken naar voren als het gaat om negatieve ervaringen met politiecontroles: de Wisselaar en Geeren-Noord/Breda Noord. In Rotterdam zijn de ervaringen niet terug te voeren tot specifiek een bepaald gebied. Uit de interviews komt wel naar voren dat een belangrijk deel van de ervaringen zich afspelen in achterstandswijken en respondenten met name verhalen horen van jongeren uit achterstandswijken.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er vooral slechte ervaringen zijn met agenten die bij problemen de 'wijk binnen komen stormen' en meer van de harde hand zijn. Hierin wordt door veel respondenten verschil gemaakt tussen vertrouwde wijkagenten en noodhulpagenten. De verhouding met de wijkagenten is volgens de jongeren in de meeste gevallen beter dan met de DHV²⁷. Wijkagenten leven zich over het algemeen beter in in de jongeren en tonen daardoor meer begrip voor hen, zowel in Breda als Rotterdam. Al is er ook één respondent die aangeeft niet te weten of er daadwerkelijk een verschil is tussen het gedrag van DHV of wijkagenten.

Een respondent uit Rotterdam geeft aan dat een wijkagent in zijn buurt heeft aangegeven er bij geroepen te willen worden, wanneer zijn collega's tegen problemen aanlopen. Zijn collega's van buitenaf zouden nogal fel kunnen reageren, terwijl hij veel van de buurtbewoners persoonlijk kent en anders met hen omgaat²⁸.

²⁷ Directe Hulp Verlening (surveillancedienst politie)

²⁸ Het verschil in hoe wijkagenten worden ervaren ten opzichte van DHV is deels te verklaren door de specifieke taak die zij hebben (zie 2.2.2).

4.4 Geen sprake van ongelijke behandeling

Er zijn ook diverse respondenten die geen nare ervaringen met de politie hebben. De meesten van hen horen in hun omgeving wel over negatieve ervaringen met politiecontroles waarbij men vermoedens heeft van discriminatie op grond van afkomst. Slechts een klein aantal respondenten geeft nadrukkelijk aan dat zij in hun omgeving ook geen verhalen kennen van mensen die dergelijke negatieve ervaringen hebben. Zo geven twee respondenten die werken met kinderen in de leeftijd van 5 tot 14 jaar aan dat zij van hen nooit iets negatiefs over de politie horen.

Er zijn dan ook verschillende respondenten die van mening zijn dat de politie simpelweg haar werk doet. In wijken waar voornamelijk mensen met een allochtone achtergrond wonen, zou men er niet vreemd van moeten opkijken dat er voornamelijk allochtone jongeren aangesproken worden door de politie en maar weinig autochtone jongeren. Ook zijn er respondenten die begrip hebben voor het vaker controleren van bepaalde groepen in bepaalde gebieden, bijvoorbeeld in gebieden waarvan bekend is dat er veel drugs gedeald wordt of er kort geleden een ernstige misdaad is gepleegd.

Ingrijpen op plekken waar samenscholingsverboden zijn ingesteld, vinden verschillende respondenten ook logisch. Daar heeft de politie immers alle recht om jongeren aan te spreken volgens de respondenten. Een van de respondenten die enerzijds kritisch is over hoe de politie zich opstelt, toont dan ook zijn respect voor het moeilijke werk van de politie; ze hebben te maken met veel problemen zoals drugsproblematiek en Marokkaanse hangjongeren die overlast geven voor andere bewoners en de wijk. Dat kan volgens hem veel frustratie geven. Er is overlast. Er zijn problemen. Sommige groepjes jongeren zouden 'er om vragen' en een negatieve benadering door de politie uitlokken, aldus verschillende respondenten.

Enkele respondenten zijn er van overtuigd dat de politie niet zozeer onderscheid maakt op grond van afkomst, maar op grond van gedrag. Staandehoudingen, ID-controles en dergelijke worden dan ook niet altijd als onterecht of discriminerend ervaren. De wettelijke kant van het verhaal zou te vaak vergeten worden en de politie heeft volgens enkele respondenten alle recht om in bepaalde profielen te denken. Het zou volgens hen gek zijn dat als er in een diverse buurt een misdaad wordt gepleegd en er wordt gezocht naar een blanke dader als deze niet in het daderprofiel past. Dit geldt ook voor ouderen versus jongeren volgens verschillende respondenten. Zij vinden het vanzelfsprekend dat jongeren eerder staande worden gehouden dan oudere mensen:

*'Als jongere ben je toch meer een bedreiging, dan een opa'.
(Focusgesprek: man, rond de 20 jaar, Indische afkomst, Breda)*

Een respondent uit Breda is van mening dat de politie allochtone jongeren niet anders behandelt dan autochtone jongeren. Hij geeft daarbij wel aan in een witte omgeving te werken en dus met autochtone jongeren, die overigens ook allemaal wel eens contact hebben gehad met de politie. Hij hoort geen verhalen van allochtone jongeren die zich gediscrimineerd voelen door de politie.

Twee van de respondenten zijn van mening dat onvriendelijke bejegening door de politie, onterechte controles en wantrouwen meer te maken hebben met sociaaleconomische omstandigheden waarin mensen zich bevinden. Mensen die verkeren in armoede gaan volgens hen eerder strafbare feiten plegen. Ook het vertrouwen in de politie in blanke volkswijken schatten zij laag in.

Tot slot is er een aantal respondenten uit Rotterdam en Breda die een redelijk genuanceerd beeld hebben van de politie. Zo zou het niet te zijn voorkomen dat mensen en dus ook politieagenten onbewust vooroordelen hebben. Er zijn goede en slechte agenten. Er wordt volgens hen etnisch geprofileerd, maar niet door een heel politieapparaat. Het zou volgens hen dus meer gaan over incidenten dan een structureel probleem.

4.5 Samengevat

In de focusgroepen en de individuele gesprekken met respondenten komen diverse ervaringen en verhalen naar boven waarbij respondenten zich geselecteerd voelen bij controles slechts op basis van hun afkomst. Het gaat hier om situaties waarin iemand zonder duidelijke reden is gestopt en gecontroleerd met de auto, staande gehouden en gecontroleerd op straat, preventief gefouilleerd en in sommige gevallen gearresteerd. Diverse respondenten zijn op grond van eigen ervaringen en/of verhalen uit hun omgeving van mening dat er politieagenten zijn die discrimineren, zowel in Breda als Rotterdam.

Vooral jongeren met een allochtone achtergrond zouden zich regelmatig op basis van hun afkomst negatief bejegend, staande gehouden en gecontroleerd voelen door de politie. Zowel in Breda als Rotterdam zijn respondenten van mening dat vooral als het gaat om jongeren, er expliciet wordt gediscrimineerd: allochtone jongeren worden anders behandeld door de politie dan autochtone jongeren en ouderen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er vooral slechte ervaringen zijn met agenten die bij problemen de 'wijk binnen komen stormen' en meer van de harde hand zijn. Hierin wordt door veel respondenten verschil gemaakt tussen vertrouwde wijkagenten en noodhulpagenten.

Er zijn ook diverse respondenten die geen nare ervaringen met de politie hebben. De meesten van hen horen in hun omgeving wel over incidenten waarbij mensen zich gediscrimineerd voelden door de politie. Ook zijn er respondenten die begrip hebben voor het meer controleren van bepaalde groepen in bepaalde gebieden. Enkele respondenten zijn er van overtuigd dat de politie niet zozeer onderscheid maakt op grond van afkomst, maar op grond van gedrag. Staandehoudingen, ID-controles en dergelijke worden dan ook niet altijd als onterecht of discriminerend ervaren.

5. Verhoudingen tussen politie en minderheden

5.1 Ervaren houding politie respondenten

5.1.1 Onprettig ervaren bejegening door de politie bevordert wantrouwen

Volgens Amnesty (2013) wijzen verschillende onderzoeken er op dat mensen die vaker staande worden gehouden door de politie een negatiever beeld van de politie hebben. Dit zou vooral blijken onder jongemannen van Nederlands-Marokkaanse en Nederlands-Antilliaanse afkomst. Vervolgonderzoek onder jongvolwassenen in Amsterdam in 2012 wijst op negatievere beelden over de politie onder die Nederlands-Marokkaanse en Nederlands-Antilliaanse jongeren dan onder jongeren uit andere etnische groepen. Frequent contact met de politie lijkt te correleren met een negatievere houding. Wanneer jongeren hun twijfels uiten over de eerlijkheid en legitimiteit van de politie, verwijzen zij naar incidenten waarbij zij zich onheus bejegend hebben gevoeld door de politie.

Dit wordt bevestigd door de ‘procedural justice’ theorie (Tyler, 2004) die zegt dat de legitimiteit van de politie sterker wordt beïnvloedt door de wijze waarop de politie burgers behandelt dan door instrumentele waarden. Het zou burgers meer gaan om een eerlijke en rechtvaardige politie dan om de resultaten die zij boekt. Hierbij werkt het ook bevorderlijk als de politie burgers ruimte geeft hun eigen zienswijze toe te lichten, niet zozeer om controle over de uitkomst van de beslissing te hebben, maar om het gevoel te krijgen een kans te hebben hun mening bij de politie te uiten (Radboud Honours Academy, 2013).

Uit gesprekken met politiemensen uit onder andere Breda komt naar voren dat spanningen kunnen ontstaan als controles zonder voorafgaand contact plaatsvinden en op een kortaf manier. Ook agenten zijn zich daar bewust van: *“Strak optreden betekent: mensen die echt verkeerd willen, prima, die moet je aanpakken, maar als je gewoon een jeugdgroep gaat controleren of wat dan ook, dan blijf je gewoon normaal. [...] Ik denk dat het heel makkelijk is om als politie de jeugd tegen je op te zetten, want je gaat op iedere hangplek meteen iedereen zijn legitimatiebewijs vragen en kentekens van auto’s staan opschrijven en mensen weggagen, maar dat is niet de manier van benaderen”* (Teamchef Breda). Om namen te achterhalen van een groep hangjongeren kan een agent uit de auto stappen en direct om een identiteitsbewijs vragen. Echter kan dit snel leiden tot conflicten. Politiefunctionarissen merken dat de interactie veel positiever verloopt als zij gewoon tussen de groep gaan staan, een praatje maken en terloops erachter komen hoe iedereen heet (Kleijer-Kool, 2008).

5.1.2 Onprettige bejegening en machtsvertoon

In de interviews en focusgroepen is respondenten uitgebreid gevraagd hoe zij zich door de politie bejegend voelen. Daaruit blijkt dat de bejegening door de politie vaak als onjuist en onprettig ervaren wordt. Kritiek is er dan ook vooral op hoe de politie mensen op straat bejegt, niet zo zeer over het formeel overschrijden van bevoegdheden.

Jongeren zouden snel worden toegesnauwd wanneer ze alleen al richting een agent kijken. Vervolgens moeten ze hun ID laten zien of krijgen ze een boete. Sommige agenten zouden provocerend en beledigend optreden door opmerkingen te maken als ‘en ga je weer stelen?’ of ‘ik ga jullie allemaal pakken’. De politie wordt als grof en asociaal ervaren door enkele respondenten. Een respondent ervaart de houding van de politie als zakelijk en afstandelijk en denkt dat dit met zijn afkomst te maken heeft, autochtone mensen worden volgens hem respectvoller behandeld.

Ook vinden respondenten dat agenten nog te vaak overdreven hun machtsvertoon etaleren. Dit zou zich uiten in de manier waarop zij voor mensen gaan staan en hen aanspreken. Door deze houding zouden ze incidenten met jongeren juist uitlokken, aldus een van de respondenten. De toon waarop allochtone jongeren aangesproken worden, zou nogal verschillen van hoe autochtone jongeren worden aangesproken. Ook dit zou een deuk geven in het onderling vertrouwen.

Een jongerencoach vertelt dat hij van jongeren hoort dat ze te pas en te onpas staande worden gehouden en dat ze hun ID moeten laten zien. En als ze vragen waarom ze gecontroleerd worden, krijgen ze geen uitleg. Jongeren vertellen hem dat sommige agenten hen provoceren en beledigen door te roepen 'en ga je weer stelen?' of agenten die hen schijnbaar zonder enige redenen aanhouden. Zijn ervaring is dat jongeren geen enkel begrip hebben voor dit soort gedrag en dat dit tot vervolgens harde confrontaties op straat tot gevolg kan hebben. (Interview, man, 50 jaar, Marokkaanse afkomst, Rotterdam)

De politie krijgt een duidelijke machtspositie toebedeeld door respondenten, waarin zij juist een voorbeeldfunctie hebben, als professional en als volwassene. Van deze positie zou nog wel eens verkeerd gebruik worden gemaakt, al wisselt dit per agent volgens respondenten. Er lijkt meer respect te zijn onder de respondenten voor agenten die zichzelf meer als een bruggenbouwer opstellen in de wijk, dan voor agenten die schermen met hun machtspositie en zich ook zo opstellen in het contact met de burger. Met veel materiaal en kabaal een wijk binnen komen zou niet bevorderlijk zijn gezien het wantrouwen dat er al heerst onder jongeren.

5. 1.3 Onduidelijkheid reden controle

Amnesty (2013) wijst er op dat wanneer jongeren die staande worden gehouden niet weten waarom of vermoedens hebben dat zij staande worden gehouden vanwege hun afkomst, er al gauw een vijandelijke sfeer ontstaat, die kan omslaan in misverstanden en conflict. Ook uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het voor respondenten vaak onduidelijk is waarom ze gecontroleerd worden en dat dit vermoedens van discriminatie voedt.

Diverse respondenten geven aan dat hen vaak geen reden wordt gegeven waarom zij worden gecontroleerd. Ook in hun omgeving merken zij dat het vaak lijkt of er geen aanleiding voor is. Een respondent geeft zelfs aan te zijn gearresteerd, 3 uur te zijn verhoord, geen antwoord te krijgen op de vraag waarom en na afloop naar buiten te zijn gestuurd zonder uitleg of excuus. Hij zet dan ook grote vraagtekens bij het handelen van de politie en voelt zich puur en alleen zo behandeld omdat hij van Marokkaanse afkomst is.

In de zomer van 2013 maakte een jongerenwerker zijn rondje in de wijk waar hij werkzaam is. Daar werd hij door politieagenten staande gehouden. Hij moest zijn ID laten zien. De agenten gaven geen uitleg waarom hij staande werd gehouden. Pas nadat hij vertelde dat hij jongerenwerker is en zijn rondje deed, vertelden ze dat er een diefstal gepleegd was en hij aan het signalement voldeed. Hij had het idee dat ze niet de waarheid vertelden, omdat ze pas de aanleiding vertelden toen hij vertelde dat hij jongerenwerker is; ook vond hij het vreemd dat ze vervolgens langzaam in de auto stapten en wegreden.

(Interview: Man, rond de 30 jaar, Molukse afkomst, Rotterdam)

In de Rotterdamse focuswijken Bloemhof en Hillesluis is enerzijds begrip voor het harde ingrijpen door de politie, omdat er sprake zou zijn van overlastsituaties. Er is echter minder begrip onder de respondenten dat jongeren vaak geen enkele reden of uitleg wordt gegeven waarom ze worden aangesproken en vervolgens weggestuurd.

5.2 Houding van allochtone jongeren jegens de politie

5.2.1 Externe factoren

Frequenter en/of negatief ervaren politiecontact wordt niet alleen verklaard door een bepaalde selectiviteit die de politie zou hanteren. Svensson, Sollie en Saharso (2012) wijzen op een praktijk waarin de politie zich vooral laat leiden door voor hun werk relevante criteria, zoals hanggroepgedrag en delinquent gedrag, en veel minder door de etnische achtergrond van de jongeren. Een factor die volgens hen meespeelt in de verschillen tussen autochtone en allochtone jongeren in de contactfrequentie met de politie en de kwaliteit van de behandeling door de politie, zijn verschillen in gedragingen van de jongeren zelf en van de groepen waarin zij participeren. Zo zouden jongeren met een allochtone achtergrond meer tijd op straat doorbrengen, wat de oververtegenwoordiging van hen in proactieve politiecontacten voor een belangrijk deel zou kunnen verklaren. Daar komt nog bij dat zij ook vaker zelf delinquent gedrag zouden vertonen en zich op straat vaker ophouden in groepen met (andere) delinquente jongeren.

Daarnaast zijn vooral minderheidsgroepen en dan met name allochtone jongeren minder geneigd de politie te vertrouwen. Jongeren die vaak door de politie aangesproken worden op hun gedrag, zouden andere verwachtingscriteria hanteren dan andere burgers en meer gericht zijn op gelijke behandeling (Van der Vijver, 2006). Minderheidsgroepen zijn eerder geneigd autoriteiten en hun beslissingen te wantrouwen omdat zij zich vaak minder eerlijk bejegend voelen (Van der Meer, Van Sluis, Van der Walle en Ringeling, 2013).

Uit de interviews komt naar voren dat een belangrijk deel van de ervaringen zich afspeelt in achterstandswijken en respondenten met name verhalen horen van jongeren in achterstandswijken (zie 4.4). Deze wijken hebben een aantal kenmerken met elkaar gemeen, die invloed hebben op politiecontact en onderling vertrouwen:

- een relatief laag gemiddeld opleidingsniveau;
- een hoge mate van werkloosheid;
- overlast en onveiligheid;
- slecht onderhouden woningen en omgeving;
- hoge concentratie van etnische minderheden.

Achterstandswijken worden gekenmerkt door een hogere mate van wantrouwen naar de overheid en daarmee ook het politieapparaat. Volgens Van Stokkom (2010) zou hierin meespelen dat bewoners vaak van mening zijn dat de politie niet in staat is slachtoffers te helpen en misdaad te controleren en te bestrijden in deze wijken. Het vertrouwen in de politie lijkt er dus laag te zijn (Van Stokkom, 2010).

5.2.2 Een anti-politie jeugdcultuur

In de interviews komt naar voren dat respondenten, ongeacht afkomst of leeftijd, vaak de slechte verhouding tussen politie en jongeren bij beide partijen leggen. Er bestaat volgens respondenten onwetendheid aan beide kanten en beide partijen zouden zich schuldig maken aan een tunnelvisie. Jongeren zouden niet altijd terecht over de politie klagen. Een deel heeft zelf negatieve ervaringen, maar een ander deel praat geregeld anderen na en oordeelt daardoor vaak te snel, aldus enkele respondenten uit Breda en Rotterdam.

Volgens respondenten lijkt het dan ook bijna een jongerencultuur te zijn geworden om tegen de politie te schoppen, een straatcultuur waarbij jongeren automatisch tegen de politie zijn zonder zelf ervaringen te hebben met de politie. Sommige groepen luisteren veel naar hiphop en daarbij is anti-politie muziek stoer, aldus respondenten. Een Rotterdamse respondent die docent is, geeft aan dat hij met name onder Marokkaanse jongens en ook wel onder Antilliaanse jongens een negatieve houding en beeld ziet over de politie. Hier speelt volgens hem ook nog een soort van 'erecode' mee, een geheimhoudingscultuur. Dit verslechtert het contact met de politie. Zelf ervaart hij beide groepen overigens ook als het meest lastig in de klas.

5.2.3 Uitlokking

In Breda worden met name jongeren met een Marokkaanse achtergrond beschouwd als een groep die veel te maken heeft met onterecht ervaren selectieve politiecontroles. Respondenten zijn kritisch over deze jongeren en zien ook gedrag aan hun kant dat de verhouding tussen hen en de politie niet bevordert. Ze zouden vrij snel gekwetst zijn en zich snel benadeeld voelen. Jongeren zouden extremer en criminelier zijn geworden en een 'uitdagende' houding aannemen naar de politie. Een van de respondenten verwijt de Marokkaanse gemeenschap in brede zin in Breda dat zij elkaar niet aanspreken op elkaars gedrag. Ouders zouden kinderen te los laten.

Daarnaast zijn sommige jongeren volgen respondenten verwickeld in criminele activiteiten en hebben daadwerkelijk iets op hun kerfstok. Er zijn jongeren die deviant gedrag vertonen omdat zij geen status kunnen ontlenen aan werk of school. Bepaalde jongeren zouden volgens respondenten de negatieve bejegening door de politie uitlokken. Enerzijds, omdat zij ontwijkinggedrag gaan vertonen, wanneer zij al diverse keren zonder reden om hun ID zijn gevraagd. Anderzijds door eigen brutaal gedrag en het (te) snel beschuldigen van de politie van discriminatie. Ook zijn er volgens deze respondenten jongeren die zich gedragen alsof ze de baas in hun buurt zijn en daarbij weinig begrip voor de politie tonen. Het zou dan ook logisch zijn dat er extra op hen gelet wordt. Een buurtvader uit een van de focusgroepen geeft aan meer problemen te hebben met deze jongeren, die hem 'buurtverrader' noemen, in plaats van met de politie.

5.2.4 Slachtofferrol aannemen

Daar komt bij dat mensen incidenten volgens respondenten soms erg snel wegschrijven als discriminatie. Dit zou uiteenlopend te maken hebben met een eerder genoemd slecht zelfbeeld, andere discriminatie-ervaringen en eerdere incidenten met de politie. Individuen zouden zich nog te weinig verantwoordelijk voelen voor de samenleving. Velen doen nog steeds niet genoeg hun best en reageren te vaak vanuit de slachtofferrol. Een van de respondenten, van Marokkaanse afkomst, is van mening dat mensen zich te snel slachtoffer voelen en dat de Marokkaanse gemeenschap meer naar zichzelf moet kijken. Er zou een verruwing plaatsvinden onder de Marokkaanse jeugd als het gaat om zich afzetten tegen autoriteit, of dit nu gaat over politie of bijvoorbeeld jeugdwerk.

5.2.5 Bezuinigingen maatschappelijk veld

Ook de bezuinigingen op diverse activiteiten voor de jongeren in de wijk zijn niet bevorderlijk en worden vaak genoemd. Respondenten zijn van mening dat de bezuinigingen van de afgelopen jaren de situatie niet hebben verbeterd. Over het algemeen geeft men aan dat er in de buurt niets te doen is voor jongeren, zowel in Breda als in Rotterdam. Een van de respondenten is van mening dat alleen nog grote

welzijnsinstellingen actief zijn, waar niet alle jongeren aansluiting bij vinden. Deze jongeren zouden in de steek worden gelaten.

Als gevolg van het sluiten van buurthuizen en jongerencentra, hangen jongeren immers weer meer op straat, zorgen daar eerder voor overlast voor omwonenden, en komen eerder met de politie in aanraking. Ook jongerenwerkers worden wegbezuinigd en kunnen zo niet meer altijd een de-escalerende werking hebben in contacten tussen jongeren en politie volgens respondenten.

5.3 Respectvolle omgang

Over het algemeen kan gesteld worden dat respondenten het van belang achten dat iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid neemt. Beide kanten van een verhaal zijn belangrijk en aan beide kanten kan er iets verkeerd gaan. Het zou allereerst moeten gaan over respect, respectvol met elkaar omgaan en respectvol met elkaar communiceren. Dit werkt zowel aan de kant van de jongere/burger zo, als aan de kant van de politie. Een enkele respondent noemt ook de opvoeding als een rol in de onderlinge bejegening en het feit dat je van pubers nooit een discussie zal winnen. Jongeren zouden sowieso defensiever en feller op de politie reageren. De politie is volwassen en dient een voorbeeld te zijn en heeft geen vrijbrief om de jongeren op te voeden. Dit ligt bij de ouders, aldus een respondent.

De uitdaging voor de politie zit in hun bejegening van de jongeren. Daar kunnen ze volgens respondenten nog veel terrein te winnen. Agenten zouden beter geschoold moeten worden in sociale vaardigheden en respectvolle communicatie. Er zou nog te weinig kennis zijn over hoe om te gaan met andere normen en waarden en hoe je op een respectvolle manier je autoriteit kunt tonen. Op de politieschool zouden de agenten in opleiding te weinig training krijgen in interculturele communicatie. Het zou een leerdoel op zich moeten zijn om te leren hoe mensen op straat te bejegenen. De samenstelling van de politie-eenheid zou hierop volgens een enkele respondent ook nog van invloed zijn. Deze wordt enerzijds als steeds diverser beschouwd, maar ook vaak nog als erg 'wit', zowel in Breda als Rotterdam.

'Men moet niet vergeten dat de politie een voornamelijk 'witte jonge mannen club' is met een 'witte jonge mannen denkwijze'. Op de politieschool leert men niet communiceren met andere culturen, men leert communiceren binnen het kader van de wet. Hokjes.' (Interview: man, 39 jaar, Surinaamse afkomst, Breda)

Een respondent uit Rotterdam van een wat oudere generatie is van mening dat de politie het nooit goed zal doen in de ogen van jongeren/burgers. Een paar jaar geleden werd de politie bestempeld als te soft. Nu zijn ze terrein aan het terugwinnen, onder andere met bepaalde cursussen. Ze zijn harder geworden. Maar dat is ook weer niet goed.

5.4 Samengevat

Vanuit de literatuur blijkt dat jongeren de eerlijkheid en legitimiteit van de politie verbinden met de manier waarop zij zich door de politie bejegend voelen. De wijze waarop de politie burgers behandelt, lijkt meer van invloed te zijn op de verhouding met de politie dan of de politie daadwerkelijk misdaden oplost.

Dit wordt bevestigd door de gevoerde gesprekken. Respondenten benoemen in negatieve ervaringen met de politie nadrukkelijk een onprettige bejegening, uiteenlopend van kortaf zijn, afsnauwen tot een houding van machtsvertoon. De politie wordt verweten amper tot geen uitleg te geven voor een controle, wat voor respondenten vermoedens van selectiviteit op grond van hun afkomst versterkt. Wanneer op een controle geen boete of arrestatie volgt maar de persoon in kwestie wel als een verdachte wordt behandeld, verwijten respondenten dat de politie geen excuses aanbiedt.

Niet alleen selectiviteit op grond van afkomst zou een rol spelen in de slechte verhouding tussen politie en met name jongeren met een allochtone achtergrond. Zo zijn minderheidsgroepen sowieso eerder geneigd autoriteit en dus ook politie te wantrouwen en zijn zij aan de basis al meer gefocust op de vraag of zij wel gelijk worden behandeld als de meerderheid. Daar komt bij dat veel van de verhalen van respondenten zich afspelen in achterstandswijken die al bepaalde kenmerken hebben die van invloed zijn op politiecontact en wederzijds vertrouwen, zoals een slecht onderhouden omgeving, overlast en onveiligheid en een hoge concentratie van minderheden. Ook zou er volgens respondenten sprake zijn van een anti-politie-jeugdcultuur en zoeken jongeren grenzen op, ook in contact met de politie. Dit wordt door enkele respondenten als een vorm van uitlokking ervaren. Sommige jongeren zouden daarnaast erg makkelijk in een slachtofferrol vallen en incidenten al snel als discriminatie ervaren of benoemen.

Een opvallend gegeven uit de verschillende gesprekken is tot slot dat veel respondenten van mening zijn dat de bezuinigingen in het maatschappelijke veld niet bevorderlijk zijn geweest voor jongeren in de wijk en daarmee wellicht ook niet voor de verhouding tussen jongeren en politie. Jongeren hangen noodgedwongen meer op straat, wat de kans op negatieve confrontaties met de politie vergroot.

Hoewel respondenten aan beide kanten een eigen verantwoordelijkheid zien in hoe men elkaar bejegend, zien zij wel een hoofdtaak weggelegd bij de politie, met name als het gaat om hun contact met jongeren. De politie dient als voorbeeldfiguur aanwezig te zijn in de wijk en is in contact met jongeren 'de volwassene'. Respectvolle bejegening zou dan ook bij de politie beginnen. Echter zijn respondenten van mening dat zij daar wel wat extra training in kunnen gebruiken.

6. Mogelijke gevolgen van en omgaan met etnisch profileren

6.1 Negatieve beeldvorming en uitsluiting

6.1.1 Polarisatie tussen en stigmatisering van groepen in de samenleving

Allereerst kan etnisch profileren polarisatie tussen de minderheids- en meerderheidsgroep veroorzaken. Ook kan het leiden tot stigmatisering van groepen die regelmatig slachtoffer zijn van onterechte of onduidelijke staandehoudingen en controles. Wanneer het beeld bestaat dat de politie etnisch profileert, heeft dat zijn neerslag op de gehele samenleving. Niet alleen verslechtert dit beeld de verhouding tussen politie en minderheden, ook kan het spanningen uitlokken tussen minderheden en de meerderheidsgroep. Negatieve vooroordelen lijken immers bevestigd te worden en ook een *selffulfilling prophecy* ligt op de loer (Amnesty, 2013).

Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten van Amerika concluderen dat als leden van het publiek negatieve ervaringen hebben opgedaan met de politie, dit ook een negatieve uitwerking heeft op het vertrouwen en de medewerking van het publiek in het algemeen. Betrokkenen vertellen aan familie, vrienden en collega's wat zij hebben meegemaakt (FRA, 2011). Ook Amnesty (2013) wijst er op dat wanneer het publiek herhaaldelijk ziet dat etnische minderheden worden staande gehouden en gefouilleerd door de politie, zij er van uit zullen gaan dat de politie correct handelt en dat de individuen die gecontroleerd worden daadwerkelijk gevaarlijk of crimineel zijn. Dit draagt weer bij aan het eerder genoemde gevolg van etnisch profileren: stigmatisering en negatieve beeldvorming van minderheden.

Hoewel er in de interviews en focusgroepen niet direct gevraagd is naar invloed van media en de publieke maatschappelijk discussie, kwamen er wel enkele zaken naar voren. Verschillende respondenten zien de media als belangrijke factor in enerzijds het creëren van een negatief beeld over minderheden en in het verlengde daarvan het creëren van een negatief zelfbeeld en het sneller vermoeden van discriminatie. Anderzijds zorgt (social) media er ook voor dat de reputatie van de politie wordt aangetast, omdat verhalen sneller de ronde doen en breder worden uitgemeten. Verschillende jongeren in focusgroepen geven bijvoorbeeld aan dat hun negatieve beeldvorming over de politie mede veroorzaakt wordt door televisieprogramma's. Toch geeft een van de respondenten aan dat hij anderen binnen zijn gemeenschap wil adviseren om bij zichzelf te beginnen en te bewijzen dat de media en politici die negatieve beeldvorming in de hand werken, het verkeerd hebben.

Man van Marokkaanse afkomst merkt een verruwing op bij Marokkaanse jongeren. Op jonge leeftijd (jonger dan voorheen) zetten jongeren zich af tegen autoriteit, zijn brutaal en maken zij zich schuldig aan onbehoorlijk gedrag. Als een politieagent bijvoorbeeld op straat loopt, steken jongeren van 11/12 jaar hun middelvinger op naar de agent. De respondent wijt dit aan de invloed van (sociale) media en videoclip/muziek waarin rappers aanstootgevende teksten gebruiken. Hij geeft een voorbeeld van de rapper Ismo, een rapper die zich moslim noemt, die roept dat hij 'schijt aan Joden heeft' of 'meer Joden haat, dan Nazi's'. Dit zijn volgens de respondent geen goede rolmodellen. (Interview: man, 24 jaar, Marokkaanse afkomst, Breda)

Politiemensen zijn overigens ook van mening dat de wijken vaak te negatief worden afgeschilderd. Zo is alweer enkele jaren geleden op 5 maart 2006 het VPRO-programma Tegenlicht gewijd aan Breda-Noord. 'Als ik ergens niet meer aan meewerk, dan is het daaraan', aldus de wijkagent. In het begin wordt een filmpje getoond van de wijk. 'Zo kan

ik elke wijk in Nederland - welke wijk het ook is - negatief wegzetten' (Kleijer-Kool, 2008).

6.1.2 Versterking negatief zelfbeeld

Diverse respondenten refereren aan een negatief zelfbeeld dat sommige groepen jongeren hebben. Ze zouden vrij snel gekwetst zijn en zich snel benadeeld voelen. Als oorzaak hiervoor wordt door respondenten veelvuldig gewezen op de rol van media en het sociaal maatschappelijk debat. Dit bepaalt voor een deel het negatieve zelfbeeld van de jongeren, maar ook voedt dit het gevoel dat iedereen tegen hen is. Het zelfvertrouwen onder deze groep jongeren zou dan ook laag zijn. Een van de respondenten zegt duidelijk te zien dat jongeren last hebben van discriminatie, met een gevoel rondlopen er niet bij te horen en niet geaccepteerd te worden. Het gaat hier bijvoorbeeld om discriminatie op de arbeidsmarkt en geweigerd worden tijdens het stappen. Wanneer zij dan ook nog eens (regelmatig) door de politie worden gestopt en gecontroleerd, wordt dit negatieve zelfbeeld en het gevoel slachtoffer te zijn extra gevoed. Daar komt ook nog eens bij dat omstanders dergelijke acties van de politie zien en dit heeft voor het gevoel van de jongeren weer effect op hoe er naar hen gekeken wordt.

Dat het gebeurt heeft ook effect op de omgeving, want als je gefouilleerd wordt of staande gehouden, weet jij dat je onschuldig bent, maar je weet niet wat anderen denken. (Focusgesprek: man, rond de 20 jaar, Surinaamse afkomst, Breda)

Door de negatieve beeldvorming in het publieke debat en slechte ervaringen met de politie, zouden sommige jongeren moeite hebben situaties nog te relativiseren en voelen ze zich bij voorbaat gediscrimineerd, aldus een van de respondenten. In Breda wordt gerefereerd aan de lokale media, die bij incidenten in Noord (veel bewoners met een allochtone achtergrond) direct ter plaatse zijn, terwijl dat volgens respondenten niet het geval is als er iets gebeurt waar autochtonen bij betrokken zijn.

6.1.3 Gevoelens van ongelijkheid en vernedering

Begin 2014 publiceerde het SCP een rapport over ervaren discriminatie en de gevolgen voor hoe mensen zich na dergelijke ervaringen gaan gedragen. Het SCP haalt daarin diverse studies aan die er op wijzen dat mensen die (veelvuldig) discriminatie ervaren problemen kunnen ontwikkelen op het gebied van gezondheid en welzijn. Zo lijkt ervaren discriminatie bijvoorbeeld te zijn gerelateerd aan depressiviteit (Kessler et al. 1999; Paradies 2006) en verminderde gevoelens van welbevinden en geluk (Redman en Snape 2005; Uttsey 1998). Discriminatie-ervaringen kunnen er ook toe leiden dat de maatschappelijke participatie negatief beïnvloed wordt, wanneer mensen zich als gevolg van die ervaringen afkeren van maatschappelijke terreinen. Discriminatie-ervaringen raken mensen: van de mensen uit de Nederlandse bevolking met minimaal één discriminatie-ervaring geeft 72% aan zich kwaad te voelen, 55% voelt zich machteloos als gevolg van die ervaring en 42% geeft aan dat zij een sterker mens zijn geworden. Ook gevoelens van onzekerheid, onveiligheid en verdriet worden genoemd. Ervaren discriminatie is dus geen neutrale gebeurtenis, maar iets dat stress kan opleveren. Het FRA wijst op de negatieve gevolgen die het uitoefenen van politiebevoegdheden op basis van globale profielen volgens afkomst, etniciteit of religie kan hebben. Dergelijke controles worden door betrokkenen beschreven als een „beangstigende, vernederende of zelfs traumatische” ervaring. Dit kan contraproductief werken vanwege de negatieve effecten die het heeft op individuen en de gemeenschappen waartoe die behoren.

Respondenten die een negatieve ervaring hebben gehad met de politie geven allereerst aan dat het erg naar is om er uitgepikt te worden, voor je gevoel puur en alleen op grond

van je afkomst. Er is sprake van gevoelens van vernedering, maar ook gevoelens van onveiligheid en angst. Niet alleen voor toekomstige confrontaties met de politie, maar ook voor het bekend worden bij de politie van het feit dat ze hun verhalen aan derden vertellen. Er is sprake van angst voor represailles in de directe omgeving door het politieapparaat. Een van de respondenten geeft aan dat hij door een slechte ervaring met de politie bang is geworden en het gevoel heeft dat de politie er niet voor zijn veiligheid is. Ook in verschillende focusgroepen geven respondenten aan dat de politie hen geen veilig gevoel geeft. Daar komt voor verschillende respondenten ook nog een gevoel van onmacht en ondergeschiktheid bij.

Jongerenwerker van Marokkaanse afkomst geeft aan dat hij regelmatig werd gevraagd om legitimatie in de wijk waar hij is opgegroeid. Hij is nu 23 jaar en dit gebeurde volgens hem met name rond zijn 16e. Er heerste een samenscholingsverbod waarbij vooral allochtone jongeren hard werden aangepakt. Hij geeft een voorbeeld van een moment dat hij staande werd gehouden en met handen op de rug op de grond moest liggen. Er stond een agent naast met een zaklamp die op hem werd gericht en een andere agent met een hond. Volgens hem gebeurde dit regelmatig en wist iedereen op een gegeven moment waar de patrouillerende agenten waren. Er werd met een boog om heen gelopen of men nam een andere straat om een confrontatie te voorkomen. De confrontaties met de politie maakten hem bang en gaven hem en mensen om hem heen steeds meer het gevoel dat politie er niet voor hen was. (Interview: man, 23 jaar, Marokkaanse afkomst, Breda)

Respondenten in verschillende focusgroepen zijn van mening dat het slecht is dat de politie geen sorry zegt wanneer blijkt dat ze de verkeerde persoon stoppen of controleren. Een van de respondenten in de groep is echter van mening dat je beter niet kunt vragen om excuses, omdat je dan wordt aangezien voor iemand met een grote mond. Ook in een andere focusgroep komt naar voren dat niet iedereen zich 'veilig' genoeg voelt om de politie aan te spreken. Een van de autochtone jongeren in de groep geeft aan dat in zijn groep vrienden de allochtone jongens niks doen als de politie hen aanspreekt. Hij zegt dat hij en zijn autochtone vrienden wel gewoon in gesprek gaan met de politie.

6.2 Gevolgen verhouding burger en politie

6.2.1 Beschadigd vertrouwen

Volgens Tyler (2004) kan vertrouwen in de politie bevorderd worden wanneer de motieven van een politieactie inzichtelijk zijn en beslissingen door de politie neutraal en zonder vooroordelen worden genomen. Vertrouwen kan in individuele gevallen verhoogd worden wanneer een agent precies uitlegt wat voor beslissing hij gaat nemen en waarop deze beslissing gebaseerd is. Uit de gesprekken voor dit onderzoek kwam echter naar voren dat respondenten de bejegening door de politie doorgaans als onprettig ervaren. Er komen dan ook drie factoren naar voren die vertrouwen in de politie beschadigen: een onprettige benadering, overdreven machtsvertoon en onduidelijkheid rondom de reden van een controle (zie 5.1). Ook is al eerder aangegeven (5.2.1) dat Nederlanders met een allochtone achtergrond en dan vooral jongeren minder geneigd zijn de politie te vertrouwen dan autochtone Nederlanders (Van der Vijver, 2006).

Uit de diverse interviews en focusgroepen komt naar voren dat niet iedereen vertrouwen heeft in de politie. Dit vertrouwen lijkt sterk beïnvloed te worden door eigen ervaringen, maar ook door ervaringen en verhalen van anderen. Hierin spelen onprettige bejegening, overdreven machtsvertoon en onduidelijkheid rondom de reden van een controle en daarmee een wantrouwen in de legitimiteit van politieacties een rol. Men gaat niet meer

zo makkelijk geloven in ‘toevalligheden’ en ook niet in hoe de politie in de toekomst zal reageren op hen of bijvoorbeeld hun kinderen.

‘Ja natuurlijk, om op zo’n manier aangesproken en behandeld te worden, enkel en alleen omdat ik een Marokkaan ben geeft een deuk in het vertrouwen. De agenten handelen niet vanuit de medemens’. (Interview: Man, 35 jaar, Marokkaanse afkomst, Rotterdam)

Diverse respondenten met negatieve ervaringen hebben weinig vertrouwen in de mogelijkheid dat er ooit iets gaat veranderen. Zij vragen zich af of er ooit iets zal veranderen en geven aan niet te geloven in het melden van klachten of situaties tegen de politie.

Respondenten die geen directe negatieve ervaringen hebben, merken in hun omgeving dat mensen met een allochtone achtergrond en dan voornamelijk jongeren blijf geven van een wantrouwen in de politie. En ook in diverse focusgroepen komt dit naar voren. De meeste respondenten zijn van mening dat jongeren en sommige wijken in het algemeen weinig tot totaal geen vertrouwen hebben in de politie. Als een agent het vertrouwen in de relatie met jongeren schaadt, is dit lastig te herstellen en stuit een agent op grote weerstand.

6.2.2 Verstoorde samenwerking

Het FRA (2011) waarschuwt dat een verstoorde relatie tussen politie en minderheden negatieve gevolgen kan hebben voor het inwinnen van inlichtingen en andere vormen van samenwerking tussen politie en minderheden. De politie is sterk aangewezen op de medewerking van het algemene publiek in de uitvoering van haar taken. Is het vertrouwen in de politie geschaad, dan wordt de kans op steun minder. Niet alleen is de politie van het publiek afhankelijk als het gaat om getuigen in strafrechtelijk onderzoek, maar ook om misdrijven te helpen voorkomen en opsporen. Wanneer mensen zich vijandig opstellen bij contacten met de politie zullen alledaagse contacten sneller escaleren, waardoor de veiligheid van zowel politiefunctionarissen als de leden van minderheden in het geding kan komen. Ook Amnesty (2013) geeft aan dat de Nederlandse politie het risico loopt haar eigen legitimiteit en effectiviteit te ondermijnen met het uitvoeren van identiteitscontroles, staandehoudingen en fouilleeracties die worden gezien als discriminerend, oneerlijk of respectloos.

‘Door onnodige acties van de politie creëer je weer een burger die de komende 20 jaar niet meer met ons meedenkt’. (Interview, man, 39 jaar Surinaamse afkomst, Breda)

Wanneer gevraagd wordt of respondenten en/of jongeren samenwerken met de politie, blijkt dat een beschadigd vertrouwen dit niet vergemakkelijkt. Een van de respondenten geeft aan dat het in eerste instantie een straatmentaliteit is om geen informatie over de buurt of buurtbewoners met de politie te delen, omdat sommigen dat zien als verraad. Dit zou wel afhankelijk zijn van de situatie of het incident. Jongeren zouden ook vaker dingen delen met jongerenwerkers dan met de politie. In een van de focus-groepen zijn alle jongeren van mening dat de politie je niet helpt, echter vanuit hun studie en later in de uitoefening van een baan in het sociale veld, zullen zij zeker wel met de politie samenwerken. *‘Maar alleen als de politie mij er niet bij naait als snitch’*. Vanuit hun professionele rol geven veel respondenten aan wel mee te werken, ongeacht vervelende ervaringen. In de privésituatie lijkt men dit lastiger te vinden.

In een andere focusgroep zijn de deelnemers het erover eens dat ze de politie niet zouden helpen, omdat ze dan als verraders gezien zullen worden. Het gaat hier dan niet over de wijkagenten waar redelijk goed contact mee lijkt te zijn. Toch zijn jongeren uit deze

focusgroep wel geïnteresseerd in dialoog. Een van de respondenten met een negatieve ervaring met de politie geeft aan de politie niet meer blindelings te vertrouwen en dus ook niet direct mee te zullen werken, alvorens ze zeker is van de motieven van de agenten of hun optreden of handelen. In een van de focusgroepen waar ook weinig vertrouwen is in de politie, geeft een meisje aan dat als haar iets zou overkomen ze toch wel naar de politie zou stappen. Weer een ander meisje zegt dat ze haar problemen liever zelf oplost.

6.2.3 Kansen

Er zijn ook respondenten die andere geluiden laten horen. Zo zouden jongeren wel open staan voor ‘goede agenten’ (de term goed lijkt hier te worden verbonden aan de manier waarop een agent hen bejegt) en scheren jongeren niet alle agenten zomaar over één kam. Ook respondenten die wel degelijk negatieve ervaringen hebben, geven aan dat een dergelijke ervaring of verhalen in hun omgeving niet hun vertrouwen schaden in het gehele politieapparaat. Zij hebben vaak naast slechte ervaringen, goede ervaringen en contacten met de politie. Verschillende respondenten zijn dan ook van mening dat het per individu afhankelijk is of zij zich snel gediscrimineerd voelen en hoe weerbaar zij zijn tegen onvriendelijke bejegening door de politie. Je zou volgens een van de respondenten in ieder geval niet kunnen zeggen *‘hij is een Noord-Afrikaan en daarom heeft hij minder vertrouwen in de politie’*.

Een oudere respondent geeft aan dat wanneer hij terugdenkt aan ervaringen in het verleden, hij destijds erg negatief was over de politie. Hij werd destijds ongelijk behandeld, maar nu werkt hij samen met de politie als buurtvader. Het vertrouwen zou nu dan ook weer in orde zijn. Verder worden door een aantal respondenten vergelijkingen gelegd met andere landen. Een van de respondenten geeft aan de politie hier veel beter te vinden dan die van bijvoorbeeld Frankrijk, België of Spanje.

6.3 Omgaan met etnisch profileren

Wanneer het gaat over discriminatie-ervaringen met instanties, noemt het SCP in de eerder aangehaalde publicatie (2014) allereerst ervaringen in contact met de politie. Uit het onderzoek van het SCP blijkt dat jongeren en niet-westerse migranten (met name Marokkaanse mannen) met name etnisch profileren ervaren. In paragraaf 6.1 zijn al gevoelens van vernedering en ongelijkheid omschreven die naar voren komen uit de interviews die zijn uitgevoerd. Om dergelijke gevoelens tegen te gaan of te verminderen kunnen mensen verschillende strategieën toepassen, ook wel coping strategieën genoemd. Het SCP onderscheidt 3 soorten copingstrategieën:

- situaties ontlopen, de aandacht niet op jezelf vestigen en discriminatie vermijden;
- de situatie die stress oplevert veranderen, bijvoorbeeld door de dader op zijn of haar gedrag aan te spreken of steun zoeken bij anderen;
- het reguleren van de emotie door de betekenis ervan te bagatelliseren, te negeren of te ontkennen.

Uit de interviews blijkt dat deze strategieën ook worden toegepast als reactie op etnisch profileren.

Volgens een man van Marokkaanse afkomst zijn politiecontroles aan de orde van de dag. Op een gegeven ogenblik wist iedereen waar de patrouillerende agenten waren en daar werd dan met een boog om heen gelopen of men nam een andere straat om een confrontatie te voorkomen. (Interview: man, 23 jaar, Marokkaanse afkomst, jongerenwerker, Breda)

Allereerst zijn er veel respondenten die kiezen voor de eerste strategie, vermijden, en ook jongeren wijzen hier volgens respondenten op: het zo weinig mogelijk opvallen, bijvoorbeeld door geen opvallende auto te rijden, de politie simpelweg te ontwijken en controles te vermijden. In een focusgroep vertelt een jongen dat hij, ook al is hij onschuldig, wegrent wanneer de politie vragen wil stellen of in de buurt komt. Onderling laten mensen in de wijk ook aan elkaar weten wanneer er ergens een controle plaats vindt. Een van de respondenten zegt zelfs dat de politie geheel gemedend wordt: "Wij lossen hier onze problemen zelf wel op". Zelden zou de politie gebeld worden als er iets gebeurt in de buurt. Een andere respondent geeft aan dat hij erg oplet met wie hij omgaat, niet meer op straat hangt en mensen ontwijkt die nogal eens in de problemen komen.

Een docent van Surinaamse afkomst vertelt dat hij denkt dat de politie mensen staande houdt vanwege hun afkomst, maar tegelijkertijd wil hij zich niet slachtoffer voelen. Zijn coping strategie is om dan heel vriendelijk te reageren op de politie en heel goed Nederlands te praten, zodat de agenten heel snel geconfronteerd worden met hun eigen vooroordelen en hem vervolgens door laten gaan. 'Killing with words' zoals hij dat het omschrijft. Je moet er boven staan vindt hij. (Focusgesprek: man, 25 jaar, Surinaamse afkomst, Rotterdam)

De tweede strategie, het veranderen van de situatie komt ook in verschillende interviews naar voren. Respondenten geven aan hun gedrag aan te passen op het moment dat er een confrontatie/ontmoeting is met de politie: vriendelijk afstappen op de politie en de hand schudden. Positieve proactieve actie ondernemen om onnodige irritaties tegen te gaan. Rustig en beheerst blijven. Netjes en rustig de dialoog aan gaan. Maar ook bijvoorbeeld 'fatsoenlijk' Nederlands spreken om een agent gelijk te confronteren met zijn eigen vooroordelen.

Sommige respondenten geven jongeren het advies juist niet weg te rennen voor de politie, maar hen netjes te woord te staan. Een van de respondenten zegt politiek actief te zijn geworden om werk te maken van gelijke behandeling door de politie. Ook zouden antidiscriminatiebureaus zich activistischer moeten profileren. Zij zouden meer praktijktesten moeten uitvoeren en nadrukkelijker dilemma's en problematiek rondom discriminatie aankaarten.

Man van Marokkaanse afkomst denkt dat de politie etnisch profileert, maar hij is ook van mening dat burgers hierin zelf een rol spelen. Hij let erg op met wie hij om gaat. Hij wil zichzelf niet zien als Marokkaan als hij in contact komt met de politie, maar wil zichzelf zien als een Nederlander die er uitgepikt wordt. Dat het ieder ander had kunnen zijn. (Interview, man, 24 jaar, Marokkaanse afkomst, Breda)

Ook de derde strategie komt diverse keren naar voren. Sommige respondenten lijken situaties waarin zij worden gestopt of gecontroleerd te accepteren, ook al gebeurt het vaker en is de reden onduidelijk. Een respondent is van mening dat het geen zin heeft om te protesteren en dat er dan grote kans is dat de boel escaleert.

6.4 Samengevat

Wanneer etnisch profileren wordt toegepast door de politie, of wanneer minderheden het vermoeden hebben dat de politie etnisch profileert, kan dit leiden tot stigmatisering van minderheden. Het kan negatieve beeldvorming tussen de autochtone meerderheid en allochtone minderheden voeden en daarmee polarisatie bevorderen. Niet alleen eigen ervaringen, maar ook die in de omgeving of vanuit de media spelen hierin een rol.

Uit de gesprekken blijkt dat met name jongeren moeite hebben situaties te relativeren, met name wanneer zij al verschillende negatieve ervaringen hebben of kennen van anderen. Hierdoor voelen zij zich extra snel gediscrimineerd in contactsituaties met de politie. Negatieve ervaringen met de politie versterken een negatief zelfbeeld dat zij volgens respondenten toch al vanuit zichzelf hebben door het negatieve publieke debat. Respondenten die slechte ervaringen hebben geven allereerst aan dat het naar is om er op grond van je afkomst uitgepikt te worden. Zij voelen zich in sommige situaties vernederd, maar ook angstig, onmachtig en onveilig.

Onprettige bejegening, overdreven machtsvertoon en onduidelijkheid rondom de reden van een controle en daarmee een wantrouwen in de legitimiteit van politieacties creëren wantrouwen jegens de politie. Respondenten signaleren dat in hun omgeving mensen met een allochtone achtergrond en dan met name jongeren weinig tot geen vertrouwen zeggen te hebben in de politie. Dit heeft niet alleen invloed op de toon van het contact met de politie. Het schaadt ook de samenwerkingsrelatie. De politie is immers sterk aangewezen op de medewerking van het algemene publiek in de uitvoering van haar taken. Is het vertrouwen in de politie geschaad, dan wordt de kans op steun minder, ook in het helpen voorkomen en opsporen van misdrijven. Wanneer het vertrouwen geschaad is door negatieve ervaringen, lijken positieve ervaringen wel een tegenwicht te kunnen geven. Respondenten scheren agenten dan ook niet over één kam. En ook jongeren lijken wel open te staan voor 'goede' agenten die hen op een prettige manier benaderen.

Tot slot komen er drie verschillende strategieën naar voren uit de literatuur hoe mensen omgaan met ervaren discriminatie. Uit de gesprekken blijkt dat deze ook opgaan voor het omgaan met vermoedelijke etnische profilering: vermijden, veranderen van de situatie of accepteren.

7. Samenvatting en aanbevelingen

7.1 Samenvattend

7.1.1 Opzet

Dit rapport brengt ervaringen met en beelden en verhalen over politiecontroles van Nederlanders met een allochtone achtergrond in beeld. Van hieruit zijn patronen en mechanismen geïdentificeerd die van invloed zijn op de verhouding tussen politie en minderheden. Daarmee is getracht in kaart te brengen waar verbeteringen ter bevordering van de verhouding tussen politie en minderheden mogelijk zijn.

Respondenten waren jongeren en *young professionals* met een allochtone achtergrond; vertegenwoordigers van migrantenorganisaties; professionals zoals jongerenwerkers, docenten of mensen die op een andere manier veel in aanraking komen met jongeren. Gekozen is voor de gemeenten Rotterdam en Breda, respectievelijk een grote stad versus een meer regionale gemeente. In totaal vonden er 24 individuele interviews plaats, 14 in Rotterdam en 10 in Breda. Er zijn 13 focusgroepgesprekken uitgevoerd in Rotterdam en 6 in Breda waaraan in totaal 284 mensen hebben deelgenomen. In totaal is er contact geweest met 308 personen.

7.1.2 Etnische profilering en controlebevoegdheden

Etnisch profileren doelt op het gebruiken van kenmerken als huidskleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij controle-, bewakings- of onderzoeksactiviteiten door de politie. Dergelijke kenmerken mogen deel uitmaken van een profiel, maar alleen als er ook andere factoren mee worden genomen als context en gedrag. Wanneer een controle slechts wordt uitgevoerd vanwege iemands afkomst, is er sprake van discriminerende etnische profilering.

Sinds 2013 bestaat er in Nederland één nationale politie, die bij dient te dragen aan een veilig Nederland en tot meer vertrouwen van burgers moet gaan leiden door een eenduidiger landelijk beleid te voeren. In contact met burgers zijn er twee politiestijlen te onderscheiden, een preventieve aanpak met de burger en een repressieve aanpak tegen de burger. Agenten die aan de preventieve kant van het werk zitten hebben vaak een betere relatie met de burger, aan de repressieve kant is de afstand tot de burger groter.

Agenten hebben diverse bevoegdheden om burgers te controleren: vorderen van ID-bewijs, auto's stoppen en preventief fouilleren. Omdat hiervoor geen redelijke verdenking of individuele aanleiding voor hoeft te zijn, is de speelruimte groot en ligt etnisch profileren op de loer. Wie er hoe vaak staande wordt gehouden, wordt niet gemonitord. Hierdoor is onduidelijk of deze bevoegdheden effectief zijn en proportioneel worden uitgevoerd.

7.1.3 Een kritische kijk op etnische profilering

Etnisch profileren is een onderwerp dat de laatste jaren steeds meer in de actualiteit is in Nederland. Er klinken dan ook veel kritische geluiden als het gaat om de uitvoering van controlebevoegdheden van de politie. Er zou nog te vaak selectie plaats vinden op basis van etnische en/of religieuze kenmerken van burgers.

De politie wijst het bestaan van etnisch profileren af. Zo zijn er bijvoorbeeld weinig klachten ingediend door burgers over preventief fouilleeracties.

Het is echter maar de vraag of het voor burgers wel duidelijk is hoe zij een klacht kunnen indienen en wat er vervolgens mee gebeurt. Ook zou de beoordeling van dergelijke klachten niet onafhankelijk zijn.

Omdat gegevens over de uitvoering van politiebevoegdheden niet stelselmatig worden verzameld, is het niet mogelijk uitspraken te doen over de vraag of allochtone Nederlanders disproportioneel vaker worden gecontroleerd dan autochtone Nederlanders. Wel wijzen diverse onderzoeken er op dat minderheden vaak het gevoel hebben alleen op basis van hun afkomst gecontroleerd te worden. Zou zouden Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders ervaren dat zij extra in de gaten worden gehouden door en sneller een boete krijgen van de politie.

Tot slot worden er ook vraagtekens gezet bij de waarde van criminaliteitscijfers en de effectiviteit van een focus op bepaalde minderheden bij het controleren en staande houden.

7.1.4 Ervaringen met politiecontroles

In de focusgroepen en de individuele gesprekken met respondenten komen diverse ervaringen en verhalen naar boven waarbij respondenten zich geselecteerd voelen bij controles slechts op basis van hun afkomst. Het gaat hier om situaties waarin iemand zonder (duidelijke) reden is gestopt en gecontroleerd met de auto, staande gehouden en gecontroleerd op straat, preventief gefouilleerd en in sommige gevallen gearresteerd. Diverse respondenten zijn op grond van eigen ervaringen en/of verhalen uit hun omgeving van mening dat er politieagenten zijn die discrimineren, zowel in Breda als Rotterdam.

Vooraf jongeren met een allochtone achtergrond zouden zich regelmatig op basis van hun afkomst negatief bejegend, staande gehouden en gecontroleerd voelen door de politie. Zowel in Breda als Rotterdam zijn respondenten van mening dat vooral als het gaat om jongeren, er expliciet wordt gediscrimineerd: allochtone jongeren worden anders behandeld door de politie dan autochtone jongeren en ouderen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er vooral slechte ervaringen zijn met agenten die bij problemen de 'wijk binnen komen stormen' en meer van de harde hand zijn. Hierin wordt door veel respondenten verschil gemaakt tussen vertrouwde wijkagenten en noodhulpagenten.

Er zijn ook diverse respondenten die geen nare ervaringen met de politie hebben. De meesten van hen horen in hun omgeving wel over incidenten waarbij mensen zich gediscrimineerd voelden door de politie. Ook zijn er respondenten die begrip hebben voor het meer controleren van bepaalde groepen in bepaalde gebieden. Enkele respondenten zijn er van overtuigd dat de politie niet zozeer onderscheid maakt op grond van afkomst, maar op grond van gedrag. Staandehoudingen, ID-controles en dergelijke worden door hen dan ook niet altijd als onterecht of discriminerend ervaren.

7.1.5 Verhoudingen tussen politie en minderheden

Vanuit de literatuur blijkt dat jongeren de eerlijkheid en legitimiteit van de politie verbinden met de manier waarop zij zich door de politie bejegend voelen. De wijze waarop de politie burgers behandelt, lijkt meer van invloed te zijn op de verhouding met de politie dan of de politie daadwerkelijk misdaden oplost.

Dit wordt bevestigd door de gevoerde gesprekken. Respondenten benoemen in negatieve ervaringen met de politie nadrukkelijk een onprettige bejegening, uiteenlopend van

kortaf zijn, afsnauwen tot een houding van machtsvertoon. De politie wordt verweten amper tot geen uitleg te geven voor een controle, wat voor respondenten vermoedens van selectiviteit op grond van hun afkomst versterkt. Wanneer op een controle geen boete of arrestatie volgt maar de persoon in kwestie wel als een verdachte wordt behandeld, verwijten respondenten de politie dat er geen excuses worden aangeboden. Kritiek gaat vrijwel niet over het formeel overschrijden van bevoegdheden.

Niet alleen selectiviteit op grond van afkomst zou een rol spelen in de slechte verhouding tussen politie en met name jongeren met een allochtone achtergrond. Zo zijn leden van minderheidsgroepen sowieso eerder geneigd autoriteit en dus ook politie te wantrouwen en zijn zij aan de basis al meer gefocust op de vraag of zij wel gelijk worden behandeld als de meerderheid. Daar komt bij dat veel van de verhalen van respondenten zich afspelen in achterstandswijken die al bepaalde kenmerken hebben die van invloed zijn op politiecontact en wederzijds vertrouwen, zoals een slecht onderhouden omgeving, overlast en onveiligheid en een hoge concentratie van minderheden. Ook zou er volgens respondenten sprake zijn van een anti-politie-jeugdcultuur en zoeken jongeren grenzen op, ook in contact met de politie. Dit wordt door enkele respondenten als een vorm van uitlokking ervaren. Sommige jongeren zouden daarnaast erg makkelijk in een slachtofferrol vallen en incidenten al snel als discriminatie ervaren of benoemen.

Een opvallend gegeven uit de verschillende gesprekken is tot slot dat veel respondenten van mening zijn dat de bezuinigingen in het maatschappelijke veld niet bevorderlijk zijn geweest voor jongeren in de wijk en daarmee wellicht ook niet voor de verhouding tussen jongeren en politie. Jongeren hangen noodgedwongen meer op straat, wat de kans op negatieve confrontaties met de politie vergroot.

Hoewel respondenten aan beide kanten een eigen verantwoordelijkheid zien in hoe men elkaar bejegend, zien zij wel een hoofdtaak weggelegd bij de politie, met name als het gaat om het contact met jongeren. De politieagent dient als voorbeeldfiguur aanwezig te zijn in de wijk en is in contact met jongeren 'de volwassene'. Respectvolle bejegening zou dan ook bij de politie beginnen. Echter zijn respondenten van mening dat zij daar wel wat extra training in kunnen gebruiken.

7.1.6 Mogelijke gevolgen van en omgaan met etnisch profileren

Wanneer etnisch profileren wordt toegepast door de politie, of wanneer minderheden het vermoeden hebben dat de politie etnisch profileert, kan dit leiden tot stigmatisering van minderheden. Het kan negatieve beeldvorming tussen de autochtone meerderheid en allochtone minderheden voeden en daarmee polarisatie bevorderen. Niet alleen eigen ervaringen, maar ook die in de omgeving of vanuit de media spelen hierin een rol.

Uit de gesprekken blijkt dat met name jongeren moeite hebben situaties te relativeren, met name wanneer zij al verschillende negatieve ervaringen hebben of kennen van anderen. Hierdoor voelen zij zich extra snel gediscrimineerd in contactsituaties met de politie. Negatieve ervaringen met de politie versterken een negatief zelfbeeld dat zij volgens respondenten toch al van zichzelf hebben door het negatieve publieke debat. Respondenten die slechte ervaringen hebben geven allereerst aan dat het naar is om er op grond van je afkomst uitgepikt te worden. Zij voelen zich in sommige situaties vernederd, maar ook angstig, onmachtig en onveilig.

Onprettige bejegening, overdreven machtsvertoon en onduidelijkheid rondom de reden van een controle en daarmee wantrouwen in de legitimiteit van politieacties creëren wantrouwen jegens de politie. Respondenten signaleren dat in hun omgeving mensen met een allochtone achtergrond en dan met name jongeren weinig tot geen vertrouwen

zeggen te hebben in de politie. Dit heeft niet alleen invloed op de toon van het contact met de politie. Het schaadt ook de samenwerkingsrelatie. De politie is immers sterk aangewezen op de medewerking van het algemene publiek in de uitvoering van haar taken. Is het vertrouwen in de politie geschaad, dan wordt de kans op steun minder, ook in het helpen voorkomen en opsporen van misdrijven.

Wanneer het vertrouwen geschaad is door negatieve ervaringen, lijken positieve ervaringen wel een tegenwicht te kunnen geven. Respondenten scheren agenten dan ook niet over één kam. En ook jongeren zouden wel open staan voor ‘goede’ agenten die hen op een prettige manier benaderen.

Tot slot komen er drie verschillende strategieën naar voren uit de literatuur hoe mensen omgaan met ervaren discriminatie. Uit de gesprekken blijkt dat deze ook opgaan voor het omgaan met vermoedelijke etnische profilering: vermijden, veranderen van de situatie of accepteren.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Bejegening verbeteren bij proactieve politie-acties

Uit de diverse individuele en groepsgesprekken kwam naar voren dat respondenten en hun omgeving vaak wel begrip hebben voor controles door de politie. De kritiek die zij hebben, heeft meestal te maken met de manier waarop een controle wordt uitgevoerd. Vaak worden agenten in situaties waarin men vermoedens heeft van onterechte staandehoudingen ervaren als onvriendelijk en onduidelijk. Als agenten weinig tot geen duidelijkheid geven over de aanleiding van een controle, kunnen misverstanden ontstaan die vaak uitmonden in vermoedens van etnisch profileren. Hierbij lijkt speciale aandacht nodig te zijn voor DHV en noodhulp.

Er zou al een hele grote stap gemaakt kunnen worden in contact met burgers, wanneer zij zich prettiger bejegend voelen en enige duidelijkheid geboden wordt in de reden voor een controle. Vanuit de gesprekken blijkt immers dat de kritiek vooral gaat over bejegening en onduidelijkheid en niet over het formeel overschrijden van bevoegdheden. Daarnaast dwingt het geven van een dergelijke uitleg agenten op straat ook om vooraf voor zichzelf goed te kunnen verantwoorden waarom ze iemand gaan controleren. Dit als standaard toevoegen in het bejegeningprotocol kan een preventieve werking hebben ten aanzien van het onbewust toepassen van etnische profielen door de politie bij proactieve acties.

7.2.2 Verbetering transparantie en onafhankelijkheid rondom klachtenregeling

Er is nog weinig inzicht in klachten die worden ingediend bij de politie over het gedrag van politieagenten op straat. Ook is het niet altijd even duidelijk voor mensen waar ze een klacht kunnen indienen en/of wat er met een dergelijke klacht gebeurt. Daarnaast zijn er meerdere respondenten die bang zijn om een klacht in te dienen vanwege mogelijke negatieve consequenties voor hen zelf. Er zou enerzijds een verbeterslag gemaakt kunnen worden in de transparantie rondom het indienen van een klacht, anderzijds zou de politie meer openheid kunnen geven over de klachten die zij ontvangen. Ook dient de onafhankelijkheid van de afhandeling van klachten weer gegarandeerd te worden door burgemeesters weer te betrekken bij de beoordeling van klachten.

Door een goed functionerend en transparant klachtsysteem en een onafhankelijke klachtafhandeling, laat de politie zien klachten van burgers serieus te nemen. Klachten bieden bovendien aanknopingspunten om tot verbetering van de werkwijze te komen.

7.2.3 Bespreekbaar maken selectiemechanismen

Criminaliteitscijfers kunnen wijzen op een oververtegenwoordiging van leden van bepaalde minderheden. Dergelijke cijfers worden vaak als legitimatie gebruikt om te focussen op die specifieke groepen. Een dergelijke focus kan leiden tot een *quick-win*, de pakkans kan hierdoor immers omhoog gaan. Echter kan een dergelijke focus ook leiden tot het disproportioneel vaak staande houden van mensen die niets hebben misdaan. Dit werkt een structureel probleem in de hand, namelijk tegenwerking en wantrouwen vanuit bepaalde minderheden, zoals dat ook uit de gesprekken naar voren kwam. Daarnaast is het maar de vraag hoe representatief gehanteerde criminaliteitscijfers zijn voor de huidige praktijk. Als etnisch profileren in de praktijk voorkomt, kan dit op de langere termijn immers de cijfers beïnvloeden.

De politie dient dan ook kritisch te bekijken naar welke selectiemechanismen er worden toegepast bij controles. Welke keuzes maken agenten op straat? Waar liggen die aan ten grondslag? Art.1/RADAR adviseert politie-eenheden Rotterdam en Zeeland-West-Brabant dit bespreekbaar te maken in hun politieteams en agenten bewust te maken van het feit dat ook zij kunnen handelen naar vooroordelen, automatismen of eerdere ervaringen. Dit kan vervolgens weer leiden tot een tunnelvisie, waardoor individuen die niet binnen een bepaald beeld passen, over het hoofd worden gezien. Als je je focust op bepaalde minderheden, zul je ook meer mensen van die groep pakken die iets fout gedaan hebben. Mensen die buiten die groep vallen en iets op hun kerfstok hebben, zullen minder snel gepakt worden.

Dergelijke bewustwording kan worden bevorderd binnen het politieapparaat door regelmatig herhalende trainingen, interne groepsgesprekken en voorlichtingen van derden. Een goed voorbeeld hiervoor zijn workshops die Art.1/RADAR onlangs heeft gegeven aan politiemensen in het kader van multicultureel vakmanschap waarbij ook het thema selectiemechanismen en etnisch profilering aan bod kwam.

7.2.4 Organiseren van niet-incidentgerelateerde ontmoeting

Art.1/RADAR hecht veel belang aan niet-incidentgerelateerde ontmoetingen tussen politie en met name allochtone jongeren. Dergelijke ontmoetingen hebben een informele en vaak meer ontspannen karakter, waardoor er ruimte ontstaat om ook een positieve ervaring met elkaar op te doen. Dit kan negatieve beeldvorming aan beide kanten doen verminderen en een band scheppen die, wanneer zich wel incidenten voordoen, de-escalerend kan werken. Daarbij valt te denken aan de positieve resultaten die de politie van Gouda heeft bereikt door middel van het organiseren van workshops die de zeer slechte relatie tussen de politie en Marokkaanse jongeren sterk verbeterde en de negatieve wederzijdse beeldvorming doorbrak.²⁹

²⁹ Zie het rapport: **"SECOND WAVE"-WORKSHOPS VOOR JEUGD EN POLITIE; De kracht ligt in de ontmoeting**, My city real World/Open Society Foundation (2012)

7.2.5 Versterking kennis over rechten en plichten bij staandehoudingen en controles

In de diverse individuele en groepsgesprekken, zowel in Rotterdam als Breda, bleek dat respondenten vaak weinig tot geen idee hebben wat hun rechten en plichten zijn op straat in de context van politiecontroles. Waartoe zijn burgers verplicht bij ogenschijnlijk onterechte staandehoudingen? Welke informatie dient een burger te verstrekken? Wat mag de politie wel en niet eisen? En welke situatiefactoren zijn hierop van invloed? Art.1/RADAR overlegt graag met politie-eenheden Rotterdam en Zeeland-West-Brabant over de mogelijkheid om de informatieverstrekking hierover naar de burger te verbeteren.

8. Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijst

1. *Heb je recentelijk te maken gehad met een politiecontrole? (Zo niet, wellicht iemand in de nabije omgeving?)*
 - Wat was de aanleiding?
 - Kun je de situatie schetsen
 - Met wie was je (met hoeveel/welke mensen? Waar was je? Op welke tijd en locatie?
 - Was je te voet, in de auto, scooters, fiets
2. *Hoe voelde je je bejegend door de politie?*
 - Hoe verliep de politiecontrole feitelijk (wat vroegen ze, welke eventuele vervolgacties waren er (bv waarschuwing, boete, niks)?
 - Hoe heb je de controle ervaren? Hoe heb je de bejegening ervaren? (correct/niet correct), Waardoor kwam dat?
 - Heb je het gevoel dat uiterlijke kenmerken een rol speelde? Welke kenmerken zijn dat (kleding, haardracht, huidskleur, religieuze uitingen). Waarom denk je dat? (vraag door naar verbale of non-verbale uitingen van de politie die hier op wijzen)
3. *Heeft de politiecontrole invloed gehad op je vertrouwen in de politie?*
 - Ben je bereid informatie over buurtbewoners met de politie te delen? Met welk type problemen/vragen zou je wel naar de politie gaan en welke niet? Waar komt dat door?
 - Heeft de controle hier invloed op gehad en je vertrouwen in de politie veranderd?
 - Op welke manier? Heeft dit invloed op / consequenties voor je gedrag naar de politie toe? Zo ja hoe?
4. *Wat weet je van ervaringen met de politie in je omgeving/in je werk/binnen de organisatie/achterban van de organisatie?*
 - Wordt er in je omgeving gesproken over controles door de politie? Hoe? Zijn die positief/negatief?
 - Hebben deze controles effect op het vertrouwen in de politie?
 - Hoe staat het gesteld met dit vertrouwen? En hoe uit zich dit?
5. *Zou je het interessant vinden om deel te nemen aan de bijeenkomsten en ken je mensen waar dit ook interessant voor zou zijn? (vragen om contactgegevens)*

Bijlage 2: Respondenten

Rotterdam

Naam	Aantal	Etniciteit	Sekse	Leeftijd	Functie
Individuele gesprekken					
Respondent 1	1	Surinaams	M	25+	Docent
Respondent 2	1	Surinaams	V	25+	Moeder
Respondent 3	1	Marokkaans	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 4	1	Surinaams	M	25-	jongerenwerker
Respondent 5	1	Marokkaans	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 6	1	Marokkaans	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 7	1	Somalisch	V	25+	Vrijwilliger migranten organisatie
Respondent 8	1	Moluks	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 9	1	Antilliaans	M	25-	Student
Respondent 10	1	Kaap Verdisch	M	25+	Vader
Respondent 11	1	Dominicaans	M	25-	Student
Respondent 12	1	Marokkaans	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 13	1	Marokkaans	M	25+	Jongerencoach
Respondent 14	1	Marokkaans	M	25+	Vrijwilliger migranten organisatie
Focusgesprekken					
Focusgesprek 1	33	Divers allochtoon	M/V	25+	Vrijwilliger migranten organisatie
Focusgesprek 2	5	Divers allochtoon	M/V	Voornamelijk 25+	Studenten
Focusgesprek 3	22	Afrikaans	M	25-	Studenten
Focusgesprek 4	3	Marokkaans	M	25-/25+	Nvt (bestuurders ver.)
Focusgesprek 5	4	Divers all/aut	M/V	25-	Studenten
Focusgesprek 6	11	Divers all/aut	M/V	25-	Studenten
Focusgesprek 7	21	Voornamelijk autochtoon	M	25-	Studenten
Focusgesprek 8	40	Marokkaanse/ Creools/ Hindoestaans/ divers	V	25+	Nvt (diverse, o.a. moeders)
Focusgesprek 9	15	Voornamelijk autochtoon	M	25-	Studenten
Focusgesprek 10	23	Marokkaans	M	25-/25+	Nvt (diversen)
Focusgesprek 11	4	Antilliaans	M/V	25-	Studenten
Focusgesprek 12	6	Turks/Marokkaans/ Antilliaans	M/V	25-	Studenten
Focusgesprek 13	40	Marokkaans	M/V	25-/25+	Nvt (diversen)

Breda

Naam	Aantal	Etniciteit	Sekse	Leeftijd	Functie
Individuele gesprekken					
Respondent 1	1	Autochtoon	M	25+	Ondernemer, ex-raadslid
Respondent 2	1	Marokkaans	M	25-/25+	Jongerenwerker, stagiair
Respondent 3	1	Antilliaans	M	25+	Eigenaar Jongerenorganisatie
Respondent 4	1	Autochtoon	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 5	1	Moluks	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 6	1	Autochtoon	M	25+	Jongerenwerker
Respondent 7	1	Marokkaans	V	25-	Student, lid jongerenraad
Respondent 8	1	Surinaams	M	25+	Zelfstandig ondernemer
Respondent 9	1	Surinaams	M	25+	Zelfstandig ondernemer
Focusgesprekken					
Focusgesprek 1	6	Marokkaans/ Autochtoon/ Indisch	M/V	25-	Studenten, stagiairs, vrijwilligers
Focusgesprek 2	18	Marokkaans/ Turks/autochtoon	M/V	25-	Vrijwilligers, stagiairs, begeleider
Focusgesprek 3	11	Autochtoon/ Surinaams/ Indisch	M/V	25-	Studenten
Focusgesprek 4	5	Autochtoon/ Marokkaans/ Afghaans	M/V	25-	Studenten
Focusgesprek 5	5	Autochtoon/ Marokkaans	M/V	25-	Studenten
Focusgesprek 6	12	Autochtoon/ Marokkaans/ Afghaans/ Turks/Indisch	M/V	25-	Studenten

Bijlage 3: Literatuurlijst

- Amnesty International; *Gelijkheid onder druk: van etnisch profileren. De impact*. Amnesty International:2013
- Amnesty International; *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten: Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*. Amnesty International:2013
- Andriessen, I., H. Fernee en K. Wittebrood; *Ervaren discriminatie in Nederland*. Sociaal Cultureel Planbureau: 2014
- Bots, G., D. de Buissonje, A. Coenders, M. Eckert, K. de Graaf, L. Janse, M. Klein Hesselink en J. Logger; *Het vertrouwen van burgers in de politie; een case study in een tweetal wijken in Nijmegen*. In opdracht van de Politie. Radboud Honours Academy: 2013
- Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA); *Naar een effectiever politieoptreden. Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen: een gids*. The European Union Agency for Fundamental Rights: 2011
- Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA); *Data in Focus: politiecontroles en minderheden*. The European Union Agency for Fundamental Rights: 2010
- Cankaya, S. *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Boom Lemma: 2013
- Eijkman, Q; *Has the Genie Been Let Out of the Bottle? Ethnic Profiling in the Netherlands*; Public Space: The Journal of Law and Social Justice (2010) Vol 5, Art 2, pp 1-21.
- Kleijer-Kool, L.; *Handhavers van de Vrede of heroveraars? Politiestijlen en conflictpotentieel in Nederlandse en multiculturele achterstandswijken*. Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen Den Haag Boom Juridische uitgevers: 2008
- National Ombudsman; *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*. Nationale Ombudsman: 2011
- Stokkom, Van, N.T.B.; *De sociale cohesie voorbij: actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Pallas Publications - Amsterdam University Press: 2010
- Svensson, J., H. Solle en S. Saharso; *Proactief handhaven en gelijk behandelen*. In opdracht van: Programma Politie & Wetenschap, 2012
- Tyler, T.W. ; *Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority*. Criminology, 253-281. (2004).
- Vijver, C.D. van der en F. Vlek: 'Epiloog', in: C. D. van der Vijver en F. Vlek (red.) (2007) *Legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*, IPIT, Universiteit Twente en Politie en Wetenschap, Reeks Politiewetenschap nr. 34, Apeldoorn, pp. 297-311: 2006
- Veer, van der, L., A. van Sluis, S. Van de Walle en A. Ringeling; *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen. Een studie voor het Programma Politie en Wetenschap*. 31 juli 2013